



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

F

CONFÉRENCE

FAO: Le défi du renouveau

Rapport de l'Évaluation externe indépendante de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Présenté au Comité du Conseil chargé de l'Évaluation externe indépendante de la FAO (CC-EEI)

Septembre 2007

FAO: Le défi du renouveau
Rapport de l'Évaluation externe indépendante de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
Présenté au Comité du Conseil chargé de l'Évaluation externe indépendante de la FAO (CC-EEI)
Septembre 2007

Équipe de base de l'Évaluation

M. Leif E. Christoffersen (Norvège) – chef d'équipe;

M. Keith Bezanson (Canada) – précédemment chef d'équipe et principal auteur du rapport;

Mme Uma Lele (États-Unis/Inde) – activités techniques de la FAO;

M. Michael Davies (Royaume-Uni) – gestion, organisation et administration;

M. Carlos Perez del Castillo (Uruguay) – gouvernance de la FAO; et

Mme Thelma Awori (Ouganda) – rôle de la FAO dans le système multilatéral

**Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Rome, 2007**



联合国
粮食及
农业组织

FOOD AND
AGRICULTURE
ORGANIZATION
OF THE
UNITED NATIONS

ORGANISATION
DES NATIONS
UNIES POUR
L'ALIMENTATION
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION
DE LAS NACIONES
UNIDAS PARA
LA AGRICULTURA
Y LA ALIMENTACION

منظمة
الأمم
الغذائية
والزراعية
للأمم
المتحدة

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

Facsimile: +39 0657053152

Telephone: +39 0657051

Leif E. Christoffersen,
Chef d'équipe
Évaluation externe indépendante de la FAO

21 septembre 2007

Monsieur l'Ambassadeur,

J'ai le plaisir et l'honneur de présenter le rapport final de l'Évaluation externe indépendante de la FAO.

Ce rapport final a été considérablement enrichi par les nouvelles informations et propositions formulées au sujet du projet de texte par les délégations des Membres de la FAO et par le Secrétariat. Il est le fruit des efforts de l'ensemble de l'équipe de base, à laquelle nous avons tous, que ce soit collectivement ou individuellement, apporté notre appui. Pour la préparation du rapport, on a fait appel à un grand nombre de spécialistes régionaux consultants et d'experts dans différents domaines des activités techniques de la FAO, de l'administration, de la gouvernance et du système multilatéral. À l'issue d'un dialogue intense au sein même de l'équipe de base, les travaux et les éléments probants présentés ont été rigoureusement validés et confrontés aux conclusions parfois divergentes des consultants, des visites des pays, des conclusions d'enquêtes, des évaluations précédentes, des informations supplémentaires fournies par le Secrétariat et de la littérature sur les pratiques optimales. Par conséquent, tous les membres de l'équipe de base ont à l'occasion exprimé des vues divergentes sur certains aspects lors de l'élaboration du rapport final, mais tous ont aussi apporté leur soutien au présent rapport final. La participation de l'ancien chef d'équipe, M. Keith Bezanson, qui est demeuré membre de l'équipe de base avec l'approbation du Conseil et qui, malgré la persistance de problèmes de santé, a pu apporter son appui à l'équipe en tant qu'auteur principal, a été d'un grand secours pour l'établissement du rapport final.

Pour améliorer le rapport, nous nous sommes en particulier efforcés de préciser les principales questions et les messages figurant dans le Chapitre 1. Cependant, l'équipe a un seul regret: lors de la préparation de ce rapport final, elle n'a pu, faute de temps, rendre le rapport aussi concis et lisible qu'elle l'aurait voulu. Cela comporte le risque que les Membres se concentrent sur des parties spécifiques de nos recommandations sans prendre pleinement en compte les principaux messages et l'identification des problèmes et possibilités qui ont abouti à nos conclusions. Néanmoins, nous étions tout à fait conscients que tout retard à ce stade dû à la recherche d'améliorations supplémentaires aurait rendu l'évaluation beaucoup moins utile pour les Membres et pour la Direction, des décisions devant être prises à la Conférence de novembre de la FAO, qui est proche. Dans le Chapitre 1, nous avons donc fourni une synthèse des principaux messages plutôt qu'un résumé classique de l'évaluation.

Monsieur l'Ambassadeur Flávio Perri
Président du Comité du Conseil chargé de
l'Évaluation externe indépendante de la FAO

Comme vous pourrez le constater par vous même, nous avons estimé qu'il y a beaucoup de choses que la FAO a faites et qu'elle fait bien. Nous avons également observé que d'importants changements étaient nécessaires. Le monde a besoin d'une FAO renouvelée. Ce renouveau est envisagé dans « *Réforme avec croissance des ressources* » qui nécessite à la fois des réformes de fond dans les directions examinées dans la présente évaluation et des ressources supplémentaires. Ces deux éléments doivent aller de pair et sont indissociables. En effet, une absence de réforme condamnerait presque certainement l'Organisation à un déclin accéléré: un déclin à cause duquel le monde s'appauvrirait, les défis à relever étant de plus en plus ardues: il s'agit de venir à bout de la faim et de la malnutrition et de gérer la contribution de l'agriculture à l'économie en cette période de croissance démographique incessante, de pressions qui s'exercent sur l'environnement, de changements et d'instabilité climatiques croissants.

Pour nous acquitter de notre tâche, nous avons reçu un appui considérable du personnel de la FAO à tous les niveaux et dans tous les lieux d'affectation. Le Service de l'évaluation de la FAO, comme il est indiqué dans les remerciements, a, en particulier, apporté un vigoureux appui à tous les aspects de nos travaux. Les conseillers en assurance qualité nommés par le Comité du Conseil nous ont également fourni des informations et des orientations de la plus haute utilité. Votre appui personnel et vos encouragements ont été inestimables.

Mais je voudrais surtout, au nom de toute l'équipe de l'évaluation, faire part de mes remerciements et de ma reconnaissance pour l'engagement, l'appui, l'ouverture d'esprit et les idées que nous avons reçus des Membres de la FAO, que ce soit dans les pays ou au Siège à Rome. Nous engageons les Membres à maintenir cet esprit de dialogue dans lequel l'évaluation a été menée afin de saisir l'occasion de renouveler la FAO.

En remerciant à nouveau les Membres de la FAO qui nous ont confié cette évaluation stimulante mais aussi et surtout d'une importance essentielle tout au long de cette période, je vous prie d'agréer, au nom de l'équipe de l'évaluation, Monsieur l'Ambassadeur, l'expression de ma haute considération.



Leif E. Christoffersen
Chef d'équipe
Évaluation externe indépendante de la FAO

Table des matières

	Pages
Remerciements	1
Résumé analytique	2
Chapitre 1: Vue synthétique de l'EEI	6
CONTEXTE ET MÉTHODOLOGIE	6
LES MESSAGES FONDAMENTAUX	9
LA VOIE À SUIVRE	18
LES QUATRE SEGMENTS D'UN PLAN D'ACTION IMMÉDIATE	24
<i>Segment I: Revitaliser la vision de la FAO</i>	24
<i>Segment II: Investir dans la gouvernance</i>	28
<i>Segment III. Changement de culture institutionnelle et réforme des systèmes administratifs et de gestion</i>	30
<i>Segment IV. Restructurer pour améliorer l'efficacité et l'efficience, au Siège et sur le terrain</i>	33
<i>La marche à suivre: Conclusions</i>	36
VUE D'ENSEMBLE DE LA STRUCTURE DU RAPPORT ET DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS Y FIGURANT	38
Chapitre 2: Vue d'ensemble et contexte	52
<i>Cadre général et portée de l'Évaluation</i>	52
<i>Structure de l'Évaluation</i>	53
<i>L'équipe de base</i>	54
<i>Méthodologie</i>	54
<i>Assurance de qualité</i>	57
<i>Limitations</i>	58
<i>Contexte – L'évolution de la FAO</i>	58
<i>1945-1970: La FAO, première organisation agricole</i>	60
<i>1970-1980 – Apparition de nouvelles organisations et maintien d'une intense activité pour la FAO</i>	63
<i>1980-2007 – La FAO contestée sur tous les fronts</i>	66
<i>Conclusions</i>	75
Chapitre 3: Pertinence et efficacité des activités techniques de la FAO au XXI^e siècle	79
INTRODUCTION	79

PRIORITÉS GÉNÉRALES ÉTABLIES PAR LES MEMBRES POUR LES ACTIVITÉS TECHNIQUES DE LA FAO	79
RESSOURCES DESTINÉES AUX ACTIVITÉS TECHNIQUES DE LA FAO	83
<i>Disponibilité et répartition des ressources</i>	83
<i>Changements intervenus dans les affectations de ressources aux domaines techniques</i>	85
GÉRER LES CONNAISSANCES ET LES METTRE À DISPOSITION DES UTILISATEURS	87
<i>Plaidoyer et communication</i>	87
<i>Gestion et diffusion des connaissances: les systèmes d'information et les publications de la FAO</i>	95
<i>Utilisation du site Web et des publications</i>	98
<i>Coopération technique pour le développement: mettre les connaissances à la disposition des utilisateurs</i>	99
<i>Appui de la FAO aux investissements destinés à l'agriculture</i>	108
<i>Soutien technique pour les situations d'urgence</i>	112
<i>Activités de la FAO dans les situations d'urgence et de relèvement</i>	113
<i>Bases de données et statistiques</i>	116
DOMAINES D'ACTIVITÉ TECHNIQUES DE LA FAO	121
<i>Cultures, génie agricole, protection des végétaux et pesticides</i>	121
<i>Élevage</i>	126
<i>Ressources en terres et sols</i>	130
<i>Eau et irrigation</i>	132
<i>Pêches</i>	133
<i>Forêts</i>	138
<i>Soutien institutionnel au développement agricole (Enseignement supérieur, recherche, apprentissage des agriculteurs, finances rurales, commercialisation et agro-industrie)</i>	142
<i>Politiques économique, sociale, nutritionnelle et alimentaire</i>	144
ACTIVITÉS ET THÈMES INTERSECTORIELS	148
<i>Intégration des questions de parité hommes-femmes et autonomisation des femmes</i>	149
<i>Environnement et gestion des ressources naturelles</i>	152
<i>Transfert de technologies et expériences pilotes, y compris Programme spécial pour la sécurité alimentaire</i>	154
<i>Traités, conventions et accords</i>	156
<i>Assistance juridique</i>	157
<i>Appui à l'élaboration des politiques et des stratégies</i>	158
<i>Renforcement des capacités</i>	160
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS VISANT À AMÉLIORER LA PERTINENCE, L'EFFICACITÉ ET L'IMPACT DES ACTIVITÉS TECHNIQUES DE LA FAO	162
<i>Conclusions générales</i>	162
<i>Établir des priorités</i>	163
<i>Gestion du savoir et accès des utilisateurs aux connaissances</i>	167
<i>Les domaines techniques de la FAO</i>	173

Chapitre 4: La gouvernance	189
HISTORIQUE ET CONTEXTE	189
<i>Structure actuelle de la gouvernance</i>	190
<i>Le rôle de la FAO dans la gouvernance mondiale</i>	191
<i>La gouvernance dans la stratégie, les programmes et le secrétariat de la FAO</i>	194
LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES DIRECTEURS	195
CONTRÔLE (VÉRIFICATION ET ÉVALUATION)	200
PROBLÈMES SOUS-JACENTS ET CULTURE DE LA GOUVERNANCE	200
VERS UN NOUVEAU CONSENSUS – RECONSTRUIRE LA GOUVERNANCE DE LA FAO	205
<i>Restaurer la confiance</i>	206
<i>Définition du rôle de la gouvernance et de la direction</i>	207
<i>Renforcer l'efficacité de l'action de la FAO dans le domaine de la cohérence des politiques et des traités et accords conclus à l'échelle internationale</i>	208
<i>Consolider l'architecture fonctionnelle des organes directeurs</i>	210
<i>Autres mesures pour une bonne gouvernance</i>	216
Chapitre 5: La place de la FAO dans le système multilatéral - Partenariats	221
INTRODUCTION	221
LA FAO ET LES NATIONS UNIES	223
<i>Partenariats au niveau mondial</i>	223
<i>Partenariats au niveau national</i>	226
COLLABORATION ENTRE LES ORGANISATIONS BASÉES À ROME	230
LA FAO ET LA BANQUE MONDIALE	233
LA FAO, LE GCRAI ET LES AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	234
<i>GCRAI</i>	234
<i>Autres organisations internationales travaillant dans le domaine de l'agriculture, des forêts et des pêches</i>	236
LA FAO ET LA SOCIÉTÉ CIVILE	236
LA FAO ET LE SECTEUR PRIVÉ	238
LES PARTENARIATS AU PLAN RÉGIONAL	241
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	241
<i>Recommandations</i>	242

Chapitre 6: Situer la culture, la structure et le mode organisationnels de la FAO	246
LA CULTURE INSTITUTIONNELLE DE LA FAO	246
<i>Observations générales</i>	247
<i>L'enquête BAH</i>	248
<i>L'enquête de l'EEI auprès du personnel</i>	251
<i>La culture de l'organisation, du point de vue du personnel</i>	251
<i>Prise de décision, reddition de comptes et délégation d'autorité</i>	256
<i>Conclusions</i>	259
ORGANISATION ET STRUCTURE	264
<i>Réductions de personnel et contrats de courte durée</i>	264
<i>Autres réactions: utilisation de contrats Sud-Sud pour la coopération technique</i>	266
<i>La structure du Siège</i>	266
<i>Structures et relations transversales au Siège</i>	269
<i>Conclusions sur la structure du Siège</i>	272
<i>Recommandations relatives à la structure du Siège</i>	274
<i>La structure sur le terrain</i>	280
<i>Liens entre le Siège et les bureaux de terrain</i>	282
<i>Les bureaux régionaux (RO)</i>	283
<i>Bureaux sous-régionaux</i>	285
<i>Bureaux de pays</i>	286
<i>Voies hiérarchiques</i>	292
<i>Conclusions relatives à la structure de terrain de la FAO</i>	293
<i>Recommandations sur la structure de terrain</i>	294
<i>Critères relatifs aux bureaux de pays et aux représentations de la FAO</i>	297
<i>Liens avec les autres grands aspects des propositions de réforme formulées par l'équipe d'évaluation</i>	300
Chapitre 7: Le cycle des programmes de la FAO	301
INTRODUCTION	301
DESCRIPTION DE L'ARCHITECTURE	301
RESSOURCES FINANCIÈRES	302
CONCLUSIONS ET ANALYSES	305
RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES	318
LE PROGRAMME DE COOPÉRATION TECHNIQUE DE LA FAO	323
APPRENTISSAGE ET CONTRÔLE INSTITUTIONNELS: ÉVALUATION ET VÉRIFICATION DES COMPTES	324
VÉRIFICATION DES COMPTES	325
ÉVALUATION ET BOUCLES DE RÉTROACTION	330
DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS	333

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES	334
Chapitre 8: Administration, ressources humaines et finances	344
ADMINISTRATION DE LA FAO – VUE D’ENSEMBLE	344
<i>Effizienz et efficacité</i>	347
<i>Le coût de l’administration</i>	348
<i>Responsabilisation, transparence, confiance et délégation</i>	351
ADMINISTRATION DES RESSOURCES HUMAINES	353
<i>Processus de recrutement et de nomination</i>	354
<i>Parité hommes-femmes</i>	357
<i>Modalités concernant les contrats: incitations et facteurs dissuasifs</i>	361
<i>Évaluation des performances</i>	365
<i>Valorisation du personnel: formation, mesures d’incitation et rotation</i>	366
FINANCES	367
<i>Structure et système financier</i>	368
<i>Gestion du système financier</i>	368
<i>La situation financière de la FAO</i>	369
<i>Réserves et provisions</i>	374
TECHNOLOGIES DE L’INFORMATION	376
AUTRES DOMAINES RELEVANT DE L’ADMINISTRATION	381
<i>Services liés aux contrats et aux achats</i>	381
<i>Le Service de la sécurité</i>	383
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	384
RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES	385
Ressources humaines	386
Administration	390
Technologies de l’information	391
Finances	392
Sigles	395
Annexe 1: Coûts et économies indicatifs et résumé des recommandations par segment	403
INTRODUCTION	403
COÛTS ET ÉCONOMIES INDICATIFS	404
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS PAR SEGMENT	405

Volume 2**Annexe 2: Cadre de référence de l'Évaluation externe indépendante de la FAO****Annexe 3: Information supplémentaire sur les sources et méthodologies****Annexe 4: Équipe de base et consultants**

Les modifications suivantes ont été apportées au rapport:

1. Figure 1.4
2. Tableau 3.16.

Remerciements

L'équipe de base est profondément reconnaissante aux personnes mises à contribution d'un bout à l'autre de l'Évaluation, si nombreuses qu'il est impossible de les citer toutes ici. Nous tenons aussi à faire part d'une gratitude toute particulière au Directeur général, qui a appuyé sans réserve tous les aspects de nos travaux et a pris sans compter sur son propre temps à de nombreuses occasions. Les fonctionnaires du Service de l'évaluation de la FAO nous ont fourni l'assistance organisationnelle, administrative et logistique indispensable. Nous tenons en particulier à remercier ici John Markie, Chef du Service de l'évaluation, Carlos Tarazona, Heather Young, Melanie Derba, Maria Gattone et Nadine Monnichon. Enfin, nulle équipe d'évaluation n'aurait pu être mieux servie que par l'équipe qui nous a apporté son appui pendant toute l'évaluation. Sally Burrows a effectué et conduit nombre des recherches qui étaient nécessaires. Notre équipe remarquable et dévouée d'assistants de recherche – Zeynep Elif Aksoy, Tommaso Balbo di Vinadio, Vanessa Bertelli, Federica Coccia, Hua Di, Anna Gueraggio, Victoria Heymell, Anabella Kaminker, Michele Mifsud, Mario Picon and Sandhya Rao – a été indispensable à nos travaux. Que chacun d'entre eux en soit vivement remercié.

Résumé analytique

i. Le présent rapport contient les conclusions et les recommandations de la **toute première Évaluation externe indépendante (EEI) de la FAO**, en soixante ans d'existence. Bien que l'évaluation porte sur l'évolution de la FAO au cours de six décennies, elle est principalement centrée sur la période allant de 1990 à nos jours. Cette évaluation, réalisée à la demande du Conseil et de la Conférence de la FAO, a été supervisée par un Comité du Conseil de la FAO. Le rapport repose sur un travail d'évaluation approfondi respectant de manière rigoureuse les Normes et Règles d'évaluation du système des Nations Unies approuvées par le Groupe d'évaluation des Nations Unies sur l'évaluation en avril 2005, ainsi que les Principes d'évaluation de l'OCDE-CAD. Il a été réalisé au cours d'une période de 18 mois par une équipe indépendante de consultants originaires des quatre coins du monde. Les six membres de l'équipe de base d'évaluation ont tous approuvé le rapport final:

- M. Leif E. Christoffersen (Norvège) – chef d'équipe;
- M. Keith Bezanson (Canada) – précédemment chef d'équipe et principal auteur du rapport;
- Mme Uma Lele (États-Unis/Inde) – activités techniques de la FAO;
- M. Michael Davies (Royaume-Uni) – gestion, organisation et administration;
- M. Carlos Perez del Castillo (Uruguay) – gouvernance de la FAO; et
- Mme Thelma Awori (Ouganda) – rôle de la FAO dans le système multilatéral.

ii. L'équipe d'évaluation a bénéficié d'un niveau élevé de soutien et de coopération de la part des États Membres, de la direction et du personnel de la FAO et elle a reçu le plein appui de tous ces acteurs afin de mener à bien son travail de façon indépendante et exhaustive.

iii. Le Cadre de référence établit clairement que cet exercice devrait aller bien au-delà d'une évaluation classique qui apprécie les résultats, les incidences et le fonctionnement institutionnel. En effet, le Cadre de référence de la présente évaluation met l'accent sur le travail visant à définir l'avenir de l'Organisation. Le cadre de référence stipule que l'Évaluation doit: « *préparer la voie (afin de)... préparer la FAO pour le XXI^e siècle et les enjeux futurs* ». ¹ L'évaluation cherche donc non seulement à estimer le fonctionnement institutionnel de la FAO, y compris de sa gouvernance, mais veut aussi donner des indications pour permettre de définir une Organisation capable d'aider l'humanité à surmonter les difficultés du XXI^e siècle, notamment le spectre constant de la faim et de la pauvreté et les menaces de plus en plus fortes qui pèsent sur notre environnement fragilisé, dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité. Elle s'interroge sur la nécessité d'une organisation comme la FAO et couvre quatre principaux domaines:

- a) Rôle de la FAO dans le système multilatéral: quel est le rôle souhaitable de la FAO au sein d'un cadre de développement international ayant subi des bouleversements majeurs depuis la création de l'Organisation en 1945?
- b) Activités techniques de la FAO: quelles sont l'utilité et l'efficacité des activités normatives et des programmes de coopération technique mis en oeuvre par la FAO? Quels sont les besoins en la matière, les avantages comparatifs de l'Organisation et donc quelles sont les nécessités actuelles?
- c) Gestion, administration et organisation de la FAO, notamment planification et programmation, budget, systèmes administratifs et financiers, structure organisationnelle et culture de l'Organisation. Tous ces paramètres sont-ils adaptés aux objectifs visés et flexibles, font-ils preuve de responsabilité fiduciaire, encouragent-ils l'innovation et mettent-ils en oeuvre tout ce que les pratiques de gestion et les technologies modernes ont à offrir?
- d) Gouvernance mondiale dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture et gouvernance relative aux activités du secrétariat de la FAO: la gouvernance

¹ Rapport au Conseil du Groupe de travail intersessions pour l'Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI), CL 129/10.

remplit-elle son double rôle à savoir contribuer à la gouvernance mondiale et vérifier l'efficacité et l'utilité de la FAO dans de bonnes conditions d'économie, d'efficacité et de transparence, en tenant compte des intérêts de tous les membres?

Principales conclusions de l'évaluation

iv. La principale conclusion de l'EEI tient à ces mots: « **réforme accompagnée de croissance** ». L'Organisation traverse actuellement une crise financière et des problèmes au niveau des programmes qui risquent à l'avenir de l'empêcher de fournir des services essentiels à la communauté internationale. De 1994 à 2005, ses ressources financières totales (au net des fonds spéciaux pour les situations d'urgence) ont reculé en termes réels de 31 pour cent et ses effectifs totaux ont diminué de 40 pour cent. L'évaluation a relevé que la FAO continue à fournir une série de biens et de services fondamentaux qu'aucune autre organisation n'est en mesure d'offrir mais qu'à l'heure actuelle ces secteurs sont gravement compromis. Si la FAO devait disparaître, il faudrait la recréer en grande partie, mais en fixant de manière plus précise les priorités et en concentrant les efforts dans des domaines pour lesquels il faudrait démontrer l'existence de besoins et qui correspondent à ses avantages comparatifs. La difficulté consiste à faire avancer la réforme accompagnée de croissance avant qu'un déclin irréversible ne frappe l'Organisation.

v. Il n'existe pas toutefois de consensus sur une stratégie générale indiquant comment l'Organisation doit répondre aux crises, aux défis à relever et aux occasions à saisir et précisant ce qui est hautement prioritaire et ce qui ne l'est pas, les programmes à conserver et ceux à abandonner, les ressources nécessaires et les modalités de mobilisation de ces fonds. Les efforts de la FAO sont dispersés et se concentrent de manière ponctuelle sur divers secteurs relevant de sa vaste mission plutôt que sur une vision globale. Cela mine la confiance accordée à l'Organisation et contribue à l'érosion régulière de ses ressources financières. La capacité de l'Organisation diminue et nombre de ses compétences essentielles sont maintenant compromises.

vi. L'EEI a clairement reconnu sans l'ombre d'un doute que le monde a besoin de la FAO et que tous les problèmes actuels de l'Organisation peuvent être résolus. À cet effet, l'EEI préconise une stratégie de transformation, prévoyant une réforme accompagnée de croissance. L'Organisation devra effectuer des choix stratégiques fondamentaux et concentrer ses efforts dans les domaines qui amélioreraient ses avantages comparatifs. Le renforcement des capacités stratégiques et d'élaboration des politiques sera fondamental car il est maintenant clairement prouvé que la situation alimentaire mondiale a dans l'ensemble évolué de manière dramatique. La production progresse plus lentement et elle ne répond pas à la demande d'une population en expansion, à l'augmentation des revenus et aux nouveaux modèles de demande relatifs aux produits de l'élevage, aux cultures à valeur élevée et aux biocarburants. Il a également été montré très clairement que des pressions de plus en plus fortes sont exercées sur les techniques de production et sur les modes de cultures actuels du fait des changements climatiques, de l'urbanisation et de la croissance démographique.

vii. La FAO doit pouvoir réagir de manière concrète à ces tendances et à ces difficultés. Elle doit pour cela pouvoir s'occuper à la fois de la production vivrière, des conditions d'existence, des revenus et de l'accès à l'alimentation. Cela requiert des capacités d'élaboration des politiques qui intègrent et abordent ces questions de manière globale. Les technologies de la production continueront à jouer un rôle essentiel, mais elles ne pourront avoir qu'un effet limité si elles ne trouvent ni un environnement politique, institutionnel et législatif adapté ni les infrastructures nécessaires. C'est dans ces derniers domaines que la FAO devrait pouvoir compter sur ses principaux avantages comparatifs puisqu'il s'agit de la seule organisation mondiale spécifiquement chargée d'assurer l'intégration de tous ces facteurs.

viii. Pour répondre à tous ces défis la FAO doit faire preuve de plus de flexibilité et accepter de prendre des risques. L'Organisation a été circonspecte et lente à s'adapter et à distinguer les zones réellement prioritaires de celles qui ne sont que des exigences passagères. Afin d'acquérir une juste flexibilité et la rapidité nécessaire pour s'adapter aux changements et aux nouvelles tâches, il est essentiel que des changements radicaux interviennent dans l'organisation de la FAO,

dans sa façon de travailler, dans son comportement et dans les systèmes qu'elle applique à son administration et à la gestion des ressources humaines. Un changement de culture est indispensable au sein du secrétariat et des organes directeurs.

ix. La FAO dispose actuellement d'une bureaucratie lourde et coûteuse caractérisée par des procédures de contrôle des transactions excessives, un nombre élevé de chevauchements et de doubles emplois et un recours limité aux délégations de pouvoir par rapport aux autres organisations. Cette bureaucratie encombrante permet et favorise au sein de l'Organisation une culture rigide, hostile aux risques et centralisée qui accuse un manque de communications et de liaisons au plan horizontal. Elle entrave aussi fortement la possibilité pour la FAO de renforcer son efficacité en vue de satisfaire les besoins de ses États Membres.

x. La FAO doit donc corriger les principales carences de sa structure organisationnelle. Les relations entre le Siège et les activités de terrain manquent de cohésion. Ce problème ne tient pas seulement aux structures hiérarchiques même si le principe appliqué, selon lequel « tous les chemins mènent à Rome », a entraîné des coûts élevés et des bénéfices modestes ainsi qu'une absence d'objectifs communs, de buts, de stratégies et d'efforts de mobilisation de ressources entre le Siège, les bureaux régionaux et sous-régionaux et les bureaux de pays.

xi. De nombreux changements sont à présent en cours mais on relève toutefois que l'infrastructure actuelle de la FAO, caractérisée par une forte présence hors de Rome, laisse à désirer. Les coûts administratifs, par rapport aux dépenses au titre du programme, ont augmenté de manière considérable. Dans plusieurs bureaux de pays, les coûts administratifs dépassent maintenant les dépenses au titre du programme. On relève même des cas dans lesquels les spécialistes techniques régionaux et les représentants de la FAO ne peuvent pas voyager dans le cadre de leurs obligations de travail faute de crédits. Parallèlement, de nombreux programmes du Siège, dans les domaines pour lesquels la FAO jouit d'avantages comparatifs incontestables, sont en train de glisser vers une zone « à risques » du fait de réductions budgétaires répétées et de décisions favorables à la décentralisation dans le cadre d'un budget global en baisse.

xii. La gouvernance générale de la FAO par les États Membres sert mal l'Organisation. Elle n'a pas permis de garantir une stratégie adéquate de l'Organisation établissant des priorités réalistes, d'assurer que les moyens soient adaptés aux fins poursuivies et de mesurer les résultats du secrétariat par rapport aux objectifs convenus. La répartition des tâches et des responsabilités entre les organes directeurs et la direction est devenue floue. Le principal obstacle à une gouvernance efficace de la FAO est le manque de confiance et de compréhension entre les membres et entre certains membres et le secrétariat.

La voie à suivre

xiii. L'évaluation propose plus d'une centaine de recommandations et de changements visant à enrayer le déclin et à doter l'Organisation de meilleurs atouts afin qu'elle puisse exercer un rôle prépondérant lors des nouveaux enjeux dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture. Il faudra donc obtenir un engagement de tous les membres et de la direction autour d'un programme de réformes importantes et durables ainsi que pour l'accroissement des ressources nécessaires à cet effet. C'est pourquoi l'EEI recommande d'élaborer et d'adopter un Plan d'action immédiate de 3-4 ans visant à assurer l'avenir de la FAO en tant qu'organisation dynamique, crédible et efficace au plan mondial, selon le souhait de ses fondateurs.

xiv. La question principale est de savoir comment commencer. Comment les États Membres pourront-ils parvenir à un accord et partager la responsabilité d'un Plan d'action immédiate portant sur une réforme accompagnée de croissance? Certains États Membres de la FAO soutiennent qu'une « augmentation des ressources financières est une condition indispensable pour procéder à une réforme ». D'autres par contre souhaitent « des réformes importantes et soutenues comme préalable à l'augmentation des finances ». L'EEI conclut que si ces deux tendances continuent à s'opposer, le déclin de l'Organisation se poursuivra et pourrait même s'accélérer. Une première mesure fondamentale consiste à mettre un terme à la croissance réelle négative et à se diriger vers une croissance réelle zéro (CRZ) pour le prochain exercice. Selon

l'EEI, il n'est pas possible d'envisager encore une « croissance nominale zéro » (CNZ) si les États Membres veulent réellement que la FAO soit « prête pour le XXI^e siècle et les enjeux futurs ». Cela devra être immédiatement suivi par un accord relatif à un programme de réformes institutionnelles. La croissance réelle zéro ne pourra pas, bien sûr, entraîner une croissance réelle mais elle fournira à l'Organisation une période de stabilisation au cours de laquelle elle pourra sérieusement mettre à l'essai une « réforme accompagnée de croissance ». La mise en place des principales réformes nécessaires à la FAO renforcerait alors la confiance et permettrait de stimuler une croissance réelle des ressources financières. L'inverse est également vrai. Si les réformes visant une transformation nécessaire de la FAO n'ont pas lieu, la confiance indispensable à une « réforme accompagnée de croissance » faiblira rapidement et les perspectives financières de l'Organisation deviendront alors rapidement négatives.

xv. Fondamentalement, l'EEI devait permettre de répondre aux trois questions suivantes:

a) **Le monde a-t-il besoin de la FAO?**

Oui, sans aucun doute. La FAO continue de remplir des fonctions cruciales et de fournir tout un éventail de biens et services essentiels comme aucune autre organisation n'est en mesure de le faire. Il y a toujours de nouveaux défis que seule une organisation à vocation mondiale disposant du mandat et de l'expérience de la FAO peut relever avec autorité et en toute légitimité;

b) **La FAO doit-elle changer afin d'être « prête pour le XXI^e siècle et les enjeux futurs »?**

Oui, radicalement et de toute urgence. La situation financière de la FAO est grave et elle se détériore rapidement. L'EEI a conclu que les préoccupations de nombreux États Membres de la FAO relatives aux priorités et à l'efficacité de l'Organisation sont bien fondées. Ainsi, une solution uniquement financière ne permettrait pas de résoudre les problèmes de l'Organisation. Faute de réformes en profondeur, la trajectoire actuelle de la FAO se révélera non durable du point de vue financier, stratégique et du point de vue du programme.

c) **Que faut-il faire?**

Beaucoup. L'EEI recommande de raviver une vision de la FAO et d'adopter un Plan d'action immédiate autour de quatre grands segments, faisant chacun l'objet de réflexions détaillées dans le présent rapport:

- i) nouveau cadre stratégique;
- ii) investissement dans la gouvernance;
- iii) modification de la culture institutionnelle et réforme des systèmes administratifs et de gestion de la FAO; et
- iv) restructuration des services du Siège et du terrain pour assurer l'efficacité.

xvi. Si les actions et les recommandations suggérées sont mises en oeuvre, l'EEI est convaincue que l'objectif qui lui avait été fixé, à savoir instaurer une FAO véritablement « adaptée à ce siècle » sera atteint. L'EEI est d'ailleurs convaincue que si toutes ces mesures sont mises en oeuvre, la FAO aura établi de nouvelles règles d'excellence pour les organisations multilatérales.

Chapitre 1: Vue synthétique de l'EEI

CONTEXTE ET MÉTHODOLOGIE

1. Ce document est le rapport de la première Évaluation externe indépendante de la FAO qui ait jamais été effectuée durant ses soixante ans d'existence. Il s'agit aussi probablement de l'évaluation la plus importante et la plus ambitieuse qui ait jamais été tentée sur une organisation intergouvernementale mondiale. Les difficultés inhérentes à une entreprise d'une telle ampleur ont été aggravées par un calendrier extrêmement serré. L'opération a effectivement démarré en avril 2006 et le projet de rapport final a été rédigé en juin - juillet 2007. L'équipe s'est efforcée tout au long du processus de garantir la rigueur méthodologique, notamment l'application des Normes et règles d'évaluation du système des Nations Unies et des Principes d'évaluation de l'OCDE-CAD. À cette fin, elle a employé divers procédés, tels que: large « triangulation » des éléments probants, avec des missions dans 35 pays membres dont 23 en développement, plus de 2 500 entretiens structurés et semi-structurés, analyse de plus de 3 000 réponses à 12 questionnaires distincts ayant chacun son propre objectif², référencement³ exhaustive des différents aspects de la FAO par rapport à des documents de travail réalisés sur commande par des institutions comparables⁴ et portant sur les activités techniques de la FAO, notamment sur les dimensions transsectorielles de la problématique hommes-femmes et de l'environnement, et une étude séparée de la fonction d'évaluation (voir Chapitre 2 pour plus de détails).

2. Le Cadre de référence de l'EEI établit clairement que cet exercice devrait aller bien au-delà du cadre d'une évaluation classique, qui serait articulée autour d'un diagnostic des impacts et des résultats institutionnels. Le cadre de référence de cette évaluation impose cet exercice mais il accorde une attention prioritaire aux travaux portant sur la définition de la nature de l'Organisation elle-même. Plus précisément, il stipule que l'Évaluation doit:

« préparer la voie pour mieux relever les défis d'un monde en rapide évolution, y compris les besoins nouveaux des États Membres et définir le rôle de la FAO, compte tenu de ses atouts et avantages comparatifs... (L'Évaluation) devrait contribuer à renforcer l'unité et la détermination des membres de l'Organisation, et à préparer la FAO pour le XXI^e siècle et les enjeux futurs. »⁵ (mots soulignés par nos soins)

3. Le cadre conceptuel de base de l'analyse s'articule autour de quatre composantes interdépendantes, énoncées dans le Cadre de référence, à savoir:

- a) **Les activités techniques:** il s'agit des activités normatives et opérationnelles de la FAO dans les domaines de l'accès à la nourriture, des cultures, de l'élevage, des forêts, des pêches, des échanges de produits de base et du développement rural, ainsi que leur efficacité et leur efficience concernant les activités de lutte contre la faim, la protection de l'environnement et l'amélioration des conditions en vue du développement économique et social. Les activités techniques sont de différents types et elles sont mises en œuvre grâce à une gamme d'instruments divers tels que: coopération technique, élaboration de politiques et avis, travaux normatifs et réglementaires, diffusion de l'information, promotion, statistiques et études,

² Sur la Culture, la Gouvernance, la Problématique hommes-femmes, les Partenariats, l'Agriculture, la Foresterie, les Statistiques, la Recherche, la Législation et les Normes internationales, la Nutrition, l'Aide d'urgence et la Demande de services d'appui technique.

³ Le terme « référencement » utilisé dans le présent rapport ne correspond pas à la référencement normalisée utilisée dans le commerce et l'industrie (c'est-à-dire une comparaison avec un standard ou une norme agréés). Dans la présente évaluation, il désigne toute comparaison avec d'autres organisations.

⁴ Dont l'OMS, l'UNESCO, l'OIT, l'ONUDI, l'OCDE et le FMI.

⁵ Rapport au Conseil du Groupe de travail intersessions pour l'Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI), CL 129/10.

secours d'urgence, travail en réseaux et dialogue. Tous ces aspects ont été couverts par l'examen de l'EEI (voir Chapitre 3);

- b) Gestion, administration et organisation: Cette composante englobe la planification et la programmation, le budget, les systèmes administratifs et financiers, la structure organisationnelle de la FAO, notamment les structures décentralisées, la supervision, l'évaluation, la culture de l'Organisation, la gestion et le déploiement des ressources humaines, la gestion des connaissances et des risques, ainsi que les politiques et les pratiques de responsabilisation (voir Chapitres 6, 7 et 8);
- c) Gouvernance: cette composante concerne les fonctions, l'efficacité et l'efficience des organes directeurs en matière de: i) gouvernance mondiale de l'alimentation et de l'agriculture et ii) conduite des travaux du secrétariat de la FAO. Elle englobe les relations entre les membres et le secrétariat lors de l'élaboration de stratégies, la définition des politiques et des priorités, les questions financières relatives au budget ordinaire et aux contributions volontaires, les rapports de gouvernance au sein du système des Nations Unies, ainsi que la participation accrue des groupes de parties prenantes concernés (voir Chapitre 4);
- d) Le rôle de la FAO au sein du système multilatéral: Au cœur de cette composante se trouvent les questions suivantes: le rôle que devrait jouer la FAO au sein d'une structure de développement international qui a subi des bouleversements majeurs depuis la création de l'Organisation, en 1945, les avantages comparatifs incontestables et dynamiques de l'Organisation et sa capacité de nouer des alliances et de contribuer à la réforme des organisations du système des Nations Unies et du système international au sens large (voir Chapitres 2 et 5).

4. Le cadre d'investigation et d'analyse de l'EEI est déterminé par le mandat de la FAO. Comme le stipule le Cadre de référence, l'EEI ne remet pas en cause le mandat de base de la FAO et cette ligne de conduite a été scrupuleusement respectée dans la présente étude, d'autant que l'EEI a estimé que le mandat (voir Encadré 1.1 ci-dessous⁶) est aussi pertinent aujourd'hui que lorsqu'il avait été élaboré pour la première fois, il y a plus de soixante ans.

⁶ Cet encadré figure également au Chapitre 2 (Encadré 2.1).

Encadré 1.1: Les objectifs et le mandat de la FAO

« Les États qui adhèrent au présent acte, résolus à développer le bien-être général par une action particulière et collective, afin:

- a) d'élever le niveau de nutrition et les conditions de vie des populations placées sous leur juridiction respective;
- b) d'améliorer le rendement de la production et l'efficacité de la répartition de tous les produits alimentaires et agricoles;
- c) d'améliorer la condition des populations rurales;
- d) et ainsi de contribuer à l'expansion de l'économie mondiale et de libérer l'humanité de la faim. »

L'Article premier définit avec plus de précision le mandat de la FAO:

- e) « L'Organisation réunit, analyse, interprète et diffuse tous renseignements relatifs à la nutrition, l'alimentation et l'agriculture. Dans le présent Acte, le terme « agriculture » englobe les pêches, les produits de la mer, les forêts et les produits bruts de l'exploitation forestière;
- f) L'Organisation encourage et, au besoin, recommande toute action de caractère national et international intéressant:
 - i) la recherche scientifique, technologique, sociale et économique en matière de nutrition, d'alimentation et d'agriculture;
 - ii) l'amélioration de l'enseignement et de l'administration en matière de nutrition, d'alimentation et d'agriculture, ainsi que la vulgarisation des connaissances théoriques et pratiques relatives à la nutrition et à l'agriculture;
 - iii) la conservation des ressources naturelles et l'adoption de méthodes améliorées de production agricole;
 - iv) l'amélioration des techniques de transformation, de commercialisation et de distribution des produits alimentaires et agricoles;
 - v) l'institution de systèmes satisfaisants de crédit agricole sur le plan national et international;
 - vi) l'adoption d'une politique internationale en ce qui concerne les accords sur les produits agricoles.
- g) L'Organisation a en outre pour fonctions:
 - i) de fournir aux gouvernements l'assistance technique qu'ils demandent;
 - ii) d'organiser, en coopération avec les gouvernements intéressés, les missions nécessaires pour les aider à exécuter les obligations nées du fait d'avoir souscrit aux recommandations de la Conférence des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et au présent Acte; et
 - iii) de façon générale, de prendre toutes dispositions voulues pour atteindre les buts de l'Organisation, tels qu'ils sont définis dans le préambule. »

5. En 1999, après le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, les États Membres de la FAO ont réaffirmé dans le Cadre stratégique de la FAO 2000-2015 « trois objectifs mondiaux interconnectés, dont l'Organisation s'emploie à faciliter la réalisation par ses membres. Ces objectifs restent aussi actuels que lorsqu'ils ont été inclus dans le mandat de la FAO.

- a) accès de tous à tout moment à une nourriture saine et nutritive, en quantité suffisante, de façon à réduire de moitié le nombre des personnes souffrant de sous-alimentation chronique d'ici à 2015.
- b) la contribution constante de l'agriculture et du développement rural durable, y compris des pêches et des forêts, au progrès économique et social et au bien-être de l'humanité.
- c) la préservation, l'amélioration et l'utilisation durable des ressources naturelles, qui incluent les terres, les eaux, les forêts, les pêches et les ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture. »

6. Ces objectifs et ceux de la Déclaration du Millénaire sont pleinement compatibles et se renforcent mutuellement. Le premier objectif est directement lié à l'Objectif du Millénaire pour le développement (OMD) 1, de réduire de moitié la faim et la pauvreté d'ici à 2015. Cet objectif découle directement du Sommet mondial de l'alimentation et est fidèle au mandat constitutionnel de la FAO. Le troisième objectif est en correspondance directe avec l'OMD 7, sur l'utilisation durable et la conservation des ressources environnementales.

LES MESSAGES FONDAMENTAUX

7. Des innombrables éléments recueillis au cours de l'évaluation se dégagent 15 messages fondamentaux, pour guider l'action. Ces messages sont tournés vers l'avenir, bien qu'ils se fondent sur les enseignements tirés du passé. Les chapitres qui suivent illustreront de manière plus détaillée ces conclusions clés et les nombreuses recommandations spécifiques faites par l'EEI tout au long de ce rapport.

8. **Message 1: La conclusion centrale de cette étude peut être résumée en quatre mots: réforme accompagnée de croissance.** Comme il est montré par la suite, l'EEI conclut que pour répondre aux besoins de ses membres de manière pertinente et remplir son mandat, la FAO devra appliquer des réformes fondamentales et ambitieuses. Elle conclut également que ces réformes ne seront possibles et durables que dans un cadre convenu qui arrête puis inverse les reculs stratégiques, programmatiques et financiers qu'a connus l'Organisation au cours des deux dernières décennies.

9. **Message 2: La FAO est dans un état de crise grave qui menace à présent son avenir.** Les facteurs qui ont engendré et alimenté cette crise sont nombreux et pleinement analysés dans ce rapport. Certains sont dus à la mauvaise santé financière de la FAO ou liés à des défaillances des systèmes administratifs et de gestion, d'autres sont d'ordre technique. L'EEI conclut cependant que le principal facteur contribuant est le **faible niveau de confiance et de compréhension mutuelle** entre les différents États Membres et entre certains États Membres et le secrétariat. De nombreux responsables gouvernementaux de premier plan interrogés par les experts de l'EEI ont déclaré que le niveau de confiance mutuelle est plus faible à la FAO que dans la plupart des autres organisations du système des Nations Unies. Que cette comparaison soit vraie ou non, il est clair que le faible niveau de confiance et de compréhension mutuelle observé actuellement dans les organes directeurs de la FAO réduit les possibilités de conduire un véritable dialogue et de prendre des décisions.

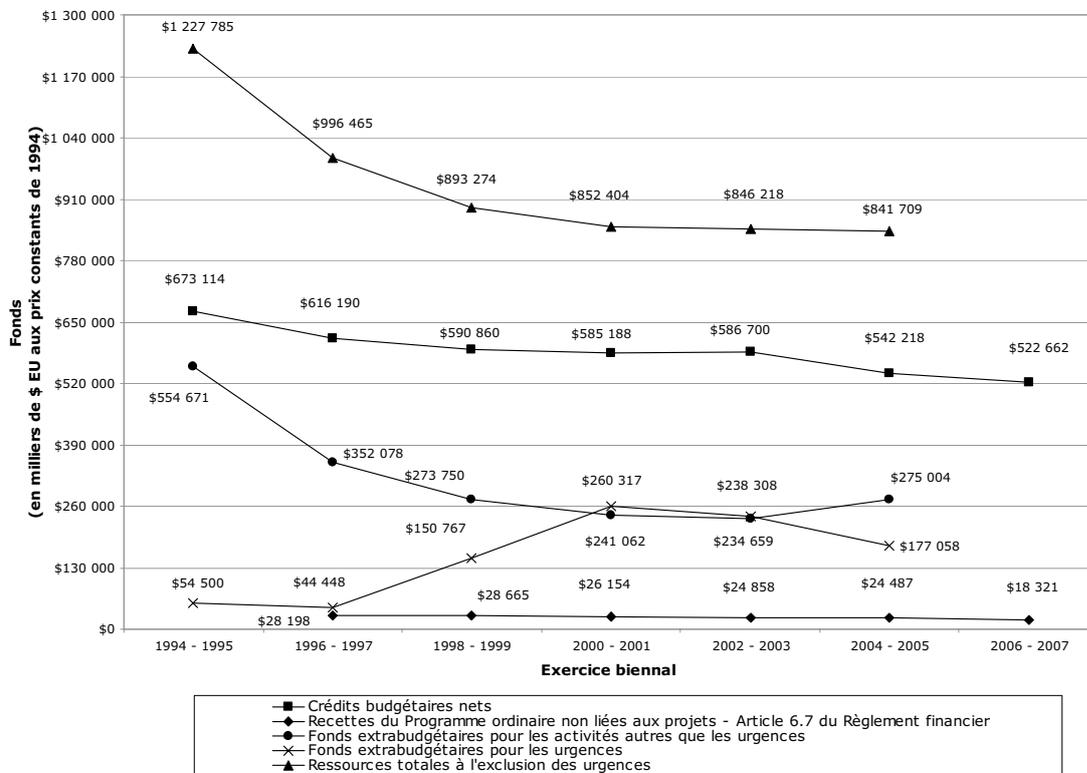
10. La FAO n'est pas la seule à devoir faire face à ce problème de confiance. En effet, un rapport⁷ de quatre nations (Chili, Afrique du Sud, Suède et Thaïlande) sur le secrétariat des Nations Unies conclut ce qui suit:

« La question de la confiance concerne aussi bien la relation entre les États Membres que celle entre les États Membres et le Secrétariat; le manque de confiance n'est pas un phénomène nouveau, il est présent aux Nations Unies, depuis le début. Certains diraient même que c'est un mal inévitable dans une organisation dont les États Membres ont des préoccupations et des programmes différents. Des responsabilités mal définies et une exécution imparfaite des mandats peuvent conduire à une baisse de la confiance et par conséquent inciter la gestion à demander de nombreuses informations détaillées aux « gouverneurs ». Un certain degré de confiance – mais pas nécessairement un plein accord - est indispensable pour promouvoir des améliorations réussies. » Le rapport affirme également *«...si un degré de confiance plus élevé est un des préalables des accords de promotion du changement, il devrait également être la conséquence des changements. La confiance est à la fois un objectif en soi et un point de départ ... pour continuer à avancer... »* (page 6).

⁷*Towards a Compact: Proposals for Improved Governance and Management of the United Nations Secretariat*, Septembre 2007.

11. En accord avec ce constat, l'EEI est convaincue que l'instauration d'un climat de confiance et de compréhension mutuelle plus favorable est une condition préalable à la résolution de la crise que traverse la FAO. Elle est également convaincue que l'ampleur de cette crise n'est pas exagérée. En effet, la trajectoire des ressources financières de l'Organisation suit une courbe qui n'est pas acceptable. Si cette courbe n'est pas redressée dans les plus brefs délais, la FAO pourrait être marginalisée davantage et perdre toute crédibilité institutionnelle. Le graphique ci-dessous décrit la situation financière de la FAO au cours des sept derniers exercices biennaux. Il montre que le montant total des ressources (c'est-à-dire les ressources nettes, à l'exclusion des ressources extraordinaires pour les secours d'urgence) a reculé de 31 pour cent entre 1994 et 2005. Le montant net des contributions a baissé de 19 pour cent (et de 22 pour cent en 2006-07). Les contributions extrabudgétaires (à l'exclusion des secours) ont diminué de 50 pour cent.

Figure 1.1: Profil financier de la FAO: Total des ressources biennales disponibles (1994-2007)



12. **Message 3: Si la FAO disparaissait, il faudrait la « réinventer » en grande partie. Le défi est de le faire avant qu'elle ne perde toute pertinence.** Depuis qu'elle existe, c'est-à-dire depuis soixante-deux ans, la FAO a apporté une contribution indispensable au bien-être de l'humanité. Les exemples ne manquent pas, citons-en quelques-uns. Dans les années 60 et 70, la FAO a été à l'avant-garde des gains de production agricole réalisés par les pays ayant acquis récemment leur indépendance. Elle a également joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre de nombreux instruments internationaux fondamentaux: conventions (CIPV), accords de normalisation (Codex Alimentarius), alerte rapide (SMIAR) et systèmes de collecte de données. Dans les années quatre-vingt-dix, contrairement aux grandes organisations de développement international qui avaient en grande partie relégué au second plan les impératifs de la production agricole et de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, la FAO a donné à ces questions une priorité internationale, en s'appuyant notamment sur le Sommet mondial de l'alimentation en 1996. L'EEI a conduit une évaluation exhaustive des travaux actuels de la FAO, dont les conclusions sont présentées dans le chapitre 3 du présent rapport. Cet examen a confirmé que la FAO continue de

produire un ensemble de produits et de services qui sont extrêmement utiles et qui ne sont pas fournis, pour la plupart, par d'autres organisations. De nombreux représentants gouvernementaux, pourtant très critiques à l'égard de la FAO lors de leurs entretiens avec les membres de l'EEI, ont néanmoins convenu, en accord avec l'avis de la communauté internationale, que la FAO est nécessaire et qu'elle continue à fournir une gamme exceptionnellement large de produits et services aussi efficaces que pertinents.

13. L'EEI a également estimé que la FAO continue assez fréquemment à dilapider des ressources en fournissant des produits et services qui ne produisent guère d'avantages ou d'impacts significatifs, et dans des domaines où elle n'a plus d'avantages comparatifs. Il a été constaté que de nombreuses activités de développement de la FAO comprenaient des interventions de faible envergure, non stratégiques, peu susceptibles d'être reproduites dans d'autres contextes et de produire des avantages durables. Des problèmes analogues ont été observés pour certaines des activités normatives. Si la FAO disparaissait, elle ne serait pas réinventée telle quelle, mais sous une forme qui i) s'appuierait sur ses domaines d'excellence, sur ses atouts incontestables et sur la pertinence actuelle; ii) renforcerait de façon sélective des domaines d'activité essentiels en perte de vitesse; iii) mettrait fin aux activités dans d'autres domaines.

14. **Message 4: Le monde a besoin que la FAO exploite son potentiel pour contribuer au XXI^e siècle, mais la réalisation de ce potentiel suppose de parvenir à un nouveau consensus politique, fondé sur la restauration de la confiance et du respect mutuel.** La FAO possède bon nombre des éléments essentiels qui lui garantissent une base solide pour se projeter avec de bonnes chances de succès sur la scène mondiale. Les réformes en cours au sein du système des Nations Unies offrent une opportunité, une motivation et un élan dont doit profiter la FAO pour s'engager dans un renouvellement institutionnel qui s'appuie sur ses atouts et ses avantages comparatifs. Toutefois ce renouvellement ne peut pas être bâti à partir des anciennes approches, une transformation est nécessaire, et sa réussite est conditionnée à un nouveau consensus politique entre les membres, fondé sur la restauration de la confiance et du respect mutuel. C'est une condition préalable pour parvenir à établir les mécanismes, les instruments et la culture orientés vers les résultats et centrés sur les clients, dont la FAO a besoin pour relever les défis du XXI^e siècle.

15. **Message 5: Il faut revoir les objectifs – la pertinence et l'efficacité futures de la FAO dépendront des capacités institutionnelle et stratégiques renforcées axées sur les nouvelles réalités auxquelles sont confrontées l'alimentation et l'agriculture et sur la création des environnements favorables qui seront nécessaires pour y faire face.** Il est désormais évident que la situation alimentaire mondiale a radicalement changé. La production croît plus lentement et ne correspond plus aux attentes d'une population en constante augmentation, à la hausse des revenus et aux nouveaux modes de consommation, qui privilégient les produits carnés, les cultures à plus forte valeur ajoutée et les biocarburants. Il est également manifeste que les techniques de production et les modes de culture existants subissent les effets croissants du changement climatique, de l'urbanisation et de l'explosion démographique. Il est enfin incontestable que les pays les moins avancés, qui sont également des pays à déficit vivrier, présentent des taux de malnutrition plus élevés que ceux dont le bilan alimentaire est équilibré ou proche de l'équilibre.

16. La FAO doit répondre efficacement à ces réalités si elle veut être en mesure de relever les grands défis, déjà perceptibles, de la sécurité alimentaire. Elle doit donc être capable d'aborder simultanément les questions liées à la production alimentaire, aux moyens d'existence, à la création de revenus et à l'accès à la nourriture. Elle devra disposer de capacités de prévision et d'outils institutionnels intégrant de nombreux facteurs et pouvant aborder ces questions d'une manière globale. Les technologies de production continueront d'être essentielles, mais elles ne pourront prendre un essor véritable que si les politiques, les institutions, la législation et les infrastructures forment un environnement qui leur est favorable. Il s'agit là de domaines dans

lesquels la FAO peut faire la preuve d'un avantage comparatif indéniable car elle est la seule organisation internationale qui a pour mandat d'assurer l'intégration de tous ces facteurs.

17. Cette nouvelle donne contraint la FAO à changer son modèle et son approche stratégique et programmatique du développement fondé sur l'agriculture et les activités rurales. Il lui faudrait désormais changer d'échelle et s'intéresser aux questions plus générales que sont la sécurité alimentaire et une alimentation saine et équilibrée dans le cadre d'une démarche intégrant la production, l'emploi, les moyens d'existence et la création de revenus. Dans ce contexte, l'EEI a pu constater que la création de revenus d'origine agricole était un domaine d'analyse de politique de la FAO et que les agro-industries font l'objet d'un intérêt plus marqué de sa part. L'emploi, la création de revenus et l'approvisionnement alimentaire proviendront de l'activité des exploitations artisanales et des incitations à la diversification des revenus mais, de plus en plus, les petites et moyennes entreprises joueront un rôle important en la matière, lorsqu'elles peuvent concentrer l'investissement et la compétence de gestion pour fournir des produits à valeur plus élevée et introduire de la valeur ajoutée dans la chaîne d'approvisionnement. Ce changement d'orientation permettra à l'agriculture de contribuer davantage au développement économique global. La création d'emplois et de revenus dans les zones les plus productives réduira la pression exercée sur les zones fragiles.

18. En général, la FAO a peu d'influence directe sur ces entreprises et les entrepreneurs qui les possèdent. Elle peut, cependant, coopérer avec les gouvernements pour diminuer les coûts de transaction en s'appuyant sur des politiques institutionnelles favorables (par exemple, droits juridiques, cadres réglementaires, normes, standards et arrangements institutionnels) et sur un environnement propice à la fourniture de services et d'infrastructures rurales. Cette nouvelle orientation implique toutefois un recentrage radical des activités de l'Organisation en matière de développement rural et agricole, notamment en ce qui concerne l'élaboration de politiques, le commerce, les institutions et la production. Du point de vue de la stratégie et de l'analyse, la FAO doit donc commencer par revoir ses objectifs principaux.

19. **Message 6: La FAO doit de toute urgence faire des choix stratégiques difficiles. Continuer à « piloter à vue » n'est pas une solution.** Au cours de ces deux dernières décennies, la FAO a été confrontée à une insuffisance chronique de ressources financières qui l'ont contrainte à des arbitrages budgétaires difficiles pour élaborer son Programme de travail et budget (PTB). Elle a dû en premier lieu procéder à des réductions de personnel tout en s'efforçant de réaliser des gains d'efficacité (voir le Chapitre 6), ce qui n'a pas résolu le problème. Elle a dû parallèlement « piloter à vue » en imposant des coupes budgétaires à la quasi totalité des programmes et des départements (voir le Chapitre 7). Ces décisions n'ont fait qu'aggraver le problème, d'autant que l'Organisation n'a quasiment jamais été en mesure de faire les choix stratégiques qui auraient permis d'ajuster les moyens aux fins. Les priorités de l'Organisation sont donc devenues de moins en moins claires.

20. Dans ce contexte, la direction de la FAO est trop souvent apparue en état de crise. L'actuel Directeur général a bien lancé des initiatives courageuses pour débloquer la situation et redynamiser l'Organisation (voir les premières réformes adoptées en 1994-95, le Sommet mondial de l'alimentation en 1996 et, plus récemment, les propositions de réforme en 2005-06), mais elles n'ont pas eu les effets escomptés. Les efforts d'ajustement déployés au cours de nombreux exercices biennaux n'ont pas réussi à ranimer la confiance dans l'Organisation ou à convaincre les principaux contributeurs d'augmenter son budget. Pire, une coupe budgétaire en a entraîné une autre, souvent plus douloureuse. L'EEI ne peut qu'insister sur le fait que la FAO est au bord du précipice. Si le « pilotage à vue » continue, l'Organisation connaîtra un déclin institutionnel de plus en plus rapide.

21. La FAO doit de toute urgence faire des choix stratégiques difficiles, mais ce type de prise de décision est devenu de plus en plus complexe. Pour conserver sa pertinence et son efficacité, la FAO doit faire des choix difficiles entre les grandes priorités, pour adapter les moyens aux fins et déterminer le rôle à donner à l'Organisation dans un monde de plus en plus complexe et

compétitif. Dans le domaine des biens publics mondiaux, des choix stratégiques cruciaux doivent être faits. Le processus décisionnel de la FAO s'est en grande partie enlisé dans une discussion fallacieuse opposant les travaux normatifs et opérationnels. La FAO ne peut être une organisation mondiale efficace que dans la mesure où elle garantit des liens forts et durables entre ses travaux normatifs et ses activités de coopération technique. Cette situation a nourri la méfiance évoquée auparavant tout en empêchant l'Organisation de définir précisément sa stratégie et ses objectifs.

22. Certains membres sont d'avis que la FAO devrait se cantonner à son rôle normatif. D'autres estiment que les travaux normatifs profitent avant tout aux pays développés et déclarent que « ce qui compte est ce que fait la FAO sur le terrain ». Les deux avis donnent lieu à des simplifications outrancières et ne tiennent pas compte du mandat assigné à la FAO dans sa Constitution, qui stipule que l'Organisation intervient dans les domaines normatif et opérationnel afin de produire des biens publics mondiaux auxquels pourront accéder tous ceux qui en ont besoin. Lorsque les membres de l'EEI ont étudié les deux points de vue lors des entretiens approfondis menés avec des représentants des États Membres à Rome et pendant les visites dans les pays, il est apparu que, pour la plupart des interlocuteurs, les deux rôles supposaient un continuum d'activités mutuellement complémentaires.

23. **Message 4: la FAO doit devenir une organisation plus flexible et continuer de gérer de manière responsable les fonds publics tout en rompant avec sa culture opposée au risque, pour améliorer son efficacité et son efficience.** Les enjeux d'aujourd'hui ne sont pas ceux de demain. L'organisation a été prudente et lente à s'adapter, lente à distinguer les changements de l'approche de développement et des domaines prioritaires qui ne peuvent être évités, de ceux qui ne sont que des engouements passagers. La capacité de discernement et la flexibilité nécessaires pour répondre au changement et aux nouveaux défis ne peuvent être obtenus que si la FAO modifie radicalement la manière dont elle est organisée, ses méthodes de travail, les comportements internes, la reconnaissance du mérite ainsi que les systèmes qu'elle impose à son administration et à sa gestion des ressources humaines. Elle doit également imposer un changement culturel au niveau du secrétariat et des organes directeurs.

24. La FAO a une bureaucratie très lourde et coûteuse caractérisée par des processus de contrôle *ex ante*⁸ consistant à examiner et vérifier l'exécution de chaque transaction avant son approbation finale, de nombreux chevauchements entre les services et un faible niveau de délégation par rapport à des organisations comparables. Cette bureaucratie lourde crée et renforce les rigidités organisationnelles et développe une culture marquée par un pouvoir très centralisé, une communication et des liens transversaux insuffisants et une frilosité à l'égard du risque. Elle freine, dans une large mesure, les efforts déployés par la FAO pour être plus efficace et mieux répondre aux besoins de ses membres.

25. La FAO doit continuer à gérer de manière responsable les fonds publics tout en rompant avec sa culture opposée au risque, pour améliorer son efficacité et son efficience. La FAO doit exercer avec prudence ses responsabilités fiduciaires tout en veillant à ce que l'exécution de ses programmes soit efficiente (c'est-à-dire conduite au plus bas niveau de la hiérarchie compatible avec les responsabilités de la transaction) et efficace (c'est-à-dire que le déploiement des intrants requis favorise une action de qualité et de bonne qualité). De nombreuses actions de routine passent encore par de multiples niveaux hiérarchiques (notamment les déplacements, les demandes d'heures supplémentaires, les lettres d'entente). En outre, l'approbation ultime de certaines transactions se fait à des niveaux de responsabilités très élevés (par exemple le recrutement des consultants de plus de 62 ans, percevant un traitement de plus de 150 dollars EU par jour; le recrutement de consultants internationaux pour le dispositif du PCT; l'enregistrement de petits cabinets-conseil). Ce système est trop absorbant pour un personnel déjà peu nombreux,

⁸ *Ex ante* désigne les mesures de contrôle et d'approbation appliquées **avant** l'événement qui fait l'objet d'un contrôle. En revanche, *ex post* caractérise les mesures de validation et de contrôle appliquées **après** l'événement qui fait l'objet d'un contrôle (il s'agit donc de mesures rétrospectives).

et demande beaucoup de temps pour la préparation et l'examen des soumissions. Il entrave sérieusement l'efficacité et les possibilités de réponse rapide, et affaiblit la responsabilité individuelle et la responsabilité des transactions – chacun est responsable, mais personne ne l'est. Le coût des contrôles préalables des transactions comportant des engagements financiers doit être proportionnel à la valeur de la transaction (par exemple pour les heures supplémentaires du personnel d'appui) et calculé en fonction de la perte potentielle (par exemple pour les déplacements). L'Évaluation externe indépendante estime que la FAO n'a pas réussi à bien concilier ses responsabilités fiduciaires et la prise en charge de l'exécution des programmes, et qu'un changement dans son mode opératoire est justifié. Ce changement pourrait être inspiré des meilleures pratiques d'autres organisations.

26. Dans le même temps, les pratiques en vigueur pour l'approbation des transactions plongent leurs racines dans les pratiques quotidiennes des membres du personnel de la FAO, et dans leur culture opposée aux risques – qui fait qu'ils répugnent à prendre des décisions, à innover, et même à utiliser le peu de pouvoirs qu'ils ont. On fait sans doute preuve de trop d'indulgence par rapport aux retards – « *le consultant est arrivé trois semaines en retard, mais nous avons suivi les règles* ». On tend plus à critiquer les innovations ou les décisions opportunes dans le temps qui ont mal tourné qu'à se féliciter d'une prise de risque à bon escient. Pour faciliter le changement, la gestion des ressources humaines devra mettre en place des incitations positives et récompenser les compétences, encourager la prise de risques en connaissance de cause et accepter les erreurs comme des occasions d'apprentissage et de renouvellement continu. Parallèlement, une réelle délégation de responsabilités supposera de mettre au premier plan la formation du personnel et l'amélioration des systèmes administratifs de l'Organisation, mais aussi d'augmenter les contrôles a posteriori⁹. L'enjeu fondamental est d'ouvrir l'Organisation à l'initiative et à la responsabilité individuelle et de faire en sorte que les organes directeurs, la direction et le personnel renoncent à leur profonde aversion pour le risque.

27. **Message 8: En tant qu'organisation détentrice de savoir, la FAO doit offrir un appui à ses États Membres, en garantissant la pleine satisfaction des besoins de la communauté mondiale dans la limite de son mandat – elle ne doit pas nécessairement tout entreprendre elle-même.** La FAO doit jouer davantage un rôle de facilitateur et concentrer les actions qu'elle mène elle-même sur les domaines dans lesquels elle a un avantage comparatif. La FAO doit à présent être stratégiquement intégrée pour que les connaissances sur l'alimentation et l'agriculture existant dans le monde soient effectivement à la disposition de ceux qui en ont besoin au moment où il le faut et sous une forme telle qu'ils puissent y accéder et les utiliser pour contribuer aux trois objectifs des États Membres, définis dans le Cadre stratégique de la FAO pour 2000-2015:

- a) les activités de plaidoyer doivent diffuser des messages techniques et aider à conduire un programme d'action de la communauté mondiale et de l'Organisation. En tant qu'institution des Nations Unies chargée de gérer un vaste secteur, la FAO a des messages importants (dans certains cas essentiels) à diffuser à la communauté mondiale, mais ils sont mal entendus. Il convient de concentrer et de maintenir l'effort sur un petit nombre de messages clés, tout en mettant les instruments de promotion au service des principaux domaines techniques de la FAO;
- b) l'appui aux politiques doit aider les pays et la communauté mondiale à prendre eux-mêmes leurs décisions en connaissance de cause (dans ce domaine, la neutralité de la FAO peut être un avantage comparatif¹⁰ incontestable);

⁹ Le contrôle a posteriori désigne, comme son nom l'indique, les mesures de contrôle et de validation prises rétrospectivement.

¹⁰ En termes économiques, l'avantage comparatif désigne la capacité à produire un bien ou un service (ou une connaissance) à un coût d'opportunité inférieur à celui d'un autre acteur économique. Il est cependant difficile à mesurer, surtout pour des activités hors marché ou dans le domaine des biens publics (ce qui est le cas de la FAO). L'EEI a abordé la question de l'avantage comparatif en s'efforçant d'identifier les domaines dans lesquels la FAO est l'unique fournisseur d'un bien ou d'un service (avantage comparatif absolu), ceux où elle produit un bien ou un service

- c) le renforcement des capacités doit être assuré dans le cadre d'une enveloppe globale intégrant coopération technique, accès aux connaissances, expérience et prise de décisions, la FAO faisant à la fois office de facilitateur et de fournisseur; un appui direct pour l'application des technologies de production, fourni en dehors des politiques et des capacités appropriées, est de moins en moins nécessaire. Les États Membres eux-mêmes et de nombreuses sources d'approvisionnement concurrentes peuvent généralement remplir ce rôle (voir Chapitre 3).

28. **Message 9: la FAO doit renforcer son rôle de gouvernance mondiale**, en tant que rassembleur, facilitateur, et source de référence pour la cohérence des politiques mondiales et l'élaboration de codes, de conventions et d'accords mondiaux. L'objectif stratégique de l'Organisation doit être de redorer son image d'organisation efficace et faisant autorité, défendant les intérêts des populations rurales, de ceux qui souffrent de la faim et de tous ceux qui peuvent tirer profit de la contribution de l'agriculture à l'économie, y compris des consommateurs. La FAO est la seule organisation mondiale capable de parler en leur nom. Elle ne prêche, dans le meilleur des cas, qu'une attention secondaire aux responsabilités qui lui incombent au titre de la gouvernance mondiale, notamment celles consistant à faire coïncider les exigences de l'action collective avec le bien-être de l'humanité en s'appuyant sur l'alimentation et l'agriculture. C'est l'échec de la gouvernance mondiale qui est à l'origine de la création des Nations Unies et de la FAO. Les organes directeurs de la FAO ne se soucient pas assez des questions de politique mondiale que les architectes de l'Organisation avaient pourtant placées au cœur de son mandat. Lorsqu'ils le font, ils n'agissent pas de leur propre initiative mais sous l'impulsion du Directeur général. Comme pour les autres domaines d'activité de la FAO, l'attention doit être tournée vers les besoins des États Membres; les avantages comparatifs de la FAO et les possibilités de partenariats et d'alliances. L'enjeu est de faire en sorte que la gouvernance mondiale réponde aux besoins des membres de la FAO, pas nécessairement que la FAO prenne la direction de toutes les activités.

29. **Message 10: la gouvernance de la FAO est faible et affaiblit l'Organisation.** La gouvernance de la FAO n'a pas garanti une stratégie adéquate de l'Organisation avec des priorités réalistes, et elle n'a pas mesuré les résultats du secrétariat par rapport à des objectifs convenus. La répartition des fonctions et des responsabilités entre les organes directeurs et la direction est devenue floue. Par ailleurs, les pays qui ne peuvent pas se procurer par eux-mêmes des avis indépendants sont désavantagés par le fait que les organes directeurs n'ont pas la possibilité de disposer de tels avis sur un certain nombre de questions importantes.

30. **Message 11: la FAO a beaucoup de fonctionnaires compétents profondément dévoués à l'Organisation et à sa mission, mais ils sont gênés dans leur travail par les structures fragmentées de la FAO et ses systèmes de gestion centralisés et rigides.** Des ressources humaines qualifiées sont l'atout le plus précieux que puisse avoir une organisation détentrice de savoirs, comme la FAO. La FAO a pour l'essentiel des fonctionnaires de talent, dotés d'une grande expertise technique et très dévoués à la mission de l'Organisation. Mais ils sont actuellement découragés. Cela vient certes de la diminution des ressources et de leur incertitude face à leur avenir professionnel, mais aussi de la gestion et des systèmes administratifs dépassés et trop rigides, qui les freinent. Alors qu'ils se sentent souvent surchargés de travail, ils sont en réalité sous-utilisés. Cela empêche l'Organisation de tirer profit de tout son potentiel et nuit à son efficacité.

31. **Message 12: l'Organisation a généralement soif d'un changement majeur et radical, et elle est prête pour cela, mais elle est aussi très sceptique quant à la capacité de la direction et des organes directeurs, à matérialiser le changement.** L'Évaluation externe indépendante a constaté une grande disponibilité à contribuer à cette refonte institutionnelle. Il faut profiter de cet enthousiasme et le canaliser avant qu'il ne s'éteigne. Les signes d'avertissement sont déjà là. Bien

que les membres du personnel soient profondément dévoués à la mission de la FAO, ils sont également très pessimistes quant à leur avenir, car ils n'ont pas confiance dans la volonté des organes directeurs et des hauts dirigeants à conduire et à gérer des réformes de l'ampleur requise.

32. **Message 13: il est encore possible de réaliser de nouveaux gains d'efficacité importants à la FAO.** Ces efforts peuvent s'appuyer sur les nombreuses mesures positives prises depuis 1994 pour quantifier et réaliser des gains d'efficacité, mais aussi sur l'accent mis sur la rationalisation dans les réformes de 2005-06. Toutefois, pour réaliser de nouvelles économies il faudra déployer un gros effort pour supprimer la bureaucratie excessive de la FAO, réduire les structures hiérarchiques inefficaces et coûteuses, déstratifier et fusionner des unités, simplifier et rationaliser les procédures, s'écarter des procédures consistant à décrire en détail la conduite à tenir pour établir des critères à respecter et des processus globaux à suivre. Tout au long de son rapport, l'EEI indique de nombreux aspects plus modestes dans lesquels la FAO pourrait améliorer son rapport de coût-efficacité. Le passage d'une culture opposée au risque à une culture de responsabilité, avec des contrôles à posteriori, est peut-être l'élément le plus important à cet égard.

33. **Message 14: la FAO ne mérite pas sa mauvaise réputation générale en tant que partenaire.** Elle est encore justifiée dans certains domaines, mais la FAO s'avère généralement une partenaire sincère et efficace et elle s'efforce de le devenir dans d'autres, bien qu'elle soit handicapée par le manque de ressources. L'Organisation continue à être perçue à l'extérieur comme une partenaire mal disposée, malgré les changements que la FAO a mis sur pied ces dernières années, sous la direction actuelle, notamment son soutien actif à l'Initiative « Unis dans l'action ». La FAO a encore de nombreux problèmes internes à surmonter pour pouvoir être un bon partenaire – en particulier la bureaucratie excessive et l'insuffisance des pouvoirs délégués aux bureaux de pays, qui l'empêchent d'avoir la flexibilité et l'agilité voulues pour répondre aux besoins de ses partenaires onusiens et non onusiens.

34. **Message 15: Dans certains cercles, la perception de la taille et des ressources de la FAO est sérieusement faussée.** Cela a donné une mauvaise idée de l'Organisation, de son potentiel, de ce que l'on peut raisonnablement en attendre et des ressources dont elle a besoin. Une représentation améliorée et plus réaliste de la taille de la FAO est nécessaire. Le budget ordinaire annuel actuel de la FAO (370 millions de dollars EU) et ses effectifs (3072 personnes) sont vraiment très modestes au regard de son mandat mondial croissant. Par exemple, les seize centres internationaux de recherche agronomique du GCRAI emploient au total 7 874 personnes, soit plus du double de la FAO, et le budget de base du GCRAI est légèrement supérieur à celui de la FAO. Pour élargir la comparaison, en 2005, le budget du Department of Fire and Forestry de l'État de Californie était de 700 millions de dollars EU; la Food Standards Agency du Royaume-Uni a 2 400 salariés à plein temps et le budget du Département fédéral de l'agriculture de l'Afrique du Sud était de 207 millions de dollars EU en 2004.

35. **Le message 15 ci-dessus incite l'EEI à réitérer le message 1 qui est de réformer dans la croissance. À défaut d'un accord bien défini sur un programme de réforme significatif et soutenu et sur l'augmentation des ressources requise pour le mener à bien, on peut difficilement envisager que la FAO puisse aller de l'avant.** La FAO est dans une impasse financière. Ses principales compétences et ses capacités d'exécution globales se sont sérieusement effritées dans de nombreux domaines par suite de l'amenuisement constant de l'ensemble de ses ressources, en particulier pour le budget ordinaire. La situation financière est à la fois une cause de ces problèmes et la conséquence de problèmes plus profonds. Paradoxalement, avec un budget en diminution, dans une situation où l'on est lié par des engagements envers un personnel particulièrement compétent et qualifié (ainsi que par le statut du personnel applicable dans le système des Nations Unies), il est plus difficile d'ajuster les priorités qu'avec un budget en expansion, qui permet d'affecter des ressources additionnelles aux domaines d'activité prioritaires. Si l'on ne commence pas par corriger les problèmes plus profonds, à savoir l'orientation stratégique, les processus de gestion, les obstacles structurels et administratifs et la culture de base de l'Organisation, la confiance indispensable pour mobiliser de nouveaux

financements ne se matérialisera pas. De la même manière, quand la FAO s'attaquera aux autres causes profondes de la crise, il lui faudra trouver de nouvelles ressources financières, et elle les méritera.

36. **Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est un important programme de réformes, dans la croissance:** cette voie, convenue par les membres en consultation avec le secrétariat, permettra d'avoir une FAO adaptée au XXI^e siècle. La FAO ne peut pas répondre aux attentes de ses membres, exploiter ses avantages comparatifs ou préserver ses compétences de base avec de nouvelles réductions budgétaires. Des réformes radicales devraient déclencher l'augmentation des ressources qui, à son tour, permettra aux réformes de se matérialiser.

37. Les huit chapitres de cette évaluation nous apprennent beaucoup de choses sur l'histoire de la FAO depuis sa création il y a plus de 60 ans. Le Chapitre 2 nous rappelle que la FAO a été fondée sur la noble vision qui a conduit à la création des Nations Unies: « La Guerre mondiale – plus jamais et les conditions qui ont conduit à la Guerre mondiale – plus jamais ». Le Chapitre 2 retrace également la trajectoire des 60 ans d'existence de l'Organisation, caractérisée par une transition constante de la stabilité à la turbulence, de l'expansion financière aux restrictions budgétaires, de la position d'unique fournisseur à celle d'un fournisseur parmi tant d'autres.

38. La FAO n'a pas su gérer la transition. Le déclin amorcé dans les années 80 s'accélère maintenant rapidement et l'Organisation est entrée dans une phase de crise pour son avenir. Depuis 1994-95, le budget ordinaire a fléchi de 22 pour cent, en valeur réelle, alors que les ressources totales dont dispose l'Organisation, à l'exclusion des ressources extrabudgétaires pour les urgences, ont baissé de 31 pour cent.

39. Si les tendances actuelles se poursuivent, le budget ordinaire sera encore amputé de 11 pour cent au cours des trois prochains exercices biennaux. À supposer qu'il n'y ait pas de changement dans les contributions extrabudgétaires par rapport aux trois derniers exercices biennaux, les ressources financières biennales totales de la FAO, urgences non comprises, auront fléchi en 2012 à approximativement 716 millions de dollars EU (valeur exprimée en dollars de 1994-95), soit une réduction de 90 millions de dollars EU par rapport à 2006-07. Parallèlement, si les tendances actuelles se poursuivent d'ici à 2012: i) la FAO sera encore en train de s'acharner à produire la plupart des biens et des services qu'elle fournit actuellement; ii) tous ses programmes ou presque seront encore en phase de réduction; iii) le nombre de ses bureaux de terrain aura encore augmenté, mais ils n'auront pas de ressources financières suffisantes pour fonctionner; iv) ses principales compétences techniques opérant au Siècle seront tombées bien au-dessous de la masse critique dans de nombreux domaines clés.

40. Un deuxième danger est de voir s'éterniser la discussion du rapport de l'EEI et de ses propositions entre les membres et le secrétariat, chacun mettant en avant les aspects et les recommandations du rapport qui leur plaisent ou leur déplaisent, et continuant à placer la discussion sur un plan idéologique, au lieu d'examiner les éléments probants. Certains changements finiront bien par se produire, mais ils seront marginaux (trop peu nombreux ou trop tardifs) et ne parviendront pas à redonner confiance aux membres ou à inverser la trajectoire à la baisse déjà mentionnée.

41. Dans ces sombres perspectives, la perdante sera la communauté mondiale. Ce qui fait l'importance de la FAO, ce n'est pas l'Organisation en tant que telle, mais le fait que le monde, et en particulier ses citoyens les plus pauvres, ne recevrait pas des institutions mondiales les services qu'il est en droit d'attendre. La principale tâche qui a été confiée à l'EEI était d'aider à empêcher que cela se produise en « couvrant tous les aspects de l'Organisation »; en cherchant à « renforcer l'unité et la détermination des membres de l'Organisation, et à préparer la FAO pour le XXI^e siècle et les enjeux futurs ». La principale conclusion de l'EEI est que cela n'est possible que dans le cadre d'un programme intégré de renouvellement institutionnel. Bien que l'augmentation des ressources financières soit une nécessité absolue, il ne suffit pas de quelques

ajustements séquentiels ou d'une nouvelle injection de fonds pour résoudre les problèmes ou relever les défis.

LA VOIE À SUIVRE

42. En se fondant sur son évaluation rationnelle des activités de la FAO, l'EEI est convaincue qu'une démarche valide ne peut être couronnée de succès que dans le cadre d'une « réforme accompagnée de croissance » et d'un renforcement de la cohésion entre les membres sur la base d'une vision commune des futures activités de la FAO. La grande question est de savoir comment y parvenir.

43. Certains membres de la FAO pencheront pour une « croissance financière comme condition préalable à la réforme », d'autres pour « des réformes importantes et durables avant la croissance financière ». En conclusion, l'EEI estime que la persistance de ces formulations opposées ne peut que conduire à une nouvelle impasse, une aggravation de la méfiance mutuelle et un avenir sombre pour l'Organisation. Elle juge même que si ces deux formulations persistent, le déclin de l'Organisation vers la marginalisation et la décrédibilisation s'accélérera. Si les membres de la FAO ne peuvent pas trouver la solution politique et les moyens de réaliser la réforme et la croissance simultanément dans le cadre d'une démarche cohérente, unifiée et interdépendante, l'Organisation ne sera pas préparée à répondre aux besoins et aux défis du vingt et unième siècle.

44. L'EEI estime qu'un premier signal fort pour débloquer la situation serait de convenir de mettre un terme à la baisse régulière des ressources du budget ordinaire en termes réels. Elle considère également que la poursuite de la « croissance nominale zéro » n'est pas acceptable si les membres de la FAO sont vraiment déterminés à disposer d'une organisation qui soit « préparée à répondre aux besoins et aux défis du vingt et unième siècle ». Les mesures à prendre sont celles qui créeront la confiance et la compréhension mutuelle. À cet égard, l'EEI a conclu qu'une prévision de croissance réelle zéro pour le prochain exercice biennal est probablement la condition préalable minimum à la formulation de réformes transformationnelles. Cette mesure n'aboutirait pas à une croissance réelle, mais elle indiquerait une volonté de stabiliser l'Organisation et de mettre à l'épreuve la proposition de « changement assorti de croissance ». Si les changements transformationnels exigés pour l'avenir de la FAO n'étaient pas appliqués, cela signifierait malheureusement que l'expérience a échoué et que la mécanique des réductions budgétaires serait de nouveau à l'ordre du jour.

45. L'EEI considère par conséquent que ses deux premières recommandations sont fondamentales pour ouvrir la voie du succès à une réforme accompagnée de croissance. Ces deux recommandations sont les suivantes:

46. **Recommandation 1.1: L'EEI recommande la formulation d'un Plan d'action immédiat (PAI)**, d'une durée de 3 à 4 ans, sur la base de ces recommandations. Il conviendrait d'établir un calendrier des étapes critiques pour toutes les réalisations envisagées et de suivre l'achèvement de chaque réalisation, afin d'avoir des indicateurs d'avancement. Un plan de communication devrait être prévu, afin que tous les membres, le secrétariat et les principaux partenaires de la FAO soient en permanence tenus informés de l'avancement des activités. Certaines recommandations sont des « mesures à effet rapide », donnant des preuves rapides d'avancement, qui contribuent à donner de l'élan et créent un climat de confiance. D'autres s'inscrivent plus dans la durée et leur application devrait être suivie dans les rapports d'activité périodiques.

47. Le Plan d'action immédiat doit être établi et dirigé conjointement par les organes directeurs et le secrétariat. Son objectif est de garantir l'avenir de la FAO, comme l'Organisation mondiale dynamique, crédible, digne de confiance et efficace envisagée à l'origine par ses architectes. Il est clair que ce plan relève de la responsabilité de la gouvernance, mais il ne peut être réalisé que si les organes directeurs et le secrétariat le conçoivent et le gèrent ensemble. La

FAO doit poursuivre sur sa lancée, à défaut de quoi les possibilités de réforme dans la croissance seraient perdues.

48. **Recommandation 1.2:** Après le débat général et l'accord sur la voie à suivre adopté lors des sessions du Conseil et de la Conférence de novembre 2007 sur les principaux processus et priorités permettant de donner une suite à la Conférence, les organes directeurs pourraient envisager les arrangements suivants:

- a) le Plan d'action immédiate devrait être examiné à une courte session extraordinaire de la Conférence, au milieu de l'année 2008, pour pouvoir prendre des décisions précises concernant sa mise en oeuvre, y compris les éventuelles conséquences budgétaires, à compter de janvier 2009. Au plan général, les organes directeurs et la direction, dans le cadre de leurs prérogatives respectives, sont invités à **créer un Groupe de travail composé de représentants de la direction et des membres en vue de faciliter l'élaboration du Plan d'action immédiate. Les contributions seraient rédigées par le secrétariat de la FAO pour examen par le groupe de travail;**
- b) il est également suggéré de **continuer de s'appuyer sur un arrangement tel que les « Amis du Président », ou sur un Comité de la Conférence ou du Conseil qui aurait pour mandat d'élaborer des propositions de réforme de la gouvernance et de fournir un forum où l'ensemble des membres pourraient débattre des propositions émanant du groupe de travail**, en vue d'obtenir un accord à la session extraordinaire de la Conférence en 2008;
- c) le groupe de travail recevrait des informations de la direction sur ses intentions de réforme et examinerait puis recommanderait aux « Amis du Président » (ou au Comité de la Conférence ou du Conseil) des propositions de réforme dans des domaines de responsabilité commune tels que la définition des priorités. En formulant ces recommandations, l'EEI tient à préciser qu'elle ne propose pas une cogestion de la FAO, d'autant que de nombreuses réformes recommandées dans le chapitre 4 sur la gouvernance ont pour but de renforcer le rôle et l'autorité de la direction et de clarifier les rôles de la direction et de la gouvernance. Le but du Plan d'action immédiate, cependant, serait de garantir l'avenir de la FAO, ce qui est à l'évidence une responsabilité conjointe de la gouvernance et de la direction. L'EEI recommande que le groupe de travail porte ses efforts sur le renforcement de la confiance mutuelle entre les membres et entre les membres et la direction en ce qui concerne les composantes, le calendrier et les exigences du Plan d'action immédiate. En outre, de nombreuses recommandations sur la gouvernance elle-même sont suggérées par le Plan d'action immédiate. Leur inclusion et leur mise en oeuvre ultérieure ne peuvent être déterminées que par la gouvernance. Il est donc espéré que la nature collaborative et consultative du processus de préparation du Plan d'action immédiate conduira les membres à se l'approprier et à en partager les objectifs avec la direction;
- d) les organes directeurs peuvent également adopter à leurs sessions de novembre 2007 des mesures ayant des coûts limités et pouvant faire l'objet d'un accord commun. Ces mesures pourraient inclure des changements institutionnels pouvant faciliter l'élaboration et la mise en oeuvre du Plan d'action immédiate.

49. Du point de vue pratique et chronologique, on trouvera ci-après un calendrier possible pouvant conduire à l'adoption du Plan d'action immédiate et à sa mise en oeuvre initiale:

- a) **Novembre 2007 – Réunion du Conseil et de la Conférence:** Adoption du principe de création d'un groupe de travail chargé de préparer le Plan d'action immédiate sur la base du rapport de l'EEI et de mettre au point un arrangement analogue à celui des « Amis du président » ou de créer un Comité de la Conférence ou du Conseil. Adoption également de l'enveloppe financière du Plan d'action immédiate, qui doit correspondre, au minimum, à une croissance réelle zéro pour l'exercice 2008-2009, sachant que les coûts

supplémentaires de la réforme feront l'objet d'un accord à la session extraordinaire de la Conférence en 2008;

- b) **Décembre 2007- Août/Septembre 2008:** Le groupe de travail conjoint et les « Amis du président » élaborent le Plan d'action immédiate sur la base des recommandations de l'EEI. Le plan inclut les diverses recommandations concernant les priorités, les délais, le chemin critique, les jalons et les besoins de ressources. Le Président indépendant tient en permanence tous les membres informés des progrès accomplis.
- c) **Septembre/Novembre 2008:** Une session extraordinaire de la Conférence examine le Plan d'action immédiate, ses priorités recommandées et les besoins de ressources. Si le plan est accepté et les ressources affectées, les mesures de mise en oeuvre suivront immédiatement. À l'exception des recommandations concernant spécifiquement la gouvernance, la gestion du plan sera du ressort du secrétariat. Parallèlement, un nouveau Plan à moyen terme ainsi que le Cadre stratégique de la FAO tels que décrits et recommandés au Chapitre 7 du présent rapport sont présentés et examinés. Ils sont ensuite approuvés à la session de la Conférence en 2009 (dans la première moitié de 2009) et servent de base à l'adoption d'un budget de croissance intégrée (Programme ordinaire et ressources extrabudgétaires pour 2010-2011). Ils incluent des priorités et des choix stratégiques clairs, la spécificité des programmes, des coûts d'opportunité, des indicateurs de résultat, des instruments d'évaluation et de suivi (notamment des mécanismes de traçabilité impliquant le Conseil ou l'un des comités du Conseil), un ajustement des moyens aux fins et une stratégie de mobilisation des ressources. Regroupés, le Plan d'action immédiate et le nouveau Plan à moyen terme/Cadre stratégique forment un socle permettant aux membres de préparer un accord à plus long terme visant à redresser la situation de la FAO par la « réforme assortie de croissance ».

50. Le présent rapport formule 109 recommandations distinctes incluant 313 prescriptions. Leur but est de contribuer à transformer profondément la FAO et de créer un climat de compréhension, de confiance mutuelle et d'engagement entre tous les membres et un contexte favorable à la préparation de l'avenir de l'Organisation. Le Tableau 1.1 montre le nombre de recommandations et de sous-composantes (ou produits) par chapitre du présent rapport.

Chapitre	Nombre de Recommandations	Nombre approximatif de sous-composantes
1. Synthèse de l'EEI	2	2
2. Vue d'ensemble et contexte	0	0
3. Pertinence et efficacité des activités techniques de la FAO pour le XXI ^e siècle	24	75
4. Gouvernance	20	60
5. La FAO dans le Système multilatéral – Partenariats	10	22
6. Culture, organisation et structure de la FAO	22	47
7. Cycle du programme de la FAO	11	37
8. Administration, ressources humaines et finances	20	69
Total	109	313

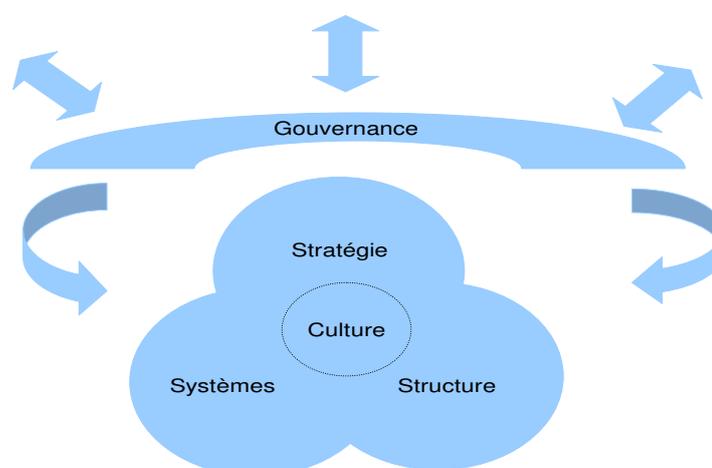
51. Un grand nombre de recommandations sont interconnectées et/ou interdépendantes. Elles ont été organisées pour cette raison en quatre segments afin de faciliter les renvois et de servir de

base éventuelle au Plan d'action immédiate qui les intégrera comme il convient. Il est clair que toutes les recommandations de l'EEI et les produits qui en découlent ne seront pas acceptés, mais l'EEI considère que le cadre global des quatre groupes fournit un tableau complet des transformations institutionnelles qui sont nécessaires au sein de la FAO, et estime qu'il peut contribuer à garantir l'avenir de l'Organisation si les membres et la direction se l'approprient et le placent au centre de leurs préoccupations communes.

52. Les quatre segments sont les suivantes:
- STRATÉGIE:** Revitaliser la vision de la FAO grâce à un nouveau cadre stratégique (38 recommandations et 113 produits);
 - GOUVERNANCE:** Investir dans la gouvernance (25 recommandations et 84 produits);
 - SYSTÈMES ET CULTURE:** Changer au niveau institutionnel et réformer les systèmes administratifs et de gestion (28 recommandations et 79 produits);
 - STRUCTURE:** Restructurer pour améliorer l'efficacité et l'efficience (16 recommandations et 34 produits).

53. La Figure 1.2 décrit les relations entre les quatre segments. Les flèches de la Figure 1.2 montrent le double rôle des organes directeurs: premièrement, le rôle lié aux activités fiduciaire et de supervision à l'égard du secrétariat (flèches vers le bas); deuxièmement, la responsabilité des organes directeurs, qui est de faire en sorte que la FAO puisse remplir son mandat et jouer son rôle de chef de file en matière d'alimentation, d'agriculture et de nutrition à l'échelon mondial (flèche vers le haut et vers l'extérieur).

Figure 1.2: Relations entre les segments de recommandations de l'EEI



54. Chaque segment comprend des thèmes qui sont présentés et décrits ci-après dans le présent chapitre. Regroupées, les réformes recommandées dans les quatre segments forment un programme ambitieux axé sur le renouvellement institutionnel.

55. La mise en œuvre exigera du temps et la participation de nombreux acteurs: direction, membres et personnel. Certaines des recommandations et des produits peuvent être mis en œuvre facilement et rapidement; d'autres, plus complexes, demandent du temps, des efforts considérables et la participation de divers protagonistes. Certaines exigeront de nouvelles ressources financières, d'autres sont peu coûteuses. Enfin, certaines se traduiront par des économies immédiates tandis que d'autres n'auront d'effets positifs qu'à moyen terme. Compte tenu de cette complexité et afin d'aider la direction et les membres à formuler le Plan d'action

immédiate, y compris les besoins nécessaires à sa mise en œuvre, l'Annexe 1 du présent rapport fait une synthèse des recommandations par segment et comprend:

- a) des suggestions concernant les responsabilités possibles pour chacun des produits, classées en trois catégories: « secrétariat », « organes directeurs » et « secrétariat et organes directeurs » travaillant ensemble;
- b) un « indice d'intensité » pour chacune des principales activités, qui mesure la quantité de travail requis et/ou le nombre d'acteurs participant. Près de 16 pour cent des produits sont d'une intensité faible (+), 59 pour cent d'une intensité moyenne (++) et près de 25 pour cent d'une intensité élevée (+++);
- c) des estimations de coûts provisoires et approximatives sont présentées dans le Tableau 1.2 et l'Annexe 1. Elles ont été établies par l'équipe d'évaluation, à partir d'informations fournies, à sa demande, par le Service du Programme, du budget et de l'évaluation de la FAO. Ces estimations indiquent des montants minimaux et maximaux dans trois catégories: C- coûts ponctuels associés aux recommandations; A- économies futures; et B- coûts récurrents. L'Annexe 1 fournit des informations détaillées par thème.

56. La nature provisoire et approximative de l'Annexe 1 doit être soulignée. Les classifications et les indicateurs fournis n'ont qu'un caractère indicatif et visent à préciser les intentions des recommandations de l'EEI afin d'aider et d'orienter l'élaboration du Plan d'action immédiate dans ses moindres détails. Les estimations, notamment celles concernant les coûts, doivent être interprétées avec prudence. Elles peuvent en effet varier selon les hypothèses retenues, les décisions adoptées et les examens plus détaillés auxquels elles seront soumises.

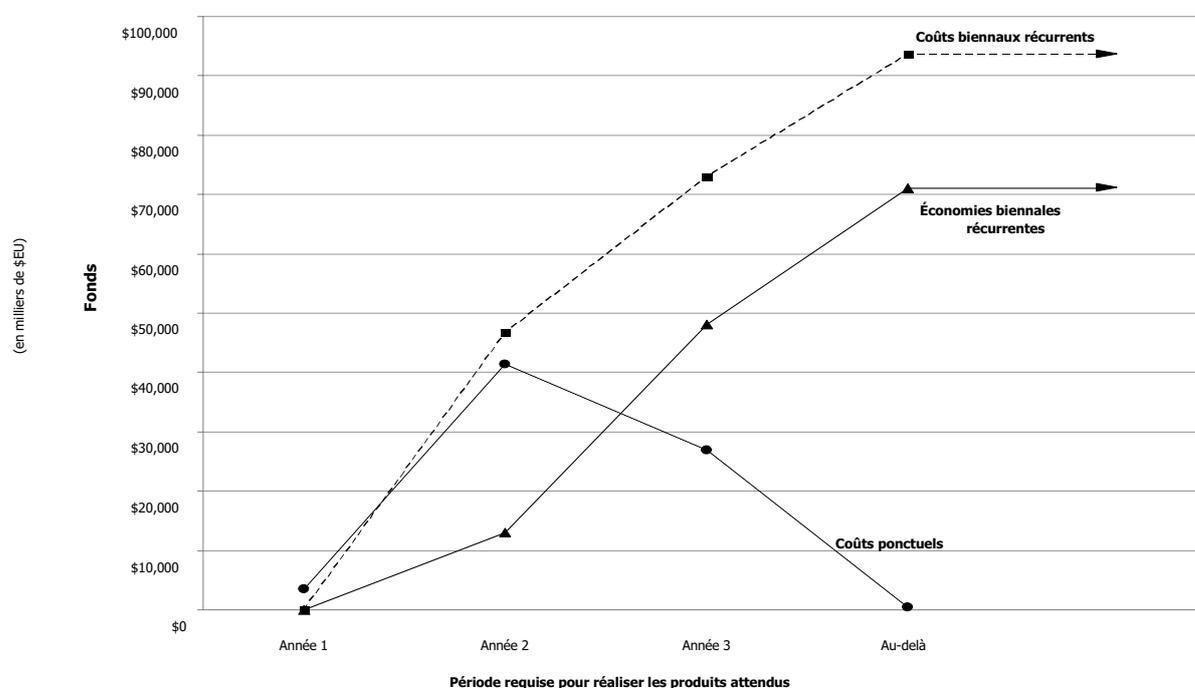
57. À titre uniquement indicatif et pour orienter les discussions et l'examen conduits par le secrétariat et les membres, l'EEI suggère, sur une période de quatre ans:

- a) Des coûts non récurrents de 62 à 76 millions de dollars EU pour la restructuration et la transformation. Ces coûts comprennent principalement le coût du Plan d'action immédiate et l'élaboration d'un nouveau cadre stratégique (2-5 millions de dollars EU) et le coût du réaligement de l'Organisation et de ses ressources humaines, incluant la déstratification, les réaffectations et les indemnités de départ (53-59 millions de dollars EU), y compris des choix stratégiques concernant le Programme technique (2-3 millions de dollars EU) et l'examen général de la gestion et de l'administration (3-5 millions de dollars EU);
- b) Des économies biennales après l'achèvement du Plan d'action immédiate et l'introduction de changements procéduraux et structurels et la réalisation de gains d'efficacité de 61 à 81 millions de dollars EU. Il s'agit essentiellement des gains d'efficacité dus aux mesures suivantes: simplification des procédures administratives (de 8,4 à 16,2 millions de dollars), déstratification, rationalisation de l'organigramme du Siège (de 25 à 26 millions de dollars EU), réorganisation de la structure de terrain (de 12 à 20 millions de dollars EU), définition des choix stratégiques concernant les domaines d'activités prioritaires de l'Organisation (de 9,6 à 11,2 millions de dollars EU), et vérification que les conventions et d'autres accords statutaires pris en charge par la FAO ne représentent pas un coût récurrent en constante augmentation pour l'Organisation (4,6-4,7 millions de dollars EU);
- c) Engagements budgétaires biennaux récurrents de 77,7 à 109,3 millions de dollars.

Tableau 1.2: Vue d'ensemble des coûts estimatifs, par segment			
Segment	Économies biennales récurrentes*	Coûts biennaux récurrents*	Coûts ponctuels*
	(millions de \$ EU)	(millions de \$ EU)	(millions de \$ EU)
Recommandations fondamentales			\$1,2 - \$2,8
1. Stratégie	\$11,2 - \$13,0	\$32,0 - \$45,4	\$3,3 - \$6,3
2. Gouvernance	\$0,6 - \$0,8	\$14,2 - \$18,1	\$0,4 - \$0,5
3. Systèmes et culture	\$8,4 - \$16,2	\$14,1 - \$16,8	\$7,5 - \$ 11,0
4. Structure	\$41,1 - \$50,7	\$17,5 - \$29,0	\$50,0 - \$55,0
Total	\$61,3 - \$80,7	\$77,7 - \$109,3	\$62,4 - \$75,6
<i>Coûts des obligations de dépenses après la cessation de service</i>		\$39,7	

* Ces estimations supposent l'application de toutes les mesures de restructuration organisationnelle et programmatique en 12 mois. Tout retard réduirait à la fois les économies immédiates et les coûts récurrents.

58. La Figure 1.3 décrit les points médians des coûts et des économies susmentionnés pour les quatre prochaines années.



LES QUATRE SEGMENTS D'UN PLAN D'ACTION IMMÉDIATE

Segment I: Revitaliser la vision de la FAO

Thème 1.1: Un nouveau cadre stratégique pour l'Organisation

59. La FAO a besoin de toute urgence d'un nouveau cadre stratégique et d'une base pour le Plan à moyen terme pour plusieurs raisons:

- a) à toutes fins utiles: actuellement, elle n'en possède pas et il faut répondre clairement à la question « où va la FAO? »;
- b) l'absence d'une stratégie claire et consensuelle nuit à la situation et aux perspectives financières de la FAO. Un cadre stratégique bien conçu est un élément de base essentiel pour réussir à mobiliser des ressources;
- c) la FAO doit faire des choix stratégiques et programmatiques importants et difficiles sur ce qu'elle peut et ne peut pas faire; sur ce qu'elle doit conserver et renforcer et sur ce qu'elle doit laisser tomber; sur ce qui est une priorité et sur ce qui ne l'est pas. Elle doit être plus claire sur les compromis et les coûts d'opportunité, adapter les moyens aux fins et cesser ses opérations dans les domaines où ils ne coïncident pas. Elle a besoin d'une stratégie de mobilisation des ressources cohérente et doit établir des objectifs de résultats clairs, qui engageront sa responsabilité;
- d) les choix et les décisions ci-dessus sont les conditions *sine qua non* pour restaurer la confiance des membres. La transparence de ces choix et de ces décisions est la clé d'un dialogue loyal et constructif entre les membres, où ils discutent les uns avec les autres au lieu de parler l'un après l'autre. Cela devrait aussi contribuer à accroître la confiance.

60. L'EEI recommande que la priorité absolue soit accordée à l'élaboration d'une stratégie de l'Organisation clairement énoncée pour les quatre années à venir, qui couvrirait toute la gamme des produits de la FAO, serait comprise et approuvée par tous ses membres, et dont les exigences quant aux moyens et aux fins seraient clairement stipulées. Comme toute les bonnes stratégies, elle devrait être ambitieuse, mais aussi pragmatique et ancrée dans la réalité. Or, la réalité pour une stratégie de la FAO, c'est l'austérité financière. Ces contraintes ne sont pas prêtes de disparaître, mais la stratégie devrait chercher à les atténuer, en démontrant les résultats et les impacts (Recommandation 7.1).

61. En termes de produits, le cadre stratégique de l'Organisation devrait regrouper les objectifs et les documents, auparavant séparés, du Cadre stratégique et du Plan à moyen terme (Recommandation 7.1). Le produit découlerait ensuite des trois objectifs de haut niveau spécifiés dans le cadre stratégique de 1999, qui sont tous interdépendants (le premier étant le plus important):

- e) lutte contre la faim et la malnutrition;
- f) contribution de l'agriculture au développement économique et social;
- g) gestion durable des ressources naturelles pour l'alimentation et l'agriculture.

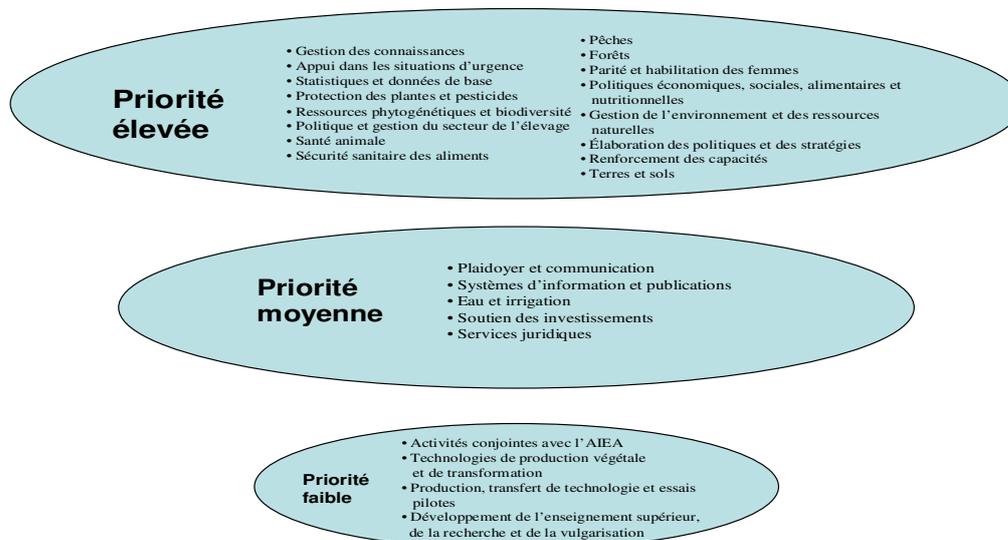
62. Le Plan définira des priorités claires reflétant les critères appliqués par l'EEI pour l'analyse du programme technique de la FAO (priorités exprimées par les membres; caractère d'actualité et intérêt pour les donateurs de fonds extrabudgétaires; exploitation des atouts comparatifs potentiels de l'Organisation, y compris de ses capacités existantes et de son interdisciplinarité; et potentiel de partenariat – Chapitre 3 et 7):

- a) Définir des priorités stratégiques autour de la fonction centrale de la FAO – la gestion des connaissances - en identifiant 5 ou 6 programmes prioritaires, à partir d'une vision élargie des enjeux pour le futur découlant des trois objectifs des États Membres, tels qu'ils sont stipulés dans le Cadre stratégique (Recommandations 7.1 et 7.2);
- b) Baser ces priorités sur un avantage comparatif incontestable et dynamique de la FAO, en reconnaissant qu'il y a de nombreux autres acteurs là où la FAO était

- auparavant souvent seule, et définir clairement le rôle de la FAO (Recommandation 5.1);
- c) Intégrer les Cadres nationaux sur les priorités à moyen terme dans le système de planification globale (Recommandation 3.2 A);
 - d) Fixer les objectifs de performances et de résultats qui engageront la responsabilité de l'Organisation (abandon de l'orientation-produits au profit d'objectifs plus élevés et de leurs résultats – Recommandation 7.2);
 - e) Donner un ordre de grandeur des ressources requises pour atteindre les objectifs et définir des stratégies pour la mobilisation de ces ressources, en intégrant pleinement les contributions « extrabudgétaires » dans le Plan (Recommandation 7.1).

63. Le Chapitre 3 de la présente évaluation inclut l'examen de tous les domaines de programme de la FAO et s'efforce de fournir des orientations concernant la définition des priorités et la prise de décision relative aux coûts d'opportunité (voir le tableau 3.16). Il comprend un certain nombre de critères assortis chacun d'un indice de 1 à 4. Les critères sont les suivants: i) besoin global lié aux trois objectifs des pays membres; ii) priorité déclarée des membres; iii) performance; iv) nombre de concurrents ou d'autres sources d'approvisionnement; et v) potentiel de soutien extrabudgétaire. L'amalgame de ces résultats montre des priorités possibles en matière d'allocation de ressources selon trois critères: élevée, moyenne ou faible (voir la Figure 1.4 ci-dessous).

Figure 1.4: Priorités possibles pour l'allocation de ressources



64. La communauté de vues entre les organes directeurs et la direction, eu égard aux choix du cadre stratégique, les conduira nécessairement à se poser la question la plus importante, à savoir où devrait en être la FAO dans 4, 6, 10 et 15 ans? Cette vision devrait être élaborée en interaction étroite entre les membres et le secrétariat. Cela nécessitera des arrangements appropriés, pour une interaction « en temps réel ». L'EEI recommande d'agir par l'entremise. Cela nécessitera des arrangements appropriés, pour une interaction « en temps réel ». L'EEI recommande d'agir par l'entremise du Président indépendant du Conseil de la FAO et avec un petit groupe de travail représentatif des membres et du secrétariat. Le groupe devra comprendre peu de membres pour que la discussion et le débat restent sincères. Il transmettra ses contributions à des groupes plus

larges tels que les « Amis du président » ou un Comité de la Conférence ou du Conseil qui tiendra informés tous les membres de la FAO des progrès accomplis et recueillera les observations et les suggestions tout en renforçant le sentiment d'appropriation. Le Cadre stratégique inclura également un contrat de performance pour la gouvernance (Recommandation 4.14). Ces points sont précisés plus avant dans le Segment 2 sur la gouvernance.

65. **Calendrier:** Une proposition préliminaire pour le plan à moyen terme et un projet de cadre stratégique devraient être préparés en temps utile pour la session extraordinaire proposée de la Conférence en 2008.

Thème 1.2: Stratégie de composantes (transversale aux domaines techniques)

66. L'EEI a recommandé l'élaboration de stratégies institutionnelles sur un certain nombre de sujets propres à plusieurs domaines techniques. Elles constituent des composantes stratégiques essentielles du cadre stratégique global de l'Organisation (voir ci-dessus). Lorsqu'elles pourront être élaborées parallèlement au cadre stratégique global de l'Organisation, elles constitueront un apport précieux pour son élaboration. Les versions finales devront être cohérentes avec les cinq ou six thèmes de priorité s'inscrivant dans le cadre stratégique global de l'Organisation. Ces « stratégies de composantes » incluent:

- a) une stratégie de mobilisation des ressources cohérente et dynamique (Recommandation 7.6), qui ajuste les ressources du Programme ordinaire et les contributions extrabudgétaires aux priorités du nouveau cadre stratégique de l'Organisation;
- b) une stratégie de communication et de plaidoyer (avec quelques messages fondamentaux communs, conçus en accord avec le FIDA et le PAM - Recommandations 3.4, 5.4.C et 5.10);
- c) une vision stratégique de la gestion des connaissances (Rec. 3.3), incluant les exigences en matière de diffusion du savoir (Rec. 3.6);
- d) une stratégie de partenariat (mise en oeuvre des recommandations de l'Évaluation de 2005 sur les partenariats et des autres enseignements tirés, Rec. 5.1); et en rapport étroit avec cette stratégie;
- e) un cadre stratégique et politique pour la coopération avec le secteur privé (Rec. 5.9) et avec les ONG/OSC (Rec. 5.8);
- f) une stratégie de renforcement des capacités (Rec. 3.24);
- g) une stratégie relative au rôle que doit jouer la FAO pour aider les pays à définir eux-mêmes leurs priorités, approches et plans d'investissement, sur la base de leurs propres besoins (Rec. 3.7);
- h) une stratégie visant à définir un mandat précis pour les fonctions d'urgence pour lesquelles la FAO a un avantage comparatif (Rec. 3.8);
- i) un réexamen exhaustif des besoins en statistiques et en données de base pour le XXI^e siècle (Rec. 3.5);
- j) un plan permanent de continuité des activités dans le cadre de l'évaluation du risque et de la planification (Recommandation 8.20A).

67. **Calendrier:** L'élaboration de ces stratégies devra être hiérarchisée à l'intérieur du Plan d'action immédiate et l'ensemble devra être complété et examiné par la direction et les organes directeurs pour une période de deux exercices biennaux (quatre ans).

Thème 1.3: Choix stratégiques préliminaires pour le programme technique

68. Le Chapitre 3 fournit l'analyse qui sous-tend les 19 recommandations de l'EEI concernant les orientations des programmes et l'allocation des ressources, compte tenu de la situation financière critique de la FAO. Ces choix ne seront pas statiques et l'Organisation doit être capable de répondre avec une souplesse accrue. L'analyse et les priorités recommandées par l'EEI ont pour but d'inciter la FAO à faire des choix urgents et d'éviter de « piloter à vue » comme dans le passé. Elles pourraient également apporter une contribution importante à l'élaboration du Cadre stratégique global de l'Organisation (voir ci-dessus) et à sa préparation (Recommandations 3.5 à 3.23 concernant les domaines techniques et les activités interdisciplinaires).

69. L'Organisation a pour mission, dans la limite de son mandat, de garantir aux pays, quel que soit leur niveau de développement, en particulier aux plus pauvres, un accès aux connaissances, aux biens et aux services publics dont ils ont besoin. L'Organisation ne doit pas nécessairement agir elle-même, même si dans certains cas ce sera la formule la plus efficace. Dans les domaines de l'assistance à l'élaboration des politiques, de la promotion du renforcement des capacités et de l'appui au renforcement de la cohérence des politiques mondiales et à l'élaboration d'une législation appropriée. En outre:

- a) la FAO devrait s'appuyer sur ses atouts potentiels, en tant qu'organisation détentrice de savoirs, intégrée et interdisciplinaire, capable de rassembler au niveau mondial et réputée neutre;
- b) l'Organisation doit déplacer son attention, dans le domaine du développement rural basé sur l'agriculture, sur l'emploi comme source de revenus et d'accès à la nourriture;
- c) les domaines de priorité comparative (voir la figure 1.4 ci-dessus) comprennent la fourniture de données et de statistiques de base mondiales sur les ressources naturelles, la foresterie, les pêches, l'élevage (y compris les épizooties), l'environnement et les ressources naturelles (y compris la terre et les sols), les opérations d'urgence, les politiques économiques, sociales, alimentaires et nutritionnelles, les activités relatives à la sécurité sanitaire des aliments et l'appui aux conventions mondiales, notamment sur la protection des végétaux, les pesticides, les ressources génétiques et la pêche. Dans tous ces contextes, le plaidoyer, l'appui aux politiques et le renforcement des capacités sont au premier plan.;
- d) le transfert des technologies de production et de transformation est le domaine dans lequel les pays se sont avérés les plus forts et les mieux armés sur le plan technique, et dans lequel la FAO s'est avérée avoir le plus de concurrents et par conséquent le moins d'avantage comparatif.
- e) l'EEI a identifié des domaines où il existe des défaillances dans l'architecture mondiale, mais auxquels les pays n'ont pas nécessairement accordé une priorité élevée, et dans lesquels la FAO aurait du mal à renforcer de façon significative ses capacités sans un complément de ressources notable. Il s'agit en particulier du renforcement institutionnel pour la formation des agriculteurs, l'enseignement et la recherche agricole.
- f) une approche plus intégrée doit être mise au point pour l'élaboration de politiques alimentaires, nutritionnelles et institutionnelles.

70. **Calendrier:** l'adoption rapide des priorités globales en matière de programme est importante pour préparer le Plan à moyen terme et le cadre stratégique; sur ce point les décisions devront être entérinées à la session extraordinaire proposée de la Conférence en 2008.

Thème 1.4: Partenariats externes spécifiques

71. Ce thème regroupe six recommandations sur l'établissement de partenariats avec des institutions ou des catégories spécifiques, telles que les institutions basées à Rome et le GCRAI (Recommandations 3.11B, 5.3, 5.4, 5.6 et 5.7). Il est entendu que les partenariats sont souvent synonymes de coûts de transaction moyens, voire élevés, et qu'ils ne sont pas une fin en soi. Ils doivent procurer des avantages plus tangibles aux membres, sur la base des avantages comparatifs respectifs.

72. **Calendrier:** Nouer des partenariats n'est pas un processus à court terme, mais il s'agit d'un domaine qui doit conserver un certain dynamisme. Ce processus devra commencer immédiatement et montrer des progrès substantiels dans les quatre ans à venir. La plupart des produits sont classés en conséquence.

Thème 1.5: Coopération technique aux niveaux national et régional

73. Des recommandations sont formulées sur la manière dont le Programme de coopération technique doit être réorienté (Recommandations 3.2 et 7.8) afin qu'il soit axé sur les cinq ou six thèmes prioritaires définis dans le nouveau cadre stratégique de l'Organisation, qu'il tire un parti maximal des avantages comparatifs de la FAO (décrit ci-dessus) et qu'il associe autant que possible les activités normatives au niveau mondial aux activités de coopération technique aux niveaux national et régional, tout en s'efforçant de faire circuler l'information entre les deux activités et en s'appuyant sur les besoins prioritaires exprimés aux niveaux national et régional, notamment ceux qui concernent les questions transfrontières et exigent des solutions interdisciplinaires.

74. **Calendrier:** Certains des produits devraient être réalisables dans un bref laps de temps, comme la décision de stabiliser les niveaux de financement. D'autres sont à moyen terme, comme l'intégration des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme dans le programme « Unis dans l'action », mais les progrès devraient être notables au cours des quatre années à venir.

Segment II: Investir dans la gouvernance

Thème 2.1: Conduire la gouvernance de la réforme

75. L'enjeu pour la FAO est de créer un nouveau consensus pour une gouvernance de qualité, fondée sur

- la confiance et le respect mutuel;
- la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes;
- la transparence;
- l'adhésion.

76. Une augmentation de la confiance et du respect mutuel entre les membres est à la fois une condition préalable pour convenir d'un changement et le résultat des actions et des mesures recommandées par l'EEI pour instaurer la confiance. Les premières recommandations de l'EEI dans ce segment concernent le processus de conduite de la réforme de la gouvernance (Recommandation 4.1). Elles s'appliquent aux premières étapes fondamentales du renforcement du rôle de la direction et de l'amélioration de la conduite des processus de l'organe directeur par la Présidence indépendante du Conseil (Recommandation 4.1B), préconisant la création d'un groupe de travail, d'un groupe représentatif des « Amis du président » ou d'un Comité de la Conférence ou du Conseil pour obtenir un appui transversal pour le Plan d'action immédiate, ainsi que la mise en œuvre, à titre provisoire, des nombreux changements recommandés concernant l'architecture, en attendant, si besoin est, les changements formels apportés aux Textes fondamentaux (Recommandations 4.1A et 4.10). Elles concernent également l'examen des progrès à plus long terme (Recommandation 4.1B), sur la base d'un contrat de performance à moyen terme recommandé pour la gouvernance elle-même (Recommandation 4.14). Il s'agit d'une mesure cruciale pour rétablir la confiance dans l'Organisation et donner à la FAO un rôle de premier plan dans la réforme de la gouvernance au sein du système des Nations Unies.

77. Le but est de permettre aux organes directeurs de renouveler et d'assumer de façon optimale leur double rôle. La première facette de ce rôle est de convoquer des réunions et de fournir une tribune pour résoudre les questions de gouvernance mondiale s'inscrivant dans le mandat de la FAO, et par là même de renforcer l'efficacité des activités de la FAO, en garantissant la cohérence des politiques mondiales (voir le thème 2.2 ci-dessous). La deuxième facette du rôle des organes directeurs est d'assurer une gouvernance efficace du secrétariat (voir le thème 2.3 – Rôle fiduciaire et de supervision ci-dessous).

78. **Calendrier:** De nombreuses décisions concernant la réforme de la gouvernance doivent être prises assez rapidement, la révision formelle des Textes fondamentaux, si besoin est, prenant plus de temps. Parmi les décisions à court terme, citons celles relatives au rôle des Conférences régionales, la division fonctionnelle des activités entre le Conseil et la Conférence en ce qui

concerne la gouvernance interne et mondiale, le rôle des comités techniques du Conseil, un secrétariat directement au service des organes directeurs, etc.

Thème 2.2: Rôle de la gouvernance mondiale

79. En matière de gouvernance mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, l'objectif stratégique de la FAO doit être de redevenir une voix faisant autorité au niveau intergouvernemental, pour pouvoir parler au nom des populations rurales, de ceux qui ont faim et de tous ceux qui ont intérêt à ce que l'agriculture joue son propre rôle dans l'économie. Il conviendrait de les développer dans un plan stratégique à horizon mobile pour résoudre les problèmes de gouvernance mondiale, sur la base d'un examen de la situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture et de l'état de la législation mondiale dans ce domaine (Recommandation 4.4). Des recommandations spécifiques sont formulées sur les moyens pratiques d'identifier les questions importantes en utilisant des instruments de la FAO et des partenariats nouveaux et existants (Recommandations 4.12 et 4.19) et examiner la législation mondiale qui a été rédigée sous les auspices d'autres Organisations et qui présente un intérêt pour son mandat ou pour ceux qu'elle représente (Recommandation 4.5). Elle ferait ainsi figure de pionnière et deviendrait un modèle de flexibilité, d'adaptation et de promotion de la cohérence entre des organisations multilatérales, pour des questions qui débordent le mandat d'une seule organisation du système des Nations Unies, prise individuellement. L'EEI recommande également une modification des Textes fondamentaux de l'Organisation, pour lui donner plus de flexibilité et d'autonomie pour le financement et la gestion des traités et des accords internationaux négociés dans le cadre de la FAO (Recommandation 4.6).

80. **Calendrier:** Le premier examen ainsi que le plan stratégique doivent être achevés d'ici 2010.

Thème 2.3: Rôle fiduciaire et de vérification

81. En ce qui concerne le deuxième rôle, à savoir la gouvernance interne des travaux de l'Organisation, l'EEI définit en détail les rôles et les fonctions respectifs qu'elle recommande pour les organes directeurs et la direction (Recommandation 4.3), afin de garantir une gouvernance efficace de l'Organisation, sans que les premiers interfèrent dans les fonctions réservées à la direction (Recommandation 4.3).

82. Il s'agit d'accroître la transparence sur un certain nombre de fronts (y compris pour la sélection du Directeur général – Recommandation 4.20), de recommander des mesures en vue de professionnaliser les procédures d'élection du Directeur général (Recommandation 4.21), de vérifier l'adéquation et l'indépendance des vérifications internes et externes (Recommandation 7.9) et d'accroître l'indépendance de l'évaluation, en poursuivant l'orientation déjà fixée par les organes directeurs en 2003 (Recommandations 7.10 et 7.11). Le Conseil devrait approuver une orientation générale de programme et convenir, en se fondant sur le cadre stratégique, d'un niveau pour le budget biennal qui devrait ensuite être accepté par la Conférence avant d'être traduit en un Programme de travail et budget détaillé (Recommandation 7.3). Cette décision concernant le budget obligera à déplacer la date de la Conférence au mois de mai ou de juin (Recommandation 7.3). Enfin, sur ce thème, l'EEI recommande de reporter la date de la Conférence de mai à juin, de fixer une orientation générale et d'établir des budgets indicatifs afin d'améliorer de manière significative l'efficacité et l'efficacités du cycle de programmes de la FAO (Recommandation 7.3).

83. **Calendrier:** Plusieurs des produits, notamment ceux se rapportant à la vérification et à l'évaluation, peuvent et doivent être mis en œuvre à effet immédiat. Les autres doivent être mis en œuvre par décision de la session extraordinaire de la Conférence en 2008.

Thème 2.4: Architecture de la gouvernance

84. L'EEI formule des recommandations détaillées sur la rationalisation et le renforcement de l'architecture de gouvernance pendant la première phase de la réforme de la gouvernance afin

d'inciter les organes directeurs à remplir plus efficacement les deux aspects du rôle de gouvernance. Ces recommandants ont pour but également de donner une orientation plus précise et une plus grande unité de vues aux rôles des comités techniques, des conférences régionales et ministérielles, des comités et du Conseil, dans la mesure où ils contribuent à la Conférence et renforcent le rôle de la gouvernance mondiale (Recommandations 4.7 et 4.11 à 4.13).

85. Deuxièmement, le Conseil de la FAO et son Président indépendant devraient renforcer les rôles de direction et les fonctions exécutives des organes directeurs (Recommandations 4.8 et 4.10A), en s'appuyant sur un énoncé très clair des spécificités respectives des rôles de gouvernance et de direction (voir ci-dessus). Le rôle du Conseil serait soutenu par le Comité du programme et par le Comité financier, dont les compétences seraient renforcées et les réunions plus fréquentes (Recommandation 4.9). Un secrétariat pouvant directement appuyer les organes directeurs devrait être mis en place (Recommandation 4.10B). Cela comprend les mesures sur les groupes régionaux et les modalités d'établissement des ordres du jour.

86. **Calendrier:** La décision relative à ces recommandations et à leur mise en oeuvre doit pouvoir être prise au plus tard à la session ordinaire de la Conférence en 2009. L'appui du secrétariat est important pour que la mise en oeuvre soit immédiate et permettra d'aider les organes directeurs à élaborer le Plan d'action immédiate.

Thème 2.5: Procédures de gouvernance

87. L'EEI formule également des recommandations ciblées sur les procédures de gouvernance, c'est-à-dire la manière dont la gouvernance fonctionne (Recommandations 4.2 et 4.14 à 4.17 comprise) – qui ont pour objet de porter les normes au niveau des meilleures pratiques internationalement acceptées en vue d'améliorer la productivité, l'efficacité et la capacité de prise de décision des organes directeurs (Recommandation 4.18).

88. **Calendrier:** La plupart des questions pourraient faire l'objet d'une décision à la session ordinaire de la Conférence en 2009.

Thème 2.6: Finances

89. Enfin, l'EEI adopte les politiques et les pratiques mises en place par l'Organisation pour résoudre les problèmes de trésorerie et recommande l'application immédiate de mesures en cas d'arriérés et de paiements tardifs. (Recommandation 8.16).

90. **Calendrier:** La décision et la mise en oeuvre devraient être immédiates en ce qui concerne les produits n'exigeant pas de modifier les Textes fondamentaux; les mesures sont appliquées d'ici à la session ordinaire de la Conférence en 2009 pour les produits qui imposent de modifier les Textes fondamentaux.

Segment III. Changement de culture institutionnelle et réforme des systèmes administratifs et de gestion

Thème 3.1: Examen fondamental de la gestion et de l'administration

91. L'EEI recommande un programme de refonte des systèmes administratifs et de la culture institutionnelle de la FAO. Ce programme comporterait un examen détaillé de l'administration et de la gestion des ressources humaines et financières de la FAO (Recommandation 8.1). Ce travail devrait être facilité par une institution externe spécialisée dans les analyses institutionnelles et les changements de culture organisationnelle, qui rendrait compte devant le Directeur général adjoint ou devant le « nouveau » bureau de la stratégie, des ressources et de la planification. Le processus devrait d'un bout à l'autre être pleinement consultatif et accroître l'adhésion aux objectifs. Les objectifs principaux de cet examen devraient être les suivants:

- a) regrouper et intégrer les principales fonctions administratives dans une perspective unique (conformément aux intentions des propositions de réformes antérieures du Directeur général);

- b) moderniser la gestion et l'administration des ressources humaines, en mettant au centre de l'attention les personnes, principal capital détenu par la FAO;
- c) rationaliser et simplifier les règles et les procédures;
- d) abandonner les contrôles préalables au profit des contrôles a posteriori;
- e) déléguer des pouvoirs conformément au principe de subsidiarité;
- f) mettre en place des incitations pour améliorer le rendement du personnel;
- g) fixer un objectif limité dans le temps pour d'importants gains de productivité et d'efficacité administrative, allant jusqu'à 20 pour cent sur les deux prochains exercices biennaux; et
- h) adopter une nouvelle attitude « orientée vers le client », les clients étant le personnel et la direction.

92. **Calendrier:** L'équipe de l'EEI est consciente qu'il faudra probablement deux à trois années pour mener à bon terme cet examen. C'est pourquoi les thèmes suivants mettent particulièrement l'accent sur les domaines où des progrès peuvent déjà être accomplis pendant que l'examen suit son cours.

Thème 3.2: Cadre des ressources humaines

93. L'examen détaillé (voir plus haut) inclura l'élaboration d'un cadre unique cohérent pour la politique des ressources humaines, régissant le recrutement, la formation du personnel et les critères de promotion et, dans la mesure où les profils de compétences le permettent, incluant une politique de rotation du personnel technique pour garantir la liaison entre le terrain et le Siège et catalyser le développement de compétences professionnelles essentielles (Recommandation 8.2) et le recours accru à des accords de service ponctuels (Recommandation 8.3). Il devrait également inclure une proposition relative à un système d'incitations du personnel, inspiré de l'exemple fourni par l'EEI (Recommandation 8.7, Encadré 8.4).

94. **Calendrier:** Alors que l'examen est en cours, l'EEI recommande certaines mesures immédiates pour préparer le terrain pour ce cadre de politique plus cohérent pour les ressources humaines. Il s'agit notamment de mesures visant spécifiquement à rendre les recrutements par contrat plus simples, plus flexibles et plus orientés vers le marché, notamment en favorisant les contrats-cadres, (Recommandation 8.3), en fournissant aux gestionnaires des ressources financières qu'ils peuvent utiliser en fonction des besoins, en simplifiant les fourchettes de traitement et en faisant appel à des retraités plus compétitifs.

95. Les recommandations à mettre en œuvre dans un délai d'un an concernent aussi l'établissement d'objectifs et de responsabilités bien définies pour parvenir à une représentation équilibrée des zones géographiques, par régions, et des deux sexes (Recommandation 8.5) et l'introduction complète et immédiate du système d'évaluation professionnelle envisagé (Recommandation 8.6) et d'autres mesures incitatives en vue de performances élevées (Recommandation 8.7). Enfin, l'EEI recommande une augmentation et une réorientation des ressources de formation de telle sorte que celles-ci se concentrent sur les autres changements et les appuient, et favorisent ainsi le changement culturel global (Recommandations 7.5 et 8.8). La formation axée sur les langues et le travail administratif de base devrait faire place à une formation à l'utilisation et au développement de la gestion axée sur les résultats; aux activités d'appui technique (y compris l'analyse selon le genre) et, en particulier, à la gestion.

Thème 3.3: Soutien aux changements structurels

96. En étroit rapport avec le cadre des ressources humaines, L'EEI formule quatre recommandations qui apportent un appui essentiel aux changements touchant à la structure recommandés dans le Segment IV. Elles concernent les délégations d'autorité et de responsabilité d'une manière générale (Recommandations 6.17 et 6.18), en particulier concernant les ressources humaines (Recommandation 8.4) et certaines incitations et ressources financières (Recommandation 6.16).

97. **Calendrier:** Ces recommandations sont d'application immédiate, conformément aux modifications apportées à la structure (voir le Segment suivante). Si elles ne sont pas en phase, aucune des deux ne sera efficace.

Thème 3.4: Efficience de l'administration (provisoire)

98. Pendant que l'examen détaillé est en cours, l'EEI recommande aussi quelques changements temporaires dans le domaine de l'administration. Ceux-ci consistent en activités et mesures immédiates « à effet rapide » devant être achevées dans un délai d'un an, ce qui permettra de démarrer le processus de changement culturel en attendant des révisions approfondies des procédures recommandées par l'examen détaillé. Tous répondent aux critères de l'examen détaillé présentés plus haut. Ils concernent l'amélioration des processus administratifs et des mécanismes de prise de décision selon le principe de subsidiarité, par le détachement d'un fonctionnaire d'administration auprès de chaque département (Recommandation 8.9). Ils couvrent aussi les coûts d'appui extrabudgétaires et les mesures immédiates visant à simplifier certains aspects des achats et des services connexes, y compris la normalisation des procédures de travail avec les partenaires (Lettres d'entente et Protocoles d'accord), la délégation de pouvoirs aux directeurs de divisions pour l'approbation des déplacements, et aux représentants de la FAO pour les déplacements et le travail avec les partenaires (Recommandation 8.10). Elles concernent les recommandations allant dans le sens du renforcement de la collaboration avec les organisations du système des Nations Unies ayant leur siège à Rome, en vue de gains d'efficience et d'économies (Recommandation 8.19) et de la rationalisation d'unités telles que le Groupement d'achats du personnel et la Mutuelle de crédit (Recommandation 8.20).

99. **Calendrier:** Ces mesures relèvent de la catégorie des « mesures à effet rapide ». Certaines d'entre elles pourraient être accomplies avant la session de la Conférence en 2007 et toutes pourraient être achevées dans un délai de quelques mois.

Thème 3.5: Financement

100. L'EEI fait cinq recommandations spécifiques sur des domaines de la gestion financière présentant des faiblesses qu'il faut traiter en temps opportun en vue de la session extraordinaire de la Conférence qui a été proposée pour 2008. Elles portent sur la nécessité de mettre au point une stratégie institutionnelle pour la gestion des risques financiers (Recommandation 8.15), une meilleure intégration des mesures d'accompagnement des TI pour le soutien financier et l'appui au programme (Recommandation 8.13) et l'introduction de la possibilité de report d'une petite partie des fonds de roulement d'un exercice biennal à l'autre (Recommandation 8.17). À plus long terme, l'EEI émet des recommandations quant aux menaces et possibilités spécifiques découlant de la transition vers les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) (Recommandations 8.14 et 8.18).

101. **Calendrier:** Concernant certaines questions, telles que le renouvellement des ressources financières, des décisions pourraient être prises dès que se tiendra la session extraordinaire de la Conférence en 2008 qui a été proposée. On prévoit que le travail dans d'autres domaines sera achevé en l'espace de deux ou trois ans.

Thème 3.6: Technologies de l'information

102. L'EEI recommande **des mesures immédiates** pour gérer les risques dans le domaine des TI, consistant en une évaluation des risques dans les bureaux de pays et les bureaux de liaison, une plus grande attention quant aux principales faiblesses actuelles et l'établissement de procédures pour de nouvelles applications (mesures figurant toutes dans la Recommandation 8.12).

103. Toutes les mesures qui précèdent (depuis la vision stratégique jusqu'aux systèmes organisationnels, en passant par la gouvernance) et les changements structurels proposés dans ce Segment contribueront de manière fondamentale à réorienter la FAO vers une réelle culture de l'efficacité. Changer une seule des composantes ne sera pas suffisant: une nouvelle vision pour la

FAO ne sera mise en œuvre avec succès que si les structures et les systèmes sont transformés pour la rendre possible. Le changement de la structure ne parviendra pas à accroître l'interdisciplinarité ni la flexibilité si les personnes qui travaillent dans ces structures ne bénéficient pas d'un soutien approprié de la part de l'administration et de la direction s'agissant d'exploiter les nouvelles possibilités structurelles. La culture organisationnelle n'évoluera qu'à mesure que l'interaction entre la stratégie, les systèmes et la structure se transforme.

104. Cependant, on peut et on doit prendre certaines mesures immédiates et directes relatives au changement organisationnel pour compléter les changements apportés à la stratégie, aux systèmes et aux structures. Comme pour tous les programmes relatifs à des changements de culture organisationnelle, il est essentiel d'avoir une forte détermination et des directives partant du sommet (c'est-à-dire, à la fois de la Direction générale et des organes directeurs) (Recommandation 6.1). Dans le même temps, le processus lui-même ne saurait être imposé d'en haut et il doit être réellement consultatif et emblématique de la « nouvelle » culture. À cette fin, l'EEI recommande l'établissement d'un Groupe de travail ou d'un Comité directeur spécial pour guider l'élaboration d'un programme de changement culturel global et superviser son exécution. Ses membres devraient provenir de différents niveaux de l'Organisation et son travail devrait être dirigé par un membre du personnel spécialement désigné, conseillé et secondé par des spécialistes recrutés en tant que consultants externes (Recommandation 6.2).

105. En outre, l'EEI recommande de créer une carte des connaissances au sein de l'Organisation (Recommandation 6.3) et d'accélérer l'élaboration d'un cadre de direction, qui indiquerait constamment les bonnes pratiques de gestion (Recommandation 6.5). Pour faciliter cette opération, une formation à la gestion devrait être assurée.

106. Enfin, l'EEI recommande que le Directeur général manifeste sa disponibilité à guider et à entreprendre le changement, en prenant des mesures immédiates qui donneront une image plus ouverte et plus accessible (Recommandation 6.4).

Segment IV. Restructurer pour améliorer l'efficacité et l'efficience, au Siège et sur le terrain

107. Une révision complète et un renouvellement de la structure de la FAO sont aussi nécessaires pour construire un type d'organisation adapté à la vision, aux fonctions et à la culture envisagées plus haut. Les objectifs globaux doivent être d'intégrer le principe de subsidiarité pour renforcer l'orientation-client, permettre une réponse flexible et agile et faciliter une circulation horizontale et surtout verticale rapide de l'information et des connaissances, dans les deux sens. Cela suppose de changer la structure institutionnelle, le modèle opératoire et les processus de prise de décision de la FAO, pour repositionner l'Organisation et la doter de liens efficaces et performants avec les pays et les régions (Recommandation 6.19). L'objectif global est de réorienter fortement les priorités et les ressources organisationnelles vers l'exécution par rapport à des objectifs convenus.

108. L'EEI formule des recommandations sur les changements fondamentaux au Siège et dans les structures de terrain. Elle soutient fortement le principe de décentralisation, mais **recommande également de ne plus faire aucun transfert net de ressources du Siège vers le terrain jusqu'à ce que l'on soit assuré d'avoir les ressources adéquates** (Recommandation 6.19).

Thème 4.1: Siège

109. Il est suggéré qu'il y ait trois Directeurs généraux adjoints. La nomination de deux Directeurs généraux adjoints supplémentaires permettra une rationalisation et une consolidation de grande ampleur des divisions et des unités avec, à la clé, de considérables économies moyennant la suppression de deux départements et un important allègement des divisions et services (tous ces points figurent dans la Recommandation 6.6). Cette démarche, en usage dans de nombreuses grandes organisations, y compris au secrétariat des Nations Unies, permettrait par ailleurs au Directeur général de garder ses responsabilités globales et son autorité en matière de direction tout en concentrant son attention sur l'extérieur — en définissant et adaptant une

stratégie visant à suivre l'évolution de l'environnement externe, en étayant et renforçant les piliers politiques de soutien à l'Organisation, en veillant à entretenir des relations extérieures solides et durables et en garantissant que l'Organisation conserve la base de ressources dont elle a besoin pour accomplir ses objectifs. Les trois adjoints au Directeur général auraient des tâches structurées comme suit:

- a) un Directeur général adjoint serait officiellement le **Chef des opérations** et aurait qualité de primus inter pares. Ce Directeur général adjoint remplacerait le Directeur général en son absence. Le Chef des opérations aurait pour tâche principale de seconder le Directeur général s'agissant de veiller au bon fonctionnement et à l'efficacité des activités au quotidien;
- b) le **Directeur général adjoint responsable des opérations régionales et nationales et de la coordination des bureaux décentralisés** contribuerait à contrebalancer la tendance à une culture centrée autour du Siège et:
 - i) ferait office de représentant suprême au Siège de la FAO des Sous-Directeurs généraux/représentants régionaux et, s'il y a lieu, des Représentants de la FAO;
 - ii) réunirait l'ensemble du travail de coopération technique en ayant la responsabilité des bureaux décentralisés et
 - iii) constituerait un pivot central au niveau de responsabilité suprême pour la priorité majeure qu'est le renforcement des capacités dans les pays membres.
- c) le **Directeur général adjoint responsable du travail technique (gestionnaire des connaissances)**:
 - i) placerait l'accent de la FAO sur les trois objectifs mutuellement liés des États Membres, comme précisé dans le cadre stratégique de 1999, détenant environ 5 pour cent des financements pour promouvoir le travail interdisciplinaire;
 - ii) aurait un rôle de direction central s'agissant d'unifier la fonction des connaissances techniques de l'Organisation (développée aux chapitres 3 et 7), qui est actuellement fragmentée et ne sert pas à tirer suffisamment parti des avantages comparatifs de l'Organisation pour répondre aux besoins liés au travail de terrain et aux priorités normatives;
 - iii) veillerait à ce que les faiblesses ou les lacunes au niveau de la direction dans les départements techniques fassent l'objet de mesures correctives adéquates;
 - iv) gérerait les principaux problèmes transversaux, en particulier la gestion des connaissances et l'appui au renforcement des capacités des départements techniques.

110. L'EEI recommande également de créer au sein de la Direction générale deux nouveaux bureaux dirigés par des Sous-Directeurs généraux, qui y seraient directement rattachés (Recommandation 6.7):

- a) un **Bureau de la stratégie, des ressources et de la planification** (voir également la Recommandation 7.4): En partant de la structure actuelle du Bureau du programme, du budget et de l'évaluation (PBE), ce bureau rassemblerait, au sein d'un système unifié, les fonctions suivantes: i) élaboration des stratégies; ii) planification du programme et iii) mobilisation de ressources. Ceci favoriserait une logique axée sur les moyens et les finalités et l'action stratégique de l'Organisation nécessaire pour mettre en œuvre des moyens. Le Service de développement du Programme de terrain, qui dépend actuellement de la Division de l'assistance aux politiques et de la mobilisation des ressources (TCA), serait rattaché à ce Bureau, de même que certaines des fonctions actuellement assumées par le Département des ressources humaines, financières et matérielles concernant la gestion des ressources globales; et
- b) un **Bureau des communications de l'Organisation et des affaires/rerelations intergouvernementales et interorganisations**: Le mandat de l'actuel Bureau de la coordination à l'échelle des Nations Unies et du suivi des OMD comprend les relations intergouvernementales et interorganisations, ainsi que des éléments

importants des communications de l'Organisation. Les questions connexes touchant aux affaires intergouvernementales échoient à la Division de la Conférence, du Conseil et du protocole. Le regroupement de ces fonctions fait entrevoir de grandes possibilités de synergies et de gains d'efficacité. Il devrait par ailleurs également établir une base améliorée pour la transmission des messages de la FAO par le Directeur général en direction de la communauté internationale. En outre, ceci devrait faciliter la mobilisation de ressources à l'échelle de l'Organisation de manière intégrée et stratégique grâce à son étroite liaison avec le Bureau de la stratégie, des ressources et de la planification. Ce Bureau regrouperait les fonctions relevant actuellement du protocole et des composantes de la stratégie de l'Organisation relatives aux communications actuellement assumées par la Division de la communication (KCI), y compris l'Alliance internationale contre la faim. Les aspects techniques et administratifs ordinaires relatifs aux communications, à l'imprimerie, aux visas, aux exemptions de taxes, etc., seraient confiés au Département des services d'appui à l'Organisation.

111. Cette nouvelle structure doterait la FAO d'une équipe de direction compacte et bien équipée, à même de se concentrer sur le programme de travail de l'Organisation et d'apporter un appui collectif au Directeur général s'agissant de prendre des décisions. Il en résulterait des gains d'efficacité dans l'ensemble de l'Organisation. Les liens hiérarchiques et les responsabilités seraient clairement délimités et les ambiguïtés actuelles sur ces questions disparaîtraient. L'étendue des pouvoirs de contrôle direct du Directeur général, lesquels passeraient de sept à huit, en serait plus aisée à gérer. Par ailleurs, le Directeur général convoquerait des réunions et forums de direction plus grands, y compris des forums en liaison avec les bureaux décentralisés, pour communiquer avec le personnel de direction d'une manière générale.

112. Au niveau des départements et divisions techniques, l'EEI recommande qu'il soit procédé à une importante déstratification et à des regroupements d'unités (Recommandation 6.8) et que soit appliqué un système de double classement et de plafonnement du nombre de chefs de divisions (Recommandation 6.15). Il est recommandé qu'il y ait quatre départements techniques, et éventuellement un cinquième. Les quatre départements seraient les suivants: i) Agriculture; ii) Développement économique et social; iii) Pêches et aquaculture et iv) Forêts (Recommandations 6.8 à 6.11). L'éventuel cinquième département serait celui de l'élevage et de la santé animale, compte tenu de l'importance croissante de ces questions et des avantages comparatifs évidents de la FAO dans ce domaine (Recommandation 6.12). Un Bureau de la communication des connaissances serait également placé sous l'autorité directe du Directeur général adjoint responsable du travail technique (Recommandation 6.8). Le nombre des divisions techniques serait réduit et passerait ainsi de 29 à 13.

113. En outre, l'EEI recommande le regroupement de tous les services d'appui à l'Organisation en un département unique, le **Département des services d'appui à l'Organisation** (Recommandation 6.14), composé de quatre divisions (division des finances, division des services administratifs, division des technologies de l'information et de la communication et division des ressources humaines) et de trois unités (services de sécurité, services médicaux et le centre des services d'appui décentralisé à Budapest) pour améliorer les capacités de soutien aux politiques et de service clients et pour réaliser de plus grandes économies d'échelle.

114. L'EEI a conclu que ces changements de la structure du Siège seraient de nature à:

- a) établir une équipe de direction supérieure plus compacte et dotée d'une plus grande capacité d'action et renforcer nettement l'interdisciplinarité en tant qu'avantage comparatif de la FAO;
- b) renforcer la gestion des connaissances en tant que fonction essentielle de la FAO;
- c) consolider les unités techniques en y supprimant des strates, en réduisant le nombre des divisions techniques, en améliorant l'interdisciplinarité et en donnant lieu à des gains d'efficacité plus importants;

- d) améliorer les capacités de la FAO en matière de stratégie, de planification et de programmation;
- e) améliorer la gestion des ressources humaines et financières;
- f) améliorer les services clients en regroupant les fonctions relatives aux TI et en établissant des sous-unités fonctionnelles, qui seraient chargées de fournir un service intégré à des groupes d'utilisateurs donnés (Recommandation 8.11);
- g) améliorer les conditions favorables à des relations de travail étroites, qu'il est nécessaire d'établir entre les principales divisions techniques, les bases de données opérationnelles et le nouveau Bureau de la communication des connaissances (Recommandation 6.8) et
- h) réaliser des économies très importantes sur les dépenses renouvelables. Elles atteindraient, selon une estimation préliminaire, 29,1 millions de dollars EU au bas mot, voire peut-être 30,7 millions de dollars (hors économies sur les dépenses administratives renouvelables). Les économies non renouvelables, principalement liées à des cessations de contrat volontaires, sont estimées à un montant compris entre 50 et 55 millions de dollars EU.

115. **Calendrier:** Une planification minutieuse et détaillée serait nécessaire et un plan d'échelonnement des changements établi. La mise en œuvre commencerait après la session extraordinaire de la Conférence en 2008 et devrait s'achever fin 2009.

Thème 4.2: Structure de terrain

116. L'EEI recommande de rétablir l'équilibre entre les ressources et les rôles confiés au Siège et au terrain (Recommandation 6.19). Sur le terrain, l'EEI envisage un rôle bien défini et fondamental pour les Bureaux régionaux, centré sur les politiques et l'analyse (Recommandation 6.20). Les Bureaux régionaux seraient notamment responsables en première ligne de l'élaboration de stratégies et de programmes dans l'ensemble de leur région ainsi que des stratégies permettant de les financer (Recommandation 6.20). Leur autonomie, leur pouvoir de décision et leurs ressources humaines et financières seront accrus afin de leur permettre de remplir ce rôle élargi, incluant la responsabilité du personnel des bureaux régionaux et des bureaux de pays; ils rendront compte de leurs résultats à la Direction générale.

117. Conformément aux récentes réformes approuvées par les organes directeurs, les bureaux sous-régionaux devraient devenir les instances d'appui technique de la FAO dans les régions respectives (Recommandation 6.21) et rendre compte devant les bureaux régionaux dont ils dépendent.

118. La présence, la structure, les fonctions et la dotation en personnel des bureaux de pays doivent reposer sur des bases entièrement nouvelles, notamment des normes et les références de coût-efficacité (Recommandation 6.22). Des critères sont proposés pour déterminer s'il y a lieu ou non d'établir un bureau de pays (Recommandation 6.22) et quand les bureaux devraient être restructurés ou fermés.

La marche à suivre: Conclusions

119. Si un Plan d'action immédiate est formulé suivant les indications des quatre segments décrits plus haut et si les suggestions de nouvelles mesures et les recommandations formulées dans ce rapport sont mises en œuvre, l'équipe de l'EEI est convaincue que le défi qui se pose à elle — à savoir de faire de la FAO une organisation véritablement « adaptée à ce siècle » — aura été dignement relevé. En effet, l'équipe de l'EEI est également convaincue que la FAO définirait alors la nouvelle norme d'excellence pour les organisations multilatérales.

120. Ceci étant, l'équipe de l'EEI a pleinement conscience de l'ampleur de l'entreprise qu'elle préconise et des nombreux écueils et obstacles qui se dressent sur cette voie. Elle est également consciente que la plupart des programmes de changement organisationnel échouent. Le fait est que la majorité d'entre eux sont abandonnés sans bruit ni cérémonie aussitôt qu'ils sont annoncés.

Il semblerait que ceci s'explique par le décalage entre les ressources disponibles et des objectifs trop ambitieux. Par ailleurs, bien souvent, les processus suivis sont descendants, d'où une faible adhésion et, partant, des faiblesses dans leur mise en œuvre.

121. De nombreux échecs semblent cependant surtout imputables à l'absence de stratégies de mise en œuvre - ou au manque de peaufinement de leurs prescriptions détaillées. Il est vrai que le développement d'une stratégie de mise en œuvre est considérablement plus important et ardu que la préparation de la stratégie elle-même. La mise en œuvre est inévitablement confrontée à des obstacles car tout changement majeur rencontre une opposition. L'opposition vient en partie de groupes d'intérêts établis, qui détiennent notamment le pouvoir et l'autorité, et qui seraient affectés par ces changements, mais elle dérive aussi des traditions, voire de systèmes de croyances profondément ancrés qui seraient ébranlés par des réformes majeures et l'on sait que l'opposition est très souvent due à une mauvaise interprétation de l'objet et de la raison d'une action.

122. La transformation requise pour avoir une FAO pertinente et forte repose principalement sur un processus très complexe d'économie et de responsabilité politiques. Or un tel processus ne peut réussir que s'il s'accompagne de réels efforts pour expliquer, communiquer, diffuser, consulter, persuader, instaurer la confiance et parvenir à un consensus.

123. **En substance, l'EEI a été chargée de fournir des réponses à trois questions:**

a) **Le monde a-t-il besoin de la FAO?**

Réponse: Oui, sans aucun doute. La FAO est très diminuée par rapport à ce qu'elle était autrefois, mais elle continue à remplir des fonctions et à produire une gamme de biens et de services essentiels qu'aucune autre organisation ne peut ou ne veut fournir. En outre, on voit constamment apparaître de nouveaux défis que seule une organisation mondiale ayant le mandat, l'expérience et l'autorité de la FAO peut légitimement relever.

b) **La FAO doit-elle changer pour être adaptée à ses objectifs et aux enjeux du XXI^e siècle?**

Réponse: Oui, si la FAO n'introduit pas de changements majeurs, sa trajectoire actuelle la mènera à un déclin fatal, même si une fermeture complète est difficilement envisageable. En 60 ans de multilatéralisme, il n'y a pas eu de disparition ni de fusion significative d'institutions, même si beaucoup continuent d'exister uniquement par inertie structurelle et politique, longtemps après avoir cessé d'offrir quoi que ce soit d'utile au développement international. La FAO peut et doit éviter d'en arriver là, mais elle ne pourra le faire qu'en introduisant des changements majeurs et en renforçant la cohésion.

c) **Que faut-il faire?**

Réponse: Beaucoup de choses. L'EEI a formulé plus de 100 recommandations principales, avec 313 éventuelles réalisations suggérées et proposé un Plan d'action immédiate (PAI). Les Chapitres 2 à 8 du présent rapport donnent d'autres conseils détaillés concernant le PAI.

124. L'Équipe de l'EEI estime que deux questions essentielles et critiques sont encore sans réponse:

- a) Les membres de la FAO souhaitent-ils réellement bâtir et investir dans la FAO pour en faire une organisation mondiale capable de répondre aux besoins du XXI^e siècle?
- b) En cas de réponse affirmative, les membres voudront-ils ou pourront-ils mettre sur pied l'action collective nécessaire à cette fin?

Il appartient aux membres de la FAO de répondre à ces questions, mais l'équipe de l'EEI espère sincèrement que, dans les deux cas, leur réponse sera oui.

VUE D'ENSEMBLE DE LA STRUCTURE DU RAPPORT ET DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS Y FIGURANT

Chapitre 2 – Historique et contexte

125. Le Chapitre 2 analyse les circonstances qui ont conduit à commander cette évaluation, ainsi que son cadre de référence et une description de l'importance des enjeux. Il propose aussi trois brefs récapitulatifs de la FAO comme cadre analytique sous l'angle duquel envisager la trajectoire de soixante ans de l'Organisation:

- a) 1945-1970 – période où la FAO était l'organisation de premier plan dans le domaine de l'agriculture, où ses ressources et son influence augmentaient rapidement et où aucun concurrent véritable ne lui disputait les rôles dont elle était investie;
- b) 1970-1980 – début des turbulences, quand de nouveaux acteurs sont apparus et que la suprématie des rôles de la FAO a commencé à être remise en question. Les crédits en faveur de l'agriculture au titre de l'aide au développement ont toutefois continué à augmenter, et la FAO à se développer;
- c) 1980-2007 – au cours de ce quart de siècle, la FAO a dû relever des défis de toutes parts. La majeure partie de ce chapitre porte sur l'analyse des principaux facteurs et dynamiques (stratégiques, programmatiques, financiers et politiques) qui constituent ces défis, puisque ce sont eux qui ont déterminé le contexte pour l'évaluation.

126. Ces trois brefs récapitulatifs réunis prouvent que la FAO a dû, au cours de cette période, faire face à des mutations de plus en plus importantes dans le contexte dans lequel elle travaille et répondre à une multitude de nouvelles exigences. La mission originale de la FAO a été définie de manière simple et directe. Elle consistait essentiellement à travailler avec les gouvernements en vue de développer la production alimentaire mondiale. La FAO n'était alors pas seulement l'organisation chef de file dans ce domaine; elle était, à tous égards pratiques, spécifique – c'était une organisation unique en son genre.

127. Au cours des décennies qui ont suivi, le domaine d'action de la FAO s'est élargi pour englober des problèmes relatifs aux codes et normes internationaux, à la propriété intellectuelle, à la pauvreté, à la parité hommes-femmes et au développement rural, ainsi qu'à diverses questions en rapport avec l'environnement – y compris la préservation et la viabilité à long terme de diverses ressources naturelles. En outre, du fait de l'extraordinaire essor des organisations internationales œuvrant dans le domaine de l'agriculture, la FAO se trouve maintenant sur un terrain fort fréquenté. La recherche en agriculture comme bien public international est à présent indiscutablement du ressort du GCRAI; le nombre, la taille et l'impact des ONG travaillant dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de l'environnement ont augmenté de manière exponentielle et le secteur privé est devenu l'un des principaux moteurs des changements qui ont lieu dans le système mondial de l'alimentation et de l'agriculture. L'accent n'est plus mis sur la production ni sur le rôle central de l'État dans les situations de défaillance du marché – phénomène très courant dans les premiers stades du développement – mais sur des problèmes relatifs à la gouvernance, la santé publique, la mondialisation, les échanges commerciaux, les droits de l'homme et les droits des animaux, les processus participatifs et, peut-être par dessus tout, les changements climatiques. La FAO se trouve aujourd'hui dans un contexte marqué par une complexité et une incertitude très accentuées.

128. Ces changements placent la FAO face à divers nouveaux défis. L'Organisation doit à présent traiter les problèmes mondiaux ayant trait à l'alimentation et l'agriculture tout en aidant les pays à renforcer leurs capacités nationales. Elle est censée ouvrir la voie aux plans régional et mondial en fédérant les efforts internationaux en matière de développement, tout en prenant pleinement en compte la multitude des intérêts, points de vue et priorités différents, sinon contradictoires, des parties prenantes à ces efforts. On attend d'elle qu'elle cherche à nouer des partenariats efficaces avec les gouvernements, les autorités décentralisées, le secteur privé, les

organisations multilatérales, notamment bilatérales, et les ONG et qu'elle fasse preuve d'efficacité au niveau des populations locales et aux plans national et international. Et elle doit relever ces défis avec un budget qui diminue régulièrement.

129. Le contexte est radicalement différent, mais, fort malheureusement, nombre des défis essentiels qui se posent à la FAO n'ont pas changé. L'extrême pauvreté reste le lot quotidien de plus d'un milliard de personnes. La faim et la malnutrition frappent plus de 800 millions de personnes et plus d'un quart des enfants âgés de moins de cinq ans dans les pays en développement sont insuffisamment alimentés. La pauvreté dans les pays pauvres est encore dans une large mesure un problème rural – 75 pour cent des pauvres vivent dans des zones rurales, où la plupart dépendent à des degrés divers de l'agriculture. Chez les populations pauvres, les femmes sont encore parmi les producteurs les plus actifs d'aliments destinés à la consommation des ménages, et elles sont par ailleurs les personnes les plus vulnérables et marginalisées. Même dans des pays relativement pauvres qui sont parvenus à une croissance économique rapide et à un recul de la pauvreté, les zones rurales continuent à être des secteurs de stagnation relative et de grand dénuement. La mondialisation et la libéralisation des marchés locaux et régionaux ont ouvert de nouveaux débouchés commerciaux à certains, mais elles font peser de nouvelles menaces et incertitudes sur d'autres, en particulier sur les populations pauvres dans les pays pauvres. Dans certaines zones d'Afrique subsaharienne et ailleurs, le VIH/sida, la malaria et la tuberculose déciment les communautés rurales et fragilisent les économies locales. Les effets des changements climatiques sont déjà particulièrement manifestes sur les conditions de vie des populations les plus pauvres et vulnérables du monde.

130. Compte tenu de tous ces éléments, il est nécessaire qu'il y ait une organisation mondiale qui constitue une plateforme internationale qualifiée, objective, reconnue et politiquement neutre, où ces questions cruciales puissent être examinées et des décisions prises en vue d'une action collective. Il faut également mettre en œuvre une coopération technique ciblée pour renforcer les capacités des pays membres, élaborer des politiques et remédier aux conséquences pernicieuses des situations de crise. Pour répondre à ces besoins, aucune organisation mondiale n'a un mandat aussi complet que la FAO dans les domaines de l'alimentation, l'agriculture, les forêts et la pêche, ni, en particulier, des capacités de production et mise à disposition d'une gamme aussi large de biens collectifs et de services mondiaux.

131. Cependant, face à ces défis, la FAO est aujourd'hui déboussolée, ses efforts sont fragmentés du fait qu'elle se focalise sur des petites composantes de sa vaste mission au lieu d'adopter une vision d'ensemble. Il n'y a pas de consensus quant à une large stratégie qui définirait les modalités d'action de la FAO, les tâches relevant d'une priorité élevée et les tâches moins prioritaires, les fonctions à retenir et celles à écarter, les besoins en ressources et la manière dont ces ressources doivent être fournies. Tout ceci porte préjudice à la confiance dans l'Organisation et contribue à une réduction continue de ses ressources financières. Les capacités de la FAO diminuent et nombre de ses compétences essentielles sont à présent menacées. Elle a été, en quelque sorte, mise « en veilleuse » au plan institutionnel et elle est ainsi maintenue en vie, mais il lui manque la faculté ou la volonté de revigorer l'Organisation dans son ensemble. Si la FAO continue sur sa trajectoire actuelle, elle sera incapable de relever les défis du nouveau contexte, de répondre aux attentes de ses membres, d'exploiter ses avantages comparatifs et de préserver ses compétences essentielles. Compte tenu de ce qui précède, que peut-on et que doit-on faire? Et quelle peut être la meilleure réponse de la FAO?

132. Tel est le contexte où l'évaluation indépendante a été conduite et tels sont les questions et les défis auxquels l'Organisation aura à répondre.

Chapitre 3 – Pertinence et efficacité du travail technique de la FAO pour le XXI^e siècle

133. Le présent chapitre analyse le travail technique de la FAO, défini comme intégrant divers aspects de l'ensemble des activités de coopération technique et le travail des divisions techniques au Siège et dans les bureaux décentralisés. L'évaluation analyse les priorités établies par les pays membres de la FAO pour différents types de travail technique, les programmes techniques eux-

mêmes et la quantité, la répartition et la réallocation des ressources mises à leur disposition au cours de la période d'évaluation.

134. L'analyse du travail technique de la FAO donne un tableau très hétérogène et complexe. D'une part, la FAO fournit une gamme exceptionnellement riche de produits et de services pertinents, appréciés et efficaces, pour lesquels elle reste, bien souvent, le seul fournisseur ou bien le seul fournisseur autorisé. Ainsi, « si la FAO n'existait pas, il faudrait l'inventer ». D'autre part, elle continue aussi à fournir des produits et services qui ne correspondent plus à son avantage comparatif, aux nouvelles possibilités et menaces au plan mondial ni à ses ressources actuelles et futures. On assiste à une érosion continue et grave des compétences essentielles générales de l'Organisation et de ses capacités d'exécution, qui découlent d'une association néfaste entre la diminution régulière de ses ressources financières et les successives interventions ponctuelles destinées à parer à celle-ci.

135. La baisse brutale de ses ressources financières a des causes complexes, dont les suivantes:

- a) le principe de budget à croissance zéro pour le système des Nations Unies prôné par plusieurs pays de l'OCDE;
- b) la diminution de l'importance donnée, pendant la majeure partie des années 90 et jusqu'à une époque récente, à l'agriculture et au développement rural et l'arrivée de concurrents;
- c) l'image négative de la FAO dans beaucoup de milieux influents, en grande partie imméritée, mais renforcée à juste titre par le fait que l'Organisation:
 - i) a des procédures très centralisées et bureaucratiques inefficaces;
 - ii) a été incapable d'établir des priorités claires et
 - iii) ne s'adapte pas suffisamment à l'évolution des besoins et risque ainsi de perdre le fil du débat sur le développement, entre autres car elle travaille dans une trop large mesure sur des projets à petite échelle axés sur le transfert de technologies de production et ayant des impacts limités et un avantage comparatif avéré modeste.

136. L'analyse du Chapitre 3 souligne que la FAO a assuré une stabilité dans les priorités en matière de développement, alors que les théories du développement sur l'importance de la production alimentaire nationale, le rôle de l'agriculture et du secteur rural enchaînaient les solutions à court terme. À chaque changement, la réflexion et les connaissances sur le développement ont progressé, mais au prix de coups de balancier néfastes. Au milieu de ces changements, la FAO a continué à mettre en avant les problèmes importants en matière de développement et elle a adopté progressivement le meilleur parmi les nouveautés. Elle a assumé un rôle intellectuel prépondérant dans certains domaines, comme par exemple la protection intégrée (PI), la pêche durable, la gestion durable des ressources phytogénétiques et la priorité aux petits producteurs en tant que décideurs, qui est inhérente au concept d'écoles pratiques d'agriculture. Elle a néanmoins agi comme une organisation frileuse, lente à prendre conscience des aspects positifs et à faire la différence entre ces aspects positifs et les excès, par exemple sur la réforme du secteur public ou l'amélioration durable des conditions de vie.

137. Il n'en reste pas moins que l'Organisation s'est fixée judicieusement quelques grandes priorités, à l'encontre des idées dominantes en matière de développement – tout en optant toutefois souvent pour des modalités de mise en œuvre erronées. On peut citer à ce sujet des exemples qui vont de l'importance de l'eau et de sa gestion durable en vue d'une meilleure productivité en Afrique à la diversification des activités rémunératrices chez les populations rurales pauvres. Il faut souligner que nombre des dysfonctionnements dans ces modalités s'expliquent par l'importance excessive accordée au rôle de l'État comme maître d'œuvre du développement, à la constitution de groupes et d'organisations de producteurs à assise communautaire qui n'ont pas su atteindre des objectifs commerciaux organisationnels durables et, dans le meilleur des cas, à une attitude ambivalente quant au rôle des entreprises privées. Il est à présent nécessaire de procéder à un changement de culture pour infléchir l'orientation dominante

de la FAO en matière de lutte contre la faim et de promotion du développement économique et d'accorder beaucoup plus d'importance et d'attention à l'économie politique internationale.

138. Comme noté dans les messages d'introduction ci-dessus, le Chapitre 3 met en relief l'atout de la FAO en tant qu'organisation détentrice de savoirs. Il souligne les dangers qu'il y a à considérer la gestion des connaissances comme une fonction distincte. Il met en évidence les rôles intégraux des activités de plaidoyer, du soutien aux politiques et du renforcement des capacités, tout en mettant l'accent également sur le fait que la FAO doit devenir autant un médiateur qu'un artisan.

139. Il démontre par ailleurs que la FAO n'exploite pas au maximum ses avantages comparatifs en matière de coopération technique, pas plus qu'elle ne répond de manière appropriée aux besoins prioritaires de ses membres. La diminution du budget du Programme ordinaire est bien entendu un facteur très handicapant. Mais la FAO a aussi pâti de l'absence de stratégie cohérente de mobilisation de ressources basée sur une évaluation rigoureuse de son avantage comparatif, à quoi s'ajoute le manque de priorités établies en concertation en fonction des besoins et des possibilités (y compris de l'ampleur de la faim et de la pauvreté), ce qui a donné lieu à un « saucissonnage » des suppressions des parties du programme non stratégiques au cours des exercices budgétaires successifs. L'EEI a établi, que concernant la part du budget qu'elle maîtrise pleinement (c'est-à-dire le Programme ordinaire), l'Organisation a procédé à quelques modifications de la proportion des ressources allouées à différents domaines de travail. Rien n'indique toutefois de manière convaincante que ces réallocations soient des décisions claires et elles n'ont jamais été radicales. En outre, le plus grand défi que la FAO est appelée à relever est peut-être celui d'apporter des réponses intégrées aux problèmes interdisciplinaires de l'alimentation et de l'agriculture. Ceci est admis depuis que le Cadre stratégique a été adopté en 1999 et diverses mesures ont été mises en œuvre depuis avec un succès mitigé mais, étant donné que la FAO n'est pas une organisation qui fait bien équipe, ses budgets en diminution ont souvent renforcé les cloisonnements au lieu de les briser. Des mesures plus radicales sont manifestement nécessaires.

140. Il existe d'autres facteurs qui ont un impact négatif général sur les performances techniques de la FAO, dont les suivants:

- a) la difficulté persistante des organes directeurs en matière d'établissement de priorités et de contrôle des financements extrabudgétaires;
- b) une culture fondée sur le Siège et une structure qui limite la contribution effective et potentielle des bureaux décentralisés et de leur personnel;
- c) l'absence de liens, dans les structures de terrain, entre les représentants dans les pays, les bureaux sous-régionaux et les bureaux régionaux, y compris le fait que, malgré l'introduction de quelques changements, les responsabilités de supervision et de direction des spécialistes techniques dans les bureaux régionaux restent dans une large mesure dans les départements au Siège au lieu d'être assumées par les représentants régionaux;
- d) les « cloisonnements » qui existent aussi au Siège et entre le Siège et les opérations décentralisées de la FAO;
- e) l'absence de stratégies et de priorités à l'échelle des pays, malgré des efforts consentis récemment grâce aux cadres nationaux sur les priorités à moyen terme;
- f) de graves contraintes de réduction et de modification des effectifs en fonction de la variation des ressources disponibles et des priorités;
- g) l'absence de financement des coûts non renouvelables des ajustements.

141. En outre, au sein de la FAO, on ne tire que très peu d'enseignements systémiques de la coopération technique. L'évaluation indépendante de 2005 du PCT recommandait une restructuration fondée sur des critères clairs d'allocation, y compris pour les stratégies nationales ou régionales, mais cette recommandation n'a été suivie que de très loin. Les difficultés que connaît la FAO sont encore aggravées par des incohérences dans les politiques de la part de nombre des principaux bailleurs de fonds de la FAO, qui estiment que le rang de priorité

stratégique le plus élevé pour les ressources du Programme ordinaire devrait être attribué au travail strictement normatif. En réalité, ceux-ci sont toutefois nombreux à allouer la plus grande partie des crédits extrabudgétaires à des activités d'assistance technique à l'échelle des pays qui peuvent n'avoir aucun lien avec leurs préoccupations mondiales déclarées. Cela contrarie les tentatives de conception d'une stratégie cohérente de la part de la direction de la FAO.

142. L'analyse au Chapitre 3 établit clairement que la FAO apporte sa contribution la plus spécifique aux pays en développement dans les domaines où ses atouts au plan normatif sont de nature à répondre aux besoins des pays en matière d'élaboration des politiques et de renforcement des capacités. Le soutien direct au transfert de technologies de production et les projets pilotes n'apparaissent plus comme des domaines où la FAO a un avantage comparatif et son impact durable et généralisé n'est évident que dans le cas de la protection intégrée et des écoles pratiques d'agriculture. L'EEI ne croit pas que l'Organisation pourra mobiliser les ressources nécessaires pour reproduire ces succès à l'avenir. Bien que salué par certains pays, le Programme spécial pour la sécurité alimentaire, programme phare de coopération technique, ne tire pas suffisamment parti des points forts de la FAO au plan mondial. Après plus de douze ans de fonctionnement, seul un nombre limité d'investissements ont dépassé le stade pilote et l'accent continue à être placé sur le transfert de technologies de production, souvent avec des subventions non renouvelables et au détriment d'un environnement favorisant la production et les activités commerciales.

143. La section finale du Chapitre 3 présente 24 recommandations principales relatives aux programmes techniques de la FAO, auxquelles s'ajoutent 75 sous-composantes exécutables. Ces sous-composantes soulignent que la FAO doit faire office de catalyseur, et aussi entreprendre elle-même des programmes, et qu'elle doit définir des domaines de priorité ainsi que des domaines où elle n'a plus d'avantage comparatif. Les domaines de priorité comparative sont, entre autres, la fourniture de données et de statistiques mondiales de base, les forêts, les pêches, l'élevage, l'environnement et les ressources naturelles (y compris les terres et les sols), le travail en situation d'urgence et le redressement, les politiques économiques et sociales, les politiques en matière d'alimentation et de nutrition et le travail à l'appui des conventions mondiales et de la sécurité sanitaire des aliments, dont le Codex Alimentarius. Dans tous ces contextes, les activités de plaidoyer, le soutien aux politiques et le renforcement des capacités font l'objet d'une attention particulière.

Chapitre 4: Gouvernance

144. Le Chapitre 4 examine le fonctionnement et l'efficacité des structures de gouvernance de la FAO et analyse les trois composantes principales de la responsabilité en matière de gouvernance, à savoir:

- a) la gouvernance de l'agriculture à l'échelle mondiale et le rôle stratégique que la FAO joue dans ce domaine. La mondialisation accrue donne lieu à une demande plus forte de cadres politiques qui dépassent les frontières nationales et qui se fondent sur des accords internationaux. Un nombre croissant de problèmes complexes ayant un impact important sur l'alimentation et l'agriculture ont été, ou sont en train de devenir, des questions relevant de la gouvernance mondiale. Il s'agit par exemple de problèmes environnementaux, des changements climatiques, de la libéralisation des échanges commerciaux, des subventions agricoles, de l'éradication de la pauvreté, de la gestion des ressources naturelles, de la diversité biologique, des ressources génétiques, des substances chimiques toxiques telles que les polluants organiques persistants, de la préservation des terres humides, de la désertification et du commerce de produits issus de la faune sauvage;
- b) la gouvernance interne de la FAO – sa structure institutionnelle, ses fonctions et processus, y compris son rôle s'agissant de déterminer la stratégie et les politiques ainsi que la relation entre gouvernance et direction et
- c) le contexte général des Nations Unies en matière de gouvernance, où le programme de travail politique échappe parfois aux organisations spécialisées du système au profit de l'ONU, dont le Secrétaire général assume un rôle de plus en plus

important en sa qualité de primus inter pares parmi les dirigeants des organismes du système, et dans le contexte d'une demande croissante de cohérence.

145. Concernant le rôle de la FAO dans la gouvernance mondiale sur les questions d'alimentation et d'agriculture, quelques contributions importantes continuent à être effectuées et sont développées au Chapitre 4. En même temps, le rôle de la FAO dans ce domaine est en recul en regard de celui d'autres organisations et il risque de continuer à s'effacer. Des problèmes ayant trait aux échanges commerciaux de produits agricoles et alimentaires sont désormais principalement du ressort de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Comme il a été noté précédemment, les centres internationaux de recherche agronomique (du GCRAI) sont les points focaux pour la recherche agricole en tant que bien public international. Une grande partie de la gouvernance sur les ressources naturelles pour l'alimentation et l'agriculture s'est déplacée au cours des vingt dernières années vers de nouveaux accords sur l'environnement. Le rôle de chef de file en matière d'établissement de normes zoosanitaires, y compris de normes relatives aux maladies épidémiques qui peuvent se transmettre aux humains (zoonoses), échoit dans une large mesure à l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE). Il existe à présent des forums extérieurs à la FAO pour certains aspects du débat sur les politiques forestières internationales, ainsi que sur les pêches dans le cadre du droit de la mer.

146. L'EEI a également établi que les organes directeurs de l'Organisation avaient des résultats médiocres concernant la gouvernance interne de la FAO. Le peu de respect et de compréhension mutuels entre certains membres des organes directeurs, ainsi qu'entre certains membres et la direction a donné lieu à des attitudes et à une culture favorisant une perspective et un système de valeurs qui ne sont pas propices à des pratiques de bonne gouvernance. Les organes directeurs ont souffert de la politisation et d'une division croissante. Les malentendus et les faux dilemmes créés par les fonctions normatives par rapport aux fonctions de coopération technique de la FAO ont été un facteur majeur de conflit. La capacité des organes directeurs d'exercer les fonctions prévues à leur intention dans les Textes fondamentaux s'est réduite, tandis que les tâches auxquelles ils étaient confrontés se sont multipliées.

147. Les principales conclusions qui se dégagent de l'analyse de l'EEI sur la gouvernance sont les suivantes:

- a) le Conseil se réunit trop rarement, il a un programme de travail insuffisamment défini, il n'aboutit pas à des décisions claires, il ne fournit pas aux pays membres un espace de dialogue, il n'exerce pas un rôle moteur en matière de planification stratégique et, d'une manière générale, il a un rôle trop effacé;
- b) le rôle de gouvernance mondiale de la FAO a été négligé et il est nécessaire, pour le faciliter, de réviser les arrangements institutionnels entre la Conférence et les comités techniques, ainsi que les programmes de travail;
- c) il existe des déséquilibres dans la composition des organes directeurs, qui sont un héritage historique de la composition des regroupements régionaux, et ils doivent être réexaminés de manière à ce que le Conseil et ses comités soient plus représentatifs;
- d) le Comité du Programme et le Comité financier sont insuffisamment informés; il faut qu'ils soient nettement mieux assistés par les documents venant de la direction; leur composition n'est pas équilibrée;
- e) le calendrier de la Conférence concorde mal avec le cycle du Programme et budget de l'Organisation, d'où un système de prise de décisions coûteux et comportant de nombreux doublons;
- f) les organes directeurs n'assument pas de rôle moteur stratégique, mais réagissent principalement aux propositions du secrétariat. Ils ont accentué la faiblesse du secrétariat, lequel est également incapable de suggérer des priorités, et la défense par les membres des organes directeurs de domaines de travail préférentiels, au détriment d'une stratégie cohérente, contribue à des réductions budgétaires à tous les niveaux;

- g) il y a un manque de transparence quant au fonctionnement des organes directeurs, à la manière dont leurs décisions sont élaborées et au rôle joué par la direction s'agissant de soutenir leur travail;
- h) les Conférences régionales devraient contribuer à la gouvernance, ce qu'elles ne font pas;
- i) il y a un manque de définition claire et de respect, de la part de la gouvernance et de la direction, de leurs fonctions et responsabilités respectives et les organes directeurs sont incapables d'exercer leurs fonctions stratégiques de contrôle vis-à-vis de la direction et du secrétariat;
- j) le rôle central du Directeur général et de la direction et l'absence d'un soutien technique indépendant en faveur des organes directeurs ont contribué à un déséquilibre et, partant, à une tendance à la microdirection par les organes directeurs. La responsabilité en matière de prise de décision est trop nettement déséquilibrée au détriment des organes directeurs et en faveur de la direction;
- k) les faiblesses et les limitations du processus de choix des membres des organes directeurs (rotation régionale ou considérations politiques, plutôt qu'expertise) font que ceux-ci n'ont pas tous les compétences théoriques et pratiques nécessaires pour contribuer efficacement à leurs travaux;
- l) il y a un chevauchement de fonctions entre les différents organes directeurs, ainsi que des lacunes dans leur mandats;
- m) le temps et les ressources impartis pour les réunions sont insuffisants;
- n) la gouvernance ne reçoit pas toutes les informations et les avis indépendants et impartiaux dont elle a besoin pour prendre des décisions judicieuses.

148. À mesure que les ressources de l'Organisation et son influence diminuent, l'intérêt des pays membres à participer à sa gouvernance diminue de même. Les entretiens de l'EEL ont mis en lumière, chez une proportion importante d'États Membres, une adhésion très modérée aux programmes et aux priorités de l'Organisation. À la défiance qui existe entre les différents groupes d'États Membres, s'ajoute la diminution des ressources budgétaires disponibles.

149. La FAO souffre actuellement de la défection de nombre de ses plus importants bailleurs de fonds. Dans une certaine mesure, ce phénomène est courant dans l'ensemble du système des Nations Unies, y compris dans les organisations spécialisées. Il semble toutefois être plus accentué et plus grave dans le cas de la FAO que dans celui de beaucoup d'organisations homologues.

150. L'amélioration de la gouvernance est cruciale pour le renforcement de la FAO si celle-ci veut répondre aux attentes de ses États Membres. Il faudra que les organes directeurs, en collaboration avec la direction, mettent au point une vision stratégique à long terme pour l'Organisation et qu'ils soient flexibles et réceptifs pour relever les défis croissants dans les domaines qui relèvent de son mandat. Sans une profonde amélioration de la gouvernance, les autres recommandations formulées dans cette évaluation ne suffiront pas à « préparer la voie pour mieux relever les défis futurs d'un monde en rapide évolution », comme le préconise le cadre de référence de l'EEL.

151. En vue d'aider à apporter les améliorations nécessaires, la dernière section du Chapitre 4 présente 60 tâches exécutables dans le cadre de 20 recommandations principales.

Chapitre 5: La FAO dans le système multilatéral – les partenariats

152. Le Chapitre 5 analyse la place et les performances de la FAO en tant que partenaire dans le système des Nations Unies, avec d'autres partenaires principaux (les organisations ayant leur siège à Rome, la Banque mondiale et le GCRAI) et, plus généralement, avec la société civile, le secteur privé et des organisations régionales. Le partenariat au sein du système des Nations Unies est évalué au plan mondial et à l'échelon national, et il comprend une évaluation des répercussions sur la FAO que pourrait avoir l'initiative « Unis dans l'action ».

153. L'examen de l'EEI a donné lieu à deux messages fondamentaux:
- a) tout d'abord, la perception de l'extérieur la plus courante est que la FAO est un partenaire réticent et/ou peu fiable, ce que n'étaye pourtant aucun élément factuel. L'examen des programmes techniques au Chapitre 3 démontre la largeur et la profondeur de ses partenariats. Il apporte la preuve que la FAO est un partenaire principal efficace au plan international dans de nombreuses initiatives et également un partenaire secondaire dans d'autres et
 - b) en second lieu, en dépit de ce qui est développé dans le premier point, la FAO n'est pas, à l'heure actuelle, bien équipée, en particulier à l'échelon national, pour tirer pleinement parti des nombreux partenariats existants ni pour mettre en place de nouvelles relations qui amélioreraient son efficacité. L'Organisation manque, tant à son propre niveau qu'au niveau des pays, des outils stratégiques nécessaires pour déterminer des objectifs, des modalités et des domaines thématiques où des partenariats sont souhaitables. En outre, si les contraintes budgétaires imposent indéniablement des limites, il n'en existe pas moins d'autres facteurs, dont ont fait part à l'EEI des organisations partenaires de la FAO, qui sont au moins aussi handicapants. Ces facteurs sont d'ailleurs des thèmes récurrents tout au long du rapport de l'EEI. Il s'agit, entre autres, du caractère lourd, lent et monolithique de la bureaucratie de la FAO, de la centralisation de l'autorité et de la rigidité des moyens destinés à garantir l'expertise technique.

154. D'après l'analyse faite par l'EEI des partenariats de la FAO, ceux-ci sont extrêmement inégaux. Ils sont établis principalement avec quelques organismes homologues du système des Nations Unies, la Banque mondiale et le GCRAI. Ils ont donné d'importants résultats dans plusieurs programmes mondiaux, mais, à l'échelon national, ils sont extrêmement inefficaces en termes d'engagement avec d'autres organisations d'aide au développement, des ONG et le secteur privé. D'une manière générale, les partenariats avec le secteur privé sont inconsistants. Compte tenu des rôles de plus en plus importants joués par des entreprises privées, il est nécessaire que l'Organisation adopte une stratégie claire pour y remédier.

155. En outre, malgré plusieurs importantes initiatives réussies en matière de partenariat, la FAO n'a ni stratégie ni plan spécifique concernant les partenariats et les modalités selon lesquelles ceux-ci contribueraient à définir l'avantage comparatif de l'Organisation, à en communiquer le message et à en situer clairement le rôle dans la nouvelle architecture internationale en matière de développement. Le personnel a besoin d'être beaucoup mieux orienté quand il cherche à répondre aux exigences croissantes des organisations donatrices en leur apportant des preuves de partenariats solides, d'initiatives menées conjointement et en collaboration où le total des produits et des résultats dépasse la somme des efforts individuels.

156. Un fait incontournable est que la FAO ne pourra s'acquitter de son mandat d'agent d'échange mondial de connaissances essentielles que grâce à des partenariats efficaces et stratégiques. Par ailleurs, ces partenariats doivent être fondés sur une stratégie nouvelle, qui soit réellement à l'échelle de l'Organisation, pour remplacer le petit nombre d'initiatives ponctuelles et isolées qui sont actuellement mises en œuvre. Pour être efficace, cette stratégie devra établir des priorités claires et préciser des règles spécifiques.

157. Quoi qu'il en soit, l'examen des partenariats par l'EEI a souligné un troisième fait: les partenariats entraînent aussi des dépenses et nombre d'entre eux présentent un rapport coût-efficacité défavorable. À l'heure actuelle, le principe selon lequel il faudrait établir « des partenariats pour les partenariats », qui est le maître mot dans certains milieux, comporte le risque d'induire des coûts de transaction élevés pour des objectifs flous, comme cela apparaît avec évidence dans certains domaines techniques.

158. La section finale du Chapitre 5, qui se fonde sur cette analyse, formule 10 recommandations assorties de 22 composantes exécutables.

Chapitre 6: Situer la culture, l'organisation et la structure de la FAO

159. Ce chapitre se compose de deux sections distinctes:

- a) la première est une analyse de la culture institutionnelle de la FAO et
- b) la deuxième est une analyse de l'organisation, de la structure et du fonctionnement de la FAO, au Siège et sur le terrain, ainsi que des relations structurelles entre eux.

160. **Culture:** Cette section comprend une analyse fondée sur un instrument d'enquête normalisé et reconnu (*BAH profiler*) employé pour mesurer si la culture d'une organisation est « saine » ou pas. Ceci est complété par les résultats d'une enquête menée auprès du personnel conçue spécialement pour l'EEI et basée sur des entretiens de suivi semi-structurés et des réunions de groupe.

161. Les résultats obtenus avec la méthode *BAH profiler* situent clairement la culture institutionnelle de la FAO dans la catégorie correspondant à une « organisation surdéveloppée ». Selon ces résultats, la FAO a une culture caractérisée par les principaux aspects suivants:

- a) elle est trop grande pour être dirigée de manière centralisée par une petite équipe et ne peut être efficace que moyennant une diffusion bien plus importante du pouvoir, de l'autorité et des responsabilités. Une structure de prise de décisions centralisée ne peut pas permettre d'obtenir les efficacités et l'efficacité dont l'Organisation a besoin. Les cadres dirigeants gèrent des problèmes beaucoup trop nombreux et à des niveaux trop bas dans l'Organisation et
- b) sa culture de gestion est hiérarchisée, centralisée et rigide et ses circuits de communication sont principalement verticaux. Du fait que le pouvoir est extrêmement centralisé et que seuls des niveaux relativement bas d'autorité sont délégués, alors que l'information est décentralisée, l'Organisation est opposée aux risques, lente à saisir les nouvelles possibilités, lente à réagir aux changements et caractérisée par un faible niveau de responsabilité individuelle.

162. L'enquête menée auprès du personnel indique que le personnel de la FAO est très dévoué à la mission de l'Organisation. Une large majorité du personnel est motivé par la valeur intrinsèque qu'il attache à cette mission et pas seulement par le versement de son traitement. Les résultats ont aussi révélé une très grande frustration concernant la culture interne de l'Organisation et la concomitance paradoxale du souhait massif d'une grande mutation et d'un profond scepticisme quant à l'éventualité que cette mutation puisse jamais se produire. En outre, confirmant les caractéristiques d'une « organisation surdéveloppée », l'enquête a révélé, d'une manière générale, qu'il y a: peu de délégation d'autorité, une réticence à assumer des responsabilités individuelles, une prise de conscience limitée des activités hors de l'unité de travail immédiate (cloisonnement) et peu de confiance dans les cadres dirigeants.

163. La conclusion principale qui se dégage de l'analyse de la culture (étayée de manière catégorique par les découvertes relatives à la théorie et la pratique de l'Organisation) est que la culture institutionnelle de la FAO n'est pas en phase avec les exigences de base d'une organisation détentrice de savoirs. Les cinq recommandations principales assorties de 14 composantes exécutables proposées par l'EEI visent à une transformation culturelle en profondeur qui demandera du temps.

164. **Organisation et structure:** Le Chapitre 6 propose un examen et une analyse approfondis de l'architecture structurelle de la FAO. Il y a eu divers changements dans la structure organisationnelle depuis le début des années 90; plusieurs unités ont été créées, supprimées et transférées d'une division à une autre ou d'un département à un autre. La structure de direction de base au Siège de la FAO n'a toutefois subi que peu de changements. En outre, les structures sont restées segmentées et leur fonctionnement contrarie la volonté et les tentatives du Directeur général d'aller vers une plus grande interdisciplinarité et intégration du programme.

165. Compte tenu de tout ceci, un certain nombre de principes organisationnels de base se dégagent de l'analyse faite par l'EEI des structures du Siège, à savoir:

- a) étendue des pouvoirs de contrôle: À l'heure actuelle, 13 Sous-Directeurs généraux, ainsi que les directeurs de quatre bureaux indépendants, sont placés sous l'autorité directe du Directeur général (de même que les représentants de la FAO ayant un lien hiérarchique indirect). Ils forment un groupe de direction supérieure trop grand, étant donné que, selon les pratiques modernes en matière de direction dans les organisations gérées de manière centralisée¹¹, le nombre optimal doit être d'environ six personnes et que, au-delà de douze, l'efficacité de la direction diminue nettement;
- b) travail d'équipe et comités de direction: Plus un collègue chargé de prendre des décisions est grand, moins il a de probabilités de fonctionner comme une équipe. Les comités composés de nombreux cadres dirigeants se centrent généralement davantage sur un amalgame de préoccupations individuelles que sur les intérêts plus généraux de leur organisation;
- c) on ne doit pas rechercher l'uniformité: Selon la nature du travail à exécuter, les départements ou les divisions peuvent avoir un statut important dans un cas et très modeste dans un autre. L'application d'un modèle à taille unique à toutes les structures de direction entraîne généralement des problèmes à cause de fonctions qui ne sont pas à leur place;
- d) déstratification et fragmentation: La FAO a trop de petites unités hiérarchisées. Ces hiérarchies augmentent les coûts de transaction inutilement, renforcent l'accent mis sur le processus plutôt que sur les résultats et accentuent l'approche de cloisonnement. Les strates représentent par ailleurs une charge financière très lourde;
- e) flexibilité: Il faut que les structures organisationnelles prennent en compte le besoin de flexibilité et la place des incitations dans un système global. La structure doit encourager et faciliter le travail entre les unités;
- f) délégation: Le principe de subsidiarité doit s'appliquer et la délégation doit être encouragée jusqu'au niveau le plus bas possible, conformément aux bonnes pratiques et à l'obligation de rendre des comptes, et renforcée par un système de contrôle a posteriori;
- g) hiérarchies précises des responsabilités et des obligations de rendre des comptes: Elles doivent être le résultat d'étendues du pouvoir de contrôle efficaces. Une approche moyens-finalités basée sur un cadre logique de la responsabilité des membres de la direction est nécessaire pour la FAO¹². Il faut qu'il soit fait rapport régulièrement aux organes directeurs de l'Organisation sur cette base et
- h) économies d'échelle et amélioration du rapport coûts-gains d'efficacité: La taille de plusieurs divisions et fonctions au sein de la FAO a diminué en deçà de la masse critique. En même temps, il faut que l'Organisation fasse tout ce qui est en son pouvoir pour économiser sur les dépenses administratives, tant comme objectif en soi que pour établir un climat de confiance vis-à-vis des principaux bailleurs de fonds.

166. L'EEI a appliqué les principes susmentionnés de manière aussi rigoureuse que possible à la structure actuelle du Siège et en a déduit le modèle organisationnel proposé, qui est décrit au Chapitre 6. L'EEI le considère riche de possibilités. Ce modèle, à partir duquel des variations sont toutefois évidemment possibles, permettrait certainement de clarifier les rôles et responsabilités, de rationaliser les prises de décisions et d'inviter à une plus grande intégration dans l'ensemble de l'Organisation. Il fournirait aussi la possibilité de gains d'efficacité importants au fil du temps, même si les coûts initiaux nécessaires pour rendre les changements effectifs pourraient aussi être

¹¹ Gestion centralisée, par opposition aux organisations ayant des unités administratives en réseau ou quasi autonomes, qui sont courantes dans les entreprises commerciales.

¹² L'approche du cadre logique garantirait que des liens clairs sont établis entre les objectifs, les finalités, les activités prioritaires et le budget, ce qui affinerait l'approche moyens-objectifs proposée tout au long du rapport de l'EEI.

considérables et doivent être pris en compte. Il faut que les hypothèses qui sous-tendent ce modèle soient examinées soigneusement, y compris celles qui ont trait à la fois aux coûts et aux avantages.

167. Les caractéristiques structurelles des relations entre le Siège de la FAO et sa présence sur le terrain correspondent à une grave fragmentation. Il ne s'agit pas simplement des structures hiérarchiques, bien que celles-ci aient suivi le principe selon lequel « tous les chemins mènent à Rome », ce qui a entraîné des coûts élevés et des bénéfices modestes. Le problème plus général est plutôt le phénomène des « bâtons et des roues », à savoir l'absence d'objectifs communs, de buts, de stratégies et d'efforts de mobilisation de ressources entre le Siège, les bureaux régionaux et sous-régionaux et les bureaux de pays.

168. Bien que de nombreux changements soient à présent en cours, l'actuelle infrastructure de la FAO visant à avoir une forte présence hors de Rome ne fonctionne pas bien. Le rapport entre les coûts de programme et les coûts de personnel a diminué considérablement; dans plusieurs bureaux de pays, les coûts administratifs dépassent les dépenses au titre du programme; dans de nombreux autres, ce rapport n'est qu'à peine supérieur à un. Le programme de missions de l'EEI a souvent constaté des situations où des spécialistes techniques régionaux ne pouvaient pas voyager dans le cadre de leurs obligations de travail pour cause de crédits de déplacement insuffisants; les représentants de la FAO sont confrontés aux mêmes problèmes.

169. En même temps, de nombreux programmes du Siège dans des domaines où la FAO jouit d'un avantage comparatif incontesté sont presque dans la « zone rouge » en raison de l'association de réductions budgétaires successives et de décisions relatives à la décentralisation dans le contexte d'un budget général en baisse. Entre 1994 et 2006, le personnel dont les traitements sont imputés sur le budget ordinaire a diminué de 34 pour cent au Siège et augmenté de 7 pour cent dans les unités hors Siège. Il ne fait aucun doute pour l'EEI que la FAO a besoin d'une présence forte hors de Rome pour pouvoir parvenir à la pertinence, aux résultats et aux impacts que l'ensemble de ses membres sont en droit d'attendre. Ceci n'implique toutefois pas que cette présence soit nécessairement physique ou qu'elle ne puisse être obtenue que par l'affectation d'un fonctionnaire de la FAO. Cela ne suppose pas davantage qu'une même taille conviendra à toutes les situations. Les connexions, les réseaux et la « présence » peuvent être assurés de nombreuses manières, en particulier dans le monde globalisé et technologiquement interconnecté actuel. La question n'est pas de déterminer si la FAO a besoin d'une présence plus forte, mais bien de quelle manière et par quels moyens établir cette présence dans les meilleures conditions.

170. Afin d'aider à trouver le juste équilibre structurel entre le terrain et le Siège et de répartir des ressources rares de la meilleure manière possible, le Chapitre 6 présente 17 recommandations principales relatives à la structure, assorties de 34 sous-composantes exécutables.

Chapitre 7: Cycle du programme de la FAO

171. Le Chapitre 7 analyse le cycle du programme de la FAO dans son intégralité, de la formulation de la stratégie à la mesure, l'évaluation et la vérification des résultats, en passant par la programmation et l'élaboration du budget, y compris les ressources extrabudgétaires.

172. **Stratégie et Programme de travail et budget (PTB):** À tous égards pratiques, la FAO ne dispose pas d'un cadre stratégique qui fonctionne. Un examen à moyen terme du cadre stratégique a été reporté par les organes directeurs, en attendant le résultat de l'EEI, de même que la préparation du Plan à moyen terme pour 2008-13. Le Cadre stratégique de la FAO 2000-2015 a été rattrapé par les faits. En outre, des éléments déterminants pour assurer des liens entre les moyens et les finalités et déterminer des priorités claires ne se sont jamais dégagés clairement du processus. La conception de base du processus lui-même – un document à moyen terme et une proposition spécifique pour l'exercice biennal – est raisonnable, à l'exception du Sommaire du Programme de travail et budget, qui est superflu. Dans la pratique, il n'y a cependant guère de cohérence entre les parties, en particulier entre les moyens nécessaires pour accomplir les objectifs fixés et les résultats. L'incapacité à intégrer de manière efficace la mobilisation ou la

dépense des fonds extrabudgétaires accentue les dysfonctionnements. Les organes directeurs ne guident pas le processus comme il le faudrait pour permettre d'établir en temps utile des priorités afin de faire coïncider les fonds nécessaires à une mise en œuvre efficace du programme et les crédits réellement disponibles.

173. Cette situation est aggravée par l'absence de lien entre les budgets approuvés et les ressources disponibles du fait du calendrier des paiements et du montant des arriérés. Ces facteurs ont atteint des proportions critiques, pas simplement au regard de l'efficacité opérationnelle dans tous ses aspects (c'est-à-dire: recrutement, affectation du personnel, sous-traitants, acquisitions et fonctionnement général) puisqu'ils menacent éventuellement à présent la solvabilité financière de l'Organisation.

174. On observe au sein du secrétariat, et c'est bien compréhensible, une grande frustration au sujet de la nature répétitive, coûteuse et lente des processus de planification et de budgétisation de la FAO. De nombreux membres de la FAO sont également frustrés et se sont ouvertement plaints qu'il y avait trop de niveaux et que l'un d'entre eux au moins devrait être supprimé. Si l'abandon d'une étape (c'est-à-dire le Sommaire du Programme de travail et budget) devait libérer du temps à la fois pour le secrétariat et pour les États Membres, il ne va pas pour autant remédier à l'absence de liens dans l'ensemble du système de planification ni enrayer l'aggravation de la situation budgétaire.

175. Un manque de transparence dans l'affectation des ressources humaines et financières est perçu par la grande majorité des pays membres de la FAO. Il tient en partie à l'importance excessive accordée aux détails que les pays membres eux-mêmes exigent, mais il est également imputable au manque de clarté concernant les financements extrabudgétaires et les décisions prises par les organes directeurs à la fin des années 90 pour présenter un Programme de travail ordinaire distinct des ouvertures de crédits.

176. L'EEI présente 11 recommandations principales et 41 mesures exécutables destinées à remédier aux difficultés et défaillances diagnostiquées dans le cycle du programme de la FAO et dans les instruments utilisés, y compris l'ajustement de la date de la Conférence pour permettre une planification du travail et une budgétisation détaillées après que la décision générale en matière budgétaire a été prise.

177. **Vérification interne et vérification externe indépendante des comptes:** La FAO accorde de plus en plus d'importance à la vérification des comptes. Au cours des sept derniers exercices, l'allocation budgétaire au titre du Programme ordinaire pour le Bureau de l'Inspecteur général a augmenté en valeur réelle de 45 pour cent. L'EEI présente sept recommandations concernant la fonction de vérification des comptes. La principale d'entre elles est motivée par une préoccupation quant au choix de ce qui est vérifié ou non. En particulier, l'EEI a noté que d'importantes questions relatives à de très grands risques pour l'Organisation n'ayant pas retenu l'attention des vérificateurs sont susceptibles de faire l'objet d'une évaluation et d'une atténuation des risques concernant des domaines tels que les réserves de la FAO, les dépenses de personnel après cessation de service, les politiques et les pratiques en matière d'emprunt ou les risques de change.

178. **Évaluation et apprentissage:** L'EEI a, naturellement, puisé abondamment dans le précédent travail d'évaluation du Service d'évaluation de la FAO. De ce fait, une attention supplémentaire a été accordée à l'évaluation effective de la fonction d'évaluation à la FAO, avec entre autres la commande d'un examen externe indépendant de qualité par des spécialistes. La conclusion générale est que la prestation du Service d'évaluation de la FAO a été d'un niveau élevé et que ce Service peut être avantageusement comparé aux principaux organismes analogues.

179. L'examen a aussi confirmé que l'intérêt de la fonction d'évaluation de la FAO serait considérablement accru si on accordait davantage d'indépendance aux lieux, aux rapports hiérarchiques et aux ressources financières. Ceci est cohérent avec l'orientation des précédentes décisions des organes directeurs, ainsi qu'avec les points de vues de la très grande majorité des

États Membres de la FAO qui ont répondu à une enquête de l'EEI et de nombreux membres du personnel et parties prenantes extérieures¹³. Le Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies, « Unis dans l'action », envisage un « mécanisme d'évaluation indépendant à l'échelle du système des Nations Unies » (à l'horizon 2008) avec des méthodes et critères d'évaluation communs¹⁴. Les normes et les exigences axées sur les meilleures pratiques ont énormément favorisé l'indépendance de l'évaluation, grâce à un budget autonome et à un lien direct avec les organes directeurs, avec des mesures visant à permettre de répondre aux besoins tant de la direction que des organes directeurs¹⁵. L'EEI rejoint les conclusions de ces évaluations. Elle fait cette proposition, accompagnée de cinq recommandations supplémentaires concernant l'évaluation à la FAO.

Chapitre 8: Administration

180. Tout d'abord, il est noté, au Chapitre 8, qu'on peut reconnaître à l'Organisation et à ses États Membres le mérite d'avoir pris conscience de l'importance de réaliser des gains d'efficience dans les domaines administratifs et techniques. La FAO peut par ailleurs être louée pour avoir pris un certain nombre de mesures positives, comme par exemple celles visant à quantifier les économies au fil des années et à établir un nouveau cadre pour tirer parti des efficacités.

181. Ce chapitre analyse les grands domaines administratifs et financiers, soulève des problèmes transversaux qui affectent l'Organisation à tous égards, y compris le fonctionnement des projets extrabudgétaires et des bureaux décentralisés. Cinq grandes conclusions se dégagent de cette analyse.

182. Tout d'abord, l'administration de la FAO fonctionne très bien s'agissant d'appliquer son règlement et ses procédures approuvées. Ceci implique toutefois des coûts de transactions élevés qui se traduisent par des dépenses directes importantes et par des dépenses cachées supplémentaires moyennant le transfert de tâches des divisions administratives aux représentants de la FAO, aux départements techniques et aux bureaux décentralisés. Le système administratif se caractérise par ailleurs par une multitude d'obligations de contrôles *a priori* et *a posteriori* et par un faible degré de délégation d'autorité par comparaison avec des organisations similaires, l'absence générale d'orientation-client et une conception de la gestion des ressources humaines plus technocratique que stratégique.

183. En second lieu, l'administration de la FAO, extrêmement centralisée, pesante et excessivement complexe, a des effets négatifs profonds sur le travail technique et l'image extérieure de l'Organisation. Elle renforce une culture institutionnelle intrinsèquement opposée aux risques. Le personnel technique et les représentants de la FAO consacrent infiniment de temps à essayer de s'acquitter de leurs obligations administratives et de surmonter les obstacles administratifs. Le maintien des compétences techniques nécessaires du personnel constitue aussi un problème, qui est compliqué par des mécanismes rigides dans les systèmes de ressources administratives et humaines et par une planification insuffisante de la formation professionnelle.

184. Troisièmement, quelques mesures qui ont été prises récemment pour développer les délégations de pouvoir devraient être utiles, mais il faudra adopter des mesures bien plus nombreuses et ambitieuses pour que la FAO devienne l'organisation dynamique et agile requise pour relever les défis soulignés dans les chapitres précédents. Des approches relativement modestes et progressives ne suffiront pas à répondre aux besoins actuels. Il faut une approche

¹³ Voir l'examen scientifique du Service d'évaluation, 2005.

¹⁴ Nations Unies, 2006, « Unis dans l'action ».

¹⁵ Voir Osvaldo N. Feinstein et Robert Picciotto (dir. publ.). *Evaluation and Poverty Reduction*. New Brunswick (NJ, États-Unis), Transaction Publishers, 2001.

nettement plus systémique, axée sur le niveau local et sur les secteurs, qui fasse appel au principe de subsidiarité¹⁶ et qui vise un changement de culture institutionnelle.

185. Quatrièmement, la situation financière actuelle de la FAO est extrêmement préoccupante. Il s'agit à la fois d'une crise de liquidités et d'une crise pour réserves et provisions insuffisantes. Les liquidités ou les mouvements de trésorerie ont régulièrement diminué, ce qui a forcé l'Organisation à emprunter de plus en plus d'argent. Ceci s'explique principalement par le versement tardif des contributions dues par les États Membres de l'Organisation acquittant les plus importantes quotes-parts. Cette situation est malsaine et insoutenable. La solidité financière à long terme de la FAO exige de nouvelles approches et un soutien financier de ses États Membres ainsi qu'une approche plus systématique et institutionnalisée de la gestion des risques financiers.

186. Cinquièmement, la FAO a consacré des ressources supplémentaires importantes aux technologies de l'information à la fois en termes relatifs et absolus et elle a accompli des progrès louables ces dernières années. Elle continue à faire de nouveaux investissements. Cependant, de graves problèmes existent. L'absence de cohérence globale a conduit à une fragmentation inutile et coûteuse des systèmes dans toute l'Organisation et à une division bureaucratique inutile des tâches entre la mise au point et la maintenance des systèmes. Une analyse des risques rigoureuse, même si elle est à présent en bonne voie, reste à achever et à mettre à l'essai.

187. L'analyse et les conclusions de l'EEI sur les procédures financières et administratives de la FAO donnent lieu à 69 composantes exécutables dans le cadre de 20 recommandations principales.

¹⁶ La subsidiarité est le principe selon lequel il ne faut faire appel à un degré supérieur d'autorité que si une question ne peut pas être résolue de manière appropriée à un échelon inférieur.

Chapitre 2: Vue d'ensemble et contexte

188. En novembre 2005, le Conseil de la FAO a engagé la toute première Évaluation externe indépendante de l'Organisation, qui devait être financée grâce à des contributions extrabudgétaires et aurait pour objectif de « *renforcer et améliorer la FAO, en tenant compte de l'efficacité avec laquelle l'Organisation s'acquitte de son mandat... (et qui porterait sur) tous les aspects du travail, de la structure institutionnelle et des processus de décision de la FAO, y compris sur son rôle au sein du système international* »¹⁷.

189. Ce chapitre commence par un rappel de la portée considérable de cette Évaluation et un exposé sur la manière dont elle a été réalisée. Il replace ensuite la FAO dans son contexte historique pour définir le cadre des chapitres suivants où les constatations, conclusions et recommandations de l'Évaluation sont exposées de manière détaillée.

Cadre général et portée de l'Évaluation

190. Un Groupe de travail intersessions a élaboré, aux fins de l'Évaluation, un mandat détaillé qui a été approuvé par le Conseil à sa cent vingt-neuvième session, en novembre 2005. Ce mandat souligne la nature particulièrement ambitieuse de l'exercice:

*«... l'Évaluation devra néanmoins être tournée vers l'avenir et présenter des résultats, des conclusions et des recommandations ciblées grâce auxquels les Membres, le Directeur général et le Secrétariat de l'Organisation pourront préparer la voie pour mieux relever les défis d'un monde en rapide évolution, y compris les besoins nouveaux des États Membres et définir le rôle de la FAO, compte tenu de ses atouts et avantages comparatifs. En conséquence, cette évaluation peut devenir une étape fondamentale pour la FAO au sein d'un système des Nations Unies réformé et d'une architecture multilatérale renouvelée. Elle devrait contribuer à renforcer l'unité et la détermination des Membres de l'Organisation, et à préparer la FAO pour le XXI^e siècle et les enjeux futurs.»*¹⁸

191. Ainsi, le mandat établit clairement que cet exercice devrait aller bien au-delà du cadre des évaluations classiques qui consistent généralement en un diagnostic des résultats institutionnels établi à l'aune des produits, des effets et des résultats. Il met avant tout l'accent sur le rôle joué par l'Évaluation, sur laquelle les organes directeurs et la direction de la FAO doivent pouvoir s'appuyer lors de la définition du rôle futur de l'Organisation et de son mode opératoire et lorsqu'ils mobilisent la volonté politique nécessaire à cet effet.

192. Rares sont les initiatives de cette ampleur et de cette nature déjà entreprises, a fortiori dans le cadre d'une « évaluation ». S'agissant de sa portée, des exercices plus ou moins semblables ont toutefois été mis en œuvre au sein du système des Nations Unies. Ainsi, dans le discours qu'il a prononcé devant l'Assemblée générale en septembre 2003, le Secrétaire général des Nations Unies a averti les États Membres que l'Organisation était à la croisée des chemins, qu'elle pouvait relever le défi et faire face aux nouvelles menaces ou alors courir le risque d'être de plus en plus marginalisée face à la montée de la discorde entre les États et à l'avènement de l'unilatéralisme. Cette constatation a débouché sur la création du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, dont le mandat est de susciter de nouvelles idées sur le type de politiques et d'institutions dont une ONU efficace aurait besoin au XXI^e siècle. Le rapport du groupe, intitulé « *Un monde plus sûr: notre affaire à tous* », qui a été présenté en décembre 2004, affirme la nécessité de changements systémiques majeurs au niveau de la structure, de l'organisation, de la responsabilisation et de la gouvernance et présente des

¹⁷ FAO. Rapport du Conseil, CL 129/REP, paragraphes 53 à 56.

¹⁸ Rapport au Conseil du Groupe de travail intersessions sur l'Évaluation externe indépendante de la FAO, CL 129/10.

propositions relatives au programme de réformes le plus ambitieux de l'histoire des Nations Unies.

193. Dans le même ordre d'idées, dans le Document final du Sommet mondial de 2005 adopté par les dirigeants de la planète, le Secrétaire général était invité à créer un groupe de haut niveau chargé de recommander des mesures permettant aux Nations Unies de contribuer au maximum de leurs capacités à la réalisation des objectifs arrêtés au niveau international, y compris les Objectifs du Millénaire pour le développement. Plus précisément, le Groupe a été invité à proposer des moyens de créer des « entités plus strictement gérées » dans les domaines de l'environnement, de l'aide humanitaire et du développement, qui relèvent tous du mandat global de la FAO. Le rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence de l'action du système de l'ONU, sous la direction des premiers Ministres du Mozambique, de la Norvège et du Pakistan, a été rendu public le 20 novembre 2006 (il en sera largement question au Chapitre 5).

194. Ainsi, l'Évaluation externe indépendante a été réalisée au moment même où l'ONU faisait l'objet d'une série d'analyses, d'examen et de restructurations systématiques de grande ampleur, parmi lesquels un défi majeur en termes de politiques publiques internationales, à savoir exposer les raisons justifiant de continuer à financer des institutions fondées il y a des décennies de cela, compte tenu du fait qu'il existe aujourd'hui de nombreuses sources fournissant des services analogues, qu'elles soient nouvelles ou parallèles. En effet, les appels au changement et à la réforme imposent une remise en question totale et sans précédent de toute la structure institutionnelle à la base des initiatives internationales de développement et de prestation de biens et services publics mondiaux. Pour l'avenir de la FAO, cela représente aussi bien des possibilités considérables que de graves menaces. Il pourrait s'agir de la meilleure occasion de rajeunissement institutionnel offerte depuis des décennies, ce qui exigerait cependant une démonstration claire et sans conteste possible de la pertinence, de l'efficacité et du potentiel de l'Organisation. Elle nécessitera en outre des stratégies éprouvées de développement adaptées au nouvel environnement et aux nouvelles réalités de l'économie politique internationale.

195. Cette Évaluation était chargée, conformément au mandat approuvé par la Conférence, de tracer une nouvelle orientation pour la FAO, d'aborder les incidences stratégiques du contexte radicalement modifié des efforts de développement, de l'évolution des besoins mondiaux, des efforts de réforme déjà en cours et des tendances futures. Nombre des difficultés et des défis auxquels la FAO doit faire face sont également ceux auxquels est confronté l'ensemble du système des Nations Unies. Cependant, bon nombre d'entre eux sont propres à la FAO. La tâche de l'Évaluation était encore compliquée par le fait qu'aucun examen global de la FAO n'avait été entrepris depuis 1989, et qu'aucune évaluation externe indépendante n'avait été réalisée pendant les 60 ans d'histoire de l'Organisation.

Structure de l'Évaluation

196. **Quatre grandes composantes interdépendantes**, exposées dans le mandat de l'Évaluation, fournissent le cadre conceptuel de base de l'analyse (le texte intégral du mandat figure à l'Annexe 2):

- a) **les activités techniques de la FAO**: elles se composent des activités normatives et opérationnelles de la FAO dans les domaines de l'accès à la nourriture, des cultures, de l'élevage, des forêts, des pêches, des échanges de produits de base et du développement rural, ainsi que leur efficacité et leur efficacité dans la lutte contre la faim, la protection de l'environnement et l'amélioration des conditions du développement économique et social. Les activités techniques sont mises en œuvre grâce à une gamme d'instruments divers et variés, notamment: coopération technique, élaboration de politiques et conseil, travaux normatifs et réglementaires, information, diffusion et promotion, statistiques et études, secours d'urgence, travail en réseaux et dialogue. Tous ces aspects ont été passés en revue durant l'examen de l'Évaluation (voir le Chapitre 3);

- b) **la gestion, l'administration et l'organisation de la FAO**: elles recouvrent les aspects suivants: planification et programmation, budget, systèmes administratifs et financiers, structure organisationnelle de la FAO, notamment les structures décentralisées, supervision, évaluation, philosophie générale de l'Organisation, gestion et déploiement des ressources humaines, gestion des connaissances et des risques, ainsi que politiques et pratiques concernant la responsabilisation (voir les Chapitres 6, 7 et 8);
- c) **la gouvernance de la FAO**: il s'agit des fonctions, de l'efficacité et de l'efficience des organes directeurs dans la gestion des affaires mondiales concernant l'agriculture et l'alimentation et de l'orientation des travaux du secrétariat de la FAO. Elle recouvre les relations entre les membres et le secrétariat lors de l'élaboration de stratégies, de la définition des politiques et des priorités, des questions financières relatives au budget ordinaire et aux contributions volontaires, des rapports de gouvernance au sein du système des Nations Unies et de la participation des groupes de parties prenantes (voir le Chapitre 4);
- d) **le rôle de la FAO au sein du système multilatéral**: Cette composante s'articule autour de questions centrales: rôle souhaitable de la FAO au sein d'une structure de développement international qui a subi des bouleversements majeurs depuis la création de l'Organisation, en 1945, avantages comparatifs incontestables et dynamiques de l'Organisation et sa capacité de nouer des alliances et d'apporter une contribution effective aux Nations Unies et au système international au sens large (voir le Chapitre 5).

L'équipe de base

197. Le mandat indiquait explicitement qu'une équipe de base « serait la seule responsable de la direction, supervision et conduite de toutes les activités de fond de l'Évaluation externe indépendante ». Lorsque l'équipe de base a été constituée le 14 février 2006, à l'occasion de la deuxième session du Comité du Conseil, M. Keith Bezanson (Canada) a été nommé chef d'équipe. Il a ensuite dû renoncer à cette charge en raison de problèmes de santé; puis, pendant l'été 2006, M. Leif E. Christoffersen (Norvège) a été nommé pour prendre son relais. Fort heureusement, comme l'avait souhaité le Conseil de la FAO, M. Bezanson a tout de même été en mesure, en demeurant membre de l'Équipe de base, d'apporter une contribution majeure à cet exercice en tant que coordonnateur principal et principal auteur du rapport.

198. Par conséquent, les personnes suivantes composaient l'équipe de base qui a procédé à cette Évaluation:

- M. Leif E. Christoffersen (Norvège) – chef d'équipe;
- M. Keith Bezanson (Canada) – coordonnateur principal, précédemment chef d'équipe et principal auteur du rapport;
- Mme Uma Lele (Inde/États-Unis d'Amérique) – action technique de la FAO;
- M. Michael Davies (Royaume-Uni) – gestion, organisation et administration;
- M. Carlos Perez del Castillo (Uruguay) – gouvernance de la FAO;
- Mme Thelma Awori (Ouganda) – rôle de la FAO dans le système multilatéral.

199. L'équipe d'Évaluation a commencé ses travaux le 29 mars 2006. Un rapport initial a été présenté au Comité du Conseil en mai 2006, suivi d'un rapport d'activité en septembre 2006 et d'une étude des nouveaux enjeux en avril 2007. Ce projet de rapport a été présenté au Comité du Conseil en vue des consultations sur l'Évaluation le 29 août 2007.

Méthodologie

200. L'équipe de base s'est réunie à plusieurs reprises au cours de l'Évaluation, et a maintenu des communications à distance régulières. Elle a pu intégrer les constatations relatives aux quatre composantes de l'Évaluation et donner ainsi une base solide aux conclusions et recommandations d'ensemble.

201. L'Évaluation s'est déroulée en quatre grandes phases:

I. l'évaluation préliminaire, de la fin mars au début avril 2006;

II. les investigations principales, d'avril 2006 au début avril 2007;

III. la formulation des conclusions et des recommandations provisoires, d'avril au début juillet 2007;

IV. la mise au point définitive de l'Évaluation, de la mi-juillet à la mi-septembre 2007.

202. La méthodologie retenue pour les deux premières phases est exposée ci-dessous.

203. **Phase I - Évaluation préliminaire.** Cette première phase a été une période de recueil intensif d'informations fondé sur des recherches bibliographiques approfondies ainsi que des réunions et entretiens ouverts avec une centaine de fonctionnaires de la FAO de rang supérieur. Des entretiens ont également été organisés avec les spécialistes des quatre grandes composantes de l'Évaluation et avec des spécialistes régionaux.

204. Dès lors, les membres de l'équipe ont été en mesure d'arrêter en commun la méthode de base, la répartition des tâches et un chemin critique en vue de l'Évaluation. Chacun d'eux a élaboré une méthode de travail détaillée pour son domaine de compétence, qui a ensuite été discutée et arrêtée en accord avec le chef d'équipe.

205. Une description complète de la méthode retenue pour la **Phase II - Les investigations principales** ainsi que du raisonnement et des hypothèses de travail qui la sous-tendent a été présentée dans le rapport initial soumis au Comité du Conseil sur l'Évaluation en mai 2006. Vingt-six consultants spécialisés ont travaillé dans le cadre de différents sous-groupes. Ils se sont occupés des domaines d'intervention techniques de la FAO, aux aspects spécifiques de la gouvernance et aux services d'appui tels que la gestion des connaissances, le budget et les technologies de l'information; onze experts régionaux ont pris part aux missions dans les pays, tandis que dix consultants ont été recrutés pour appuyer les travaux de recherche.

206. Au cours de l'Évaluation, plusieurs améliorations et ajouts relativement mineurs mais néanmoins importants ont été effectués. Signalons brièvement les principaux éléments qui sont venus alimenter les quatre grandes composantes de l'Évaluation:

- a) une analyse exhaustive de documents écrits issus de sources multiples, tant internes qu'externes, dont des rapports internes et de précédentes études de la FAO, des rapports de vérification interne et externe, et des rapports relatifs au système des Nations Unies;
- b) un examen de nombreuses évaluations entreprises au niveau de l'Organisation tout entière, des évaluations de projet et des autoévaluations, y compris une appréciation de leur qualité. Par ailleurs, pour nombre d'évaluations concernant l'Organisation, l'équipe d'Évaluation a systématiquement examiné les recommandations formulées, les réponses de la direction et la suite donnée à ces recommandations.
- c) des missions de terrain ont été entreprises dans 35 États Membres, dont 23 pays en développement, 10 capitales de pays de l'OCDE, en Fédération de Russie et auprès de la Commission européenne. Ces missions étaient dirigées par des membres de l'équipe accompagnés de spécialistes techniques et régionaux. Les pays visités ont été sélectionnés sur la base d'une formule mathématique simple et transparente, les résultats étant ensuite pondérés en fonction de la population de chaque région, après quoi ils étaient aléatoirement sélectionnés. Les visites reposaient sur un cadre de référence type visant à garantir l'uniformité de l'information recueillie tout en tenant compte des différences de priorité ou d'applicabilité des produits de la FAO dans différentes parties du monde et dans des pays ayant atteint des niveaux de développement différents;
- d) les missions dans les pays étaient étayées par des profils de pays préalablement préparés, comprenant par exemple un récapitulatif des projets de la FAO durant les

- six années précédentes ainsi que les principaux documents de programmation des donateurs et des gouvernements. Parmi les hypothèses testées figurait une série de questions transversales comme les politiques et mesures programmatiques et leur efficacité du point de vue de la parité hommes-femmes, du développement durable et de l'intégration à tous les niveaux des mesures de réduction de la pauvreté;
- e) des entretiens structurés et semi-structurés (en face à face ou par téléphone) et des groupes spécialisés ont été organisés, où les mêmes questions ou cadres de référence générale étaient utilisés. Plus de 2 500 personnes y ont participé et, pour nombre d'entre elles, dans plusieurs domaines de l'Évaluation;
 - f) l'analyse de plus de 3 000 réponses à 12 questionnaires distincts ayant des finalités différentes¹⁹;
 - g) une analyse comparative de la FAO par rapport à d'autres organisations²⁰, pour chacune des quatre composantes de l'Évaluation, principalement sélectionnées en raison de leur ressemblance fonctionnelle (à savoir des organismes techniques) et/ou de leur taille, et d'autres critères de comparaison dans des domaines spécifiques. Lorsque cela s'imposait, des comparaisons ont également été effectuées avec les autres organisations basées à Rome (le PAM et le FIDA). Elles reposaient sur l'examen de données, sur des entretiens directs et sur des comparaisons avec d'autres institutions spécialisées du système des Nations Unies (par exemple par l'étude de données du Comité de haut niveau sur la gestion des Nations Unies);
 - h) un examen de la fréquence des références à la FAO dans les études publiées et sur l'Internet;
 - i) un inventaire des principales organisations mondiales, régionales et interrégionales fournissant des services dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation, classées par le personnel technique de la FAO en fonction de leur importance pour la FAO en tant que partenaires ou concurrents; il tient également compte des études pertinentes réalisées par des institutions de recherche indépendantes ainsi que de l'expérience du personnel de la FAO;
 - j) un examen rétrospectif des critères définis en vue des initiatives et réformes institutionnelles entreprises au sein de la FAO;
 - k) l'analyse des données provenant des systèmes automatisés de la FAO, concernant par exemple le budget et les finances, WAICENT, les systèmes de gestion du personnel et la base de données d'évaluation.

207. Les éléments d'information recueillis par les moyens présentés ci-dessus ont fait l'objet d'un travail poussé de « validation par triangulation », consistant par exemple à comparer les constatations de précédentes évaluations avec celles résultant des missions de terrain et des entretiens avec les fonctionnaires de la FAO.

208. D'autres méthodes et approches adaptées à chacune des grandes composantes de l'Évaluation ont également été utilisées, notamment:

- a) **les activités techniques de la FAO:** armés d'un mandat général, des spécialistes de la quasi-totalité des grands programmes techniques de la FAO ont analysé les changements majeurs intervenus dans ces secteurs durant les sept dernières années, ce qui a permis la préparation de cadres analytiques situant la FAO dans un contexte institutionnel en pleine mutation. L'équipe d'Évaluation a examiné les résultats de la FAO au moyen des méthodes et critères d'évaluation types du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation et du Comité d'aide au développement

¹⁹ Les questionnaires portaient sur les questions suivantes: culture, gouvernance, parité hommes-femmes, partenariats, agriculture, forêts, statistiques, recherche, droits et normes internationales, nutrition, secours d'urgence et demande de services d'appui technique.

²⁰ Notamment l'OMS, l'UNESCO, l'OIT, l'ONUDI, l'OCDE et le FMI.

- de l'OCDE²¹, ainsi que de méthodes mieux adaptées à l'évaluation des activités liées aux biens publics mondiaux²²;
- b) l'équipe chargée de la composante **gestion, administration et organisation de la FAO** a surtout employé une approche de bas en haut pour étudier les atouts et les faiblesses des règles et des processus en partant du niveau opérationnel et en remontant les différents niveaux hiérarchiques, des gestionnaires à la Direction générale;
- c) l'équipe chargée de la **gouvernance** a aussi procédé à des études de cas sur les tendances des financements apportés par les membres aux principaux axes de l'action de la FAO; les mesures de décentralisation et leur incidence sur la gouvernance; et les dispositions de gouvernance interinstitutions au niveau régional. En collaboration avec les membres de l'équipe chargée d'évaluer le rôle de la FAO dans le système multilatéral, des relations de travail étroites ont été nouées avec les groupes chargés de la réforme des Nations Unies ainsi qu'avec des organismes donateurs qui cherchent les moyens de renforcer le multilatéralisme et d'évaluer les besoins futurs et les modalités possibles de financement du développement (l'étude OCDE/CAD intitulée « New Rules Coalition »).

Assurance de qualité

209. Diverses mesures ont été prises pour s'assurer que la méthodologie utilisée dans le cadre de l'Évaluation était solide au plan technique et serait jugée totalement acceptable par les parties concernées.

210. Deux experts-conseils externes et indépendants de la qualité ont été consultés, Mme Mary Chinery-Hesse et M. Robert D. van den Berg; s'agissant de la méthodologie proposée, ils ont apporté de précieux conseils qui ont également été publiés sur le site web de l'Évaluation. Ils ont aussi formulé des avis concernant l'étude des nouveaux enjeux et le projet de rapport. Il a également été fait appel à un groupe d'experts de référence pour l'appréciation des fonctions d'évaluation de la FAO.

211. Les membres de la FAO ont présenté leurs observations aux étapes suivantes:

- Rapport initial, présenté au Comité du Conseil pour l'Évaluation en mai 2006;
- Rapport d'activité, présenté au Conseil en novembre 2006 (sur le processus d'Évaluation);
- Étude des nouveaux enjeux, présentée au Comité du Conseil pour l'Évaluation en avril 2007;
- Projet de rapport final, présenté au Comité du Conseil pour l'Évaluation en août 2007.

212. Pour garantir la plus grande transparence, l'ensemble de ces documents était disponible sur le site web de l'Évaluation accessible à tous. Les rapports d'examen par les organes directeurs, le mandat de l'Évaluation et les curriculum vitae des membres de l'équipe d'Évaluation étaient également présentés sur le site web. Par ailleurs, les membres de l'équipe se sont rendus aussi disponibles que possible. Parallèlement, les personnes consultées — à l'interne comme à l'externe et dans les groupes spécialisés — se sont vues garantir la confidentialité des entretiens afin de favoriser l'ouverture. Les membres de l'équipe ont particulièrement apprécié la transparence dans laquelle ils ont travaillé. Cette franchise leur a permis de mieux comprendre la situation de la FAO ainsi que les facteurs à l'origine de ses forces et faiblesses, et de formuler des recommandations pour l'avenir en se fondant sur cette appréciation.

²¹ Pertinence, efficacité, efficience, impact institutionnel et viabilité.

²² Provenant du Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale.

Limitations

213. À l'origine, deux années avaient été jugées nécessaires pour l'achèvement de cette évaluation. En raison des délais de mobilisation des financements nécessaires par l'Organisation et de la date de la Conférence, elle a toutefois été achevée en une année à peine. Par conséquent, nombre de mesures souhaitables et qui l'auraient consolidée n'ont pu être prises. Plusieurs d'entre elles sont mentionnées ci-dessous pour bien souligner que l'équipe est parfaitement consciente de ces éventuelles lacunes bien qu'elle soit fermement d'avis que les grandes conclusions et recommandations de l'Évaluation n'en sont pas affectées pour autant.

- a) ainsi, le mandat insistait sur l'importance des missions dans les pays et, comme indiqué plus haut, 35 missions de cet ordre ont été effectuées. Leur organisation nécessitant un temps considérable, elles ont dû être entreprises au début du processus, et donc avant que les hypothèses de travail de l'Évaluation ne soient pleinement élaborées. Elles sont donc moins utiles qu'elles ne l'auraient été si elles avaient pu être réalisées à un stade ultérieur;
- b) du fait de l'absence quasi-totale de suivi, qui constitue le fondement des évaluations, ou de cadre de résultats assorti d'indicateurs de performance, il a été extrêmement difficile d'évaluer l'efficacité ou l'efficience de la FAO. Si l'on ajoute à cela les difficultés inhérentes à l'évaluation des activités d'assistance technique et de l'offre de biens publics mondiaux, on comprend qu'il n'a pas été possible, dans le cadre des études de pays, de faire le point de l'ensemble des activités techniques entreprises dans les pays, comme l'équipe d'Évaluation avait espéré pouvoir le faire;
- c) de multiples instruments d'enquête ont été utilisés, et des pratiques pleinement éprouvées en sciences sociales ont été appliquées. Malheureusement, le temps a manqué pour procéder à des essais préalables de chacun de ces instruments, avec pour conséquence que le seuil de confiance n'est pas aussi élevé qu'on pourrait le souhaiter. Mais, là encore, l'Évaluation est convaincue que les résultats d'ensemble n'en ont pas souffert;
- d) étant donné la vaste portée et la courte durée de l'évaluation, l'Évaluation a dû s'appuyer sur une très large équipe de collaborateurs. Cela a permis l'apport de nombreux avis experts, mais a également imposé un complexe travail de synthèse dont l'Évaluation s'est acquittée au mieux de ses moyens;
- e) compte tenu des délais serrés, les occasions formelles réservées à la participation directe des parties concernées ont été structurées et ciblées, ce qui a limité les possibilités de réaction de la part d'intervenants du secteur privé, de la société civile et des milieux universitaires notamment. L'Évaluation espère que les parties directement concernées (qu'il s'agisse de représentants des gouvernements membres ou de fonctionnaires de l'Organisation) qui n'ont pu tirer profit de ces occasions formelles pour communiquer avec l'équipe d'Évaluation ont néanmoins pu faire connaître leur avis par d'autres moyens²³.

Contexte – L'évolution de la FAO

214. Enfin, étant donné les délais serrés et pour ne pas allonger excessivement le rapport, on a préféré se concentrer sur les principaux domaines du mandat, compte tenu du contexte plus vaste qui se dégage. C'est pourquoi on n'a pas procédé à une description complète et à l'évaluation précise de toutes les activités techniques. Il ne s'agit en aucun cas d'un jugement quant à la qualité des domaines non abordés ou très peu évoqués.

215. Cette section passe en revue l'évolution de la FAO depuis sa fondation, en 1945, à l'heure actuelle. Elle décrit le contexte dans lequel s'inscrivent les défis auxquels la FAO est confrontée

²³ Outre les réunions formelles, l'équipe d'Évaluation a reçu de nombreuses contributions informelles de la part de différentes personnes, soit par courriel, soit par contacts directs durant l'Évaluation.

ainsi que les ouvertures que permet la réalisation de l'Évaluation externe indépendante. La raison d'être et le mandat de la FAO sont énoncés dans le Préambule de son Acte constitutif (Encadré 2.1).

Encadré 2.1: Objectifs et mandat de la FAO

« Les États qui adhèrent au présent acte, résolus à développer le bien-être général par une action particulière et collective, afin:

- a) d'élever le niveau de nutrition et les conditions de vie des populations placées sous leurs juridictions respectives;
- b) d'améliorer le rendement de la production et l'efficacité de la répartition de tous les produits alimentaires et agricoles;
- c) d'améliorer la condition des populations rurales;
- d) et de contribuer ainsi à l'expansion de l'économie mondiale et de libérer l'humanité de la faim. »

L'Article premier définit le mandat de la FAO comme suit:

- e) « L'Organisation réunit, analyse, interprète et diffuse tous renseignements relatifs à la nutrition, l'alimentation et l'agriculture. Dans le présent acte, le terme « agriculture » englobe les pêches, les produits de la mer, les forêts et les produits bruts de l'exploitation forestière.
- f) L'Organisation encourage et, au besoin, recommande toute action de caractère national et international intéressant:
 - 1) la recherche scientifique, technologique, sociale et économique en matière de nutrition, d'alimentation et d'agriculture;
 - 2) l'amélioration de l'enseignement et de l'administration en matière de nutrition, d'alimentation et d'agriculture, ainsi que la vulgarisation des connaissances théoriques et pratiques relatives à la nutrition et à l'agriculture;
 - 3) la conservation des ressources naturelles et l'adoption de méthodes améliorées de production agricole;
 - 4) l'amélioration des techniques de transformation, de commercialisation et de distribution des produits alimentaires et agricoles;
 - 5) l'institution de systèmes satisfaisants de crédit agricole sur le plan national et international; et
 - 6) l'adoption d'une politique internationale en ce qui concerne les accords sur les produits agricoles
- g) L'Organisation a en outre pour fonctions:
 - 1) de fournir aux gouvernements l'assistance technique qu'ils demandent;
 - 2) d'organiser, en coopération avec les gouvernements intéressés, les missions nécessaires pour les aider à exécuter les obligations nées du fait d'avoir souscrit aux recommandations de la Conférence des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et au présent acte; et
 - 3) de façon générale, de prendre toutes dispositions voulues pour atteindre les buts de l'Organisation tels qu'ils sont définis dans le préambule. »

216. Bien que toute tentative de division de l'histoire de la FAO soit inévitablement arbitraire et simpliste, on peut néanmoins distinguer trois grandes périodes. La première, de 1945 à 1970, a été celle où la FAO a joué dans le monde un rôle déterminant en matière de nutrition, d'alimentation et d'agriculture à une heure où elle était quasiment seule à disposer de compétences spécialisées dans ces domaines. Au cours de la deuxième période, de 1970 à 1980, ont été créées de nombreuses institutions dont les domaines d'intervention recoupaient ceux de la FAO; principalement en raison du soutien financier du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), celle-ci est néanmoins demeurée la première source de compétences spécialisées agricoles pour les pays en développement. Durant la troisième période qui a démarré autour de 1980 et correspond à un fléchissement des financements, le rôle de la FAO s'est amenuisé à la fois du point de vue de l'offre de biens collectifs mondiaux et de l'aide internationale au développement agricole. Les défis posés par le milieu d'intervention actuel et les problèmes d'organisation sont résumés ci-dessous en guise d'introduction des chapitres suivants.

1945-1970: La FAO, première organisation agricole

217. Les questions de nutrition, d'alimentation et d'agriculture étaient au centre des préoccupations au lendemain de la seconde guerre mondiale. L'Europe restait profondément marquée par la faim et la malnutrition généralisées qu'elle avait connues au cours des années 30. La paix de 1945 a été accompagnée par de graves pénuries alimentaires résultant de l'effondrement des capacités de production et des systèmes de transport essentiels. À tous les égards, la guerre en Europe avait miné les capacités techniques, du fait notamment de la destruction des semences et d'autres intrants. Dans nombre d'autres régions du monde, la croissance démographique distançait largement la production agricole.

**Encadré 2.2: La première Enquête mondiale sur l'alimentation
(FAO, 1946)**

En 1946, la FAO publia la première enquête mondiale sur l'alimentation qui concluait que «... Avant la guerre, de la moitié aux deux tiers de la population mondiale était sous-alimentée... Et les choses se sont aggravées après la guerre. »

(McCalla et Revoredo, 2001 p. 26)

218. Ces circonstances ont présidé à la création de la FAO, en 1945, en tant qu'institution spécialisée des Nations Unies chargée de remédier à cette situation. Sa constitution s'inscrivait dans la vision collective du « plus jamais ça » (à savoir plus jamais de guerre entre les nations) qui a marqué la création des Nations Unies. La FAO est née du désir de fonder une organisation chargée de veiller à ce que le monde ne connaisse plus jamais la faim, la malnutrition ou la famine. Son Acte constitutif ne laisse aucun doute quant au fait que les pères fondateurs voyaient en elle le Ministère mondial de l'agriculture, de l'alimentation et de la nutrition. Elle fut chargée de collecter, d'analyser, d'interpréter et de diffuser les connaissances agricoles requises pour permettre au monde de satisfaire les besoins d'alimentation et de nutrition de tous ses citoyens. D'entrée de jeu, son principal objectif a donc été d'assurer la bonne gouvernance du système agricole mondial. À son origine, la FAO était *sui generis*, une organisation unique en son genre et sans le moindre concurrent. À titre d'exemple, ce ne fut que 15 ans plus tard au mieux que la Banque mondiale commença à montrer un intérêt pour l'agriculture. À ce stade, les activités des fondations, des programmes d'aide bilatérale et des ONG, qui ont connu un développement considérable quelques années plus tard, étaient encore très limitées.

219. Étant donné les paradigmes dominants des années 40 et 50, l'action de la FAO était alors majoritairement axée sur l'augmentation de la production alimentaire autochtone au moyen d'une meilleure éducation des agriculteurs auxquels des techniques améliorées étaient proposées, ainsi que sur l'intensification de la production alimentaire dans les régions dévastées par la guerre et dans un nombre croissant de pays nouvellement indépendants tels que l'Inde, le Pakistan et l'Indonésie, et ce, au détriment de son rôle dans la gouvernance des affaires mondiales.

220. Les pays qui ont accédé à l'indépendance pendant les années 60 et 70 étaient en outre très préoccupés par les marchés des produits de base. Leur économie étant dominée par l'agriculture, ils s'inquiétaient de l'instabilité des prix ainsi que des politiques agricoles des pays riches qui limitaient leur accès aux marchés. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement de 1964 a donné lieu à la création d'une nouvelle organisation, la CNUCED. Elle est devenue le pivot des négociations internationales sur les produits de base. Avec la FAO, la CNUCED a apporté son appui à ces négociations dans le cadre du Programme intégré pour les produits de base. Quelques percées sont à porter à son actif, par exemple l'Accord international sur les bois tropicaux et les accords internationaux sur le caoutchouc et le jute. Elle a également permis la constitution de différents organes internationaux de produits, notamment pour le cacao, le café, le blé, le sucre et l'huile d'olive. Les négociations internationales sur le commerce agricole se sont ensuite déplacées vers l'Organisation mondiale du commerce à sa création, en 1995.

221. Deux grands accords passés avec le PNUD et la Banque mondiale ont permis à la FAO d'engager des experts, d'apporter une assistance technique et d'intervenir dans la conception et la formulation des projets de préinvestissement. Le programme élargi d'assistance technique (EPTA) a été mis en place par le Secrétariat des Nations Unies, immédiatement suivi par le Fonds spécial des Nations Unies, aux fins des projets de préinvestissement menés dans les pays en développement. Jusqu'en 1955, des allocations annuelles étaient versées à la FAO et aux autres institutions spécialisées des Nations Unies au titre de l'EPTA et du Fonds spécial. En 1951, la FAO conduisait 100 projets dans 35 pays avec l'aide de plus de 200 spécialistes scientifiques et techniques relevant de 32 pays²⁴. En septembre 1959, plus de 1 700 experts étaient intervenus sur le terrain, 1 600 bourses d'études avaient été octroyées et 100 centres de formation avaient été mis en place. En 1956-57, environ 16 millions de dollars EU, soit quelque 95 pour cent des ressources extrabudgétaires totales de la FAO, provenaient de l'EPTA²⁵. En 1970, le PNUD a été chargé d'assumer les fonctions relatives à l'EPTA et au Fonds spécial, et les institutions spécialisées des Nations Unies étaient prioritaires du point de vue de l'exécution des programmes financés par le PNUD.

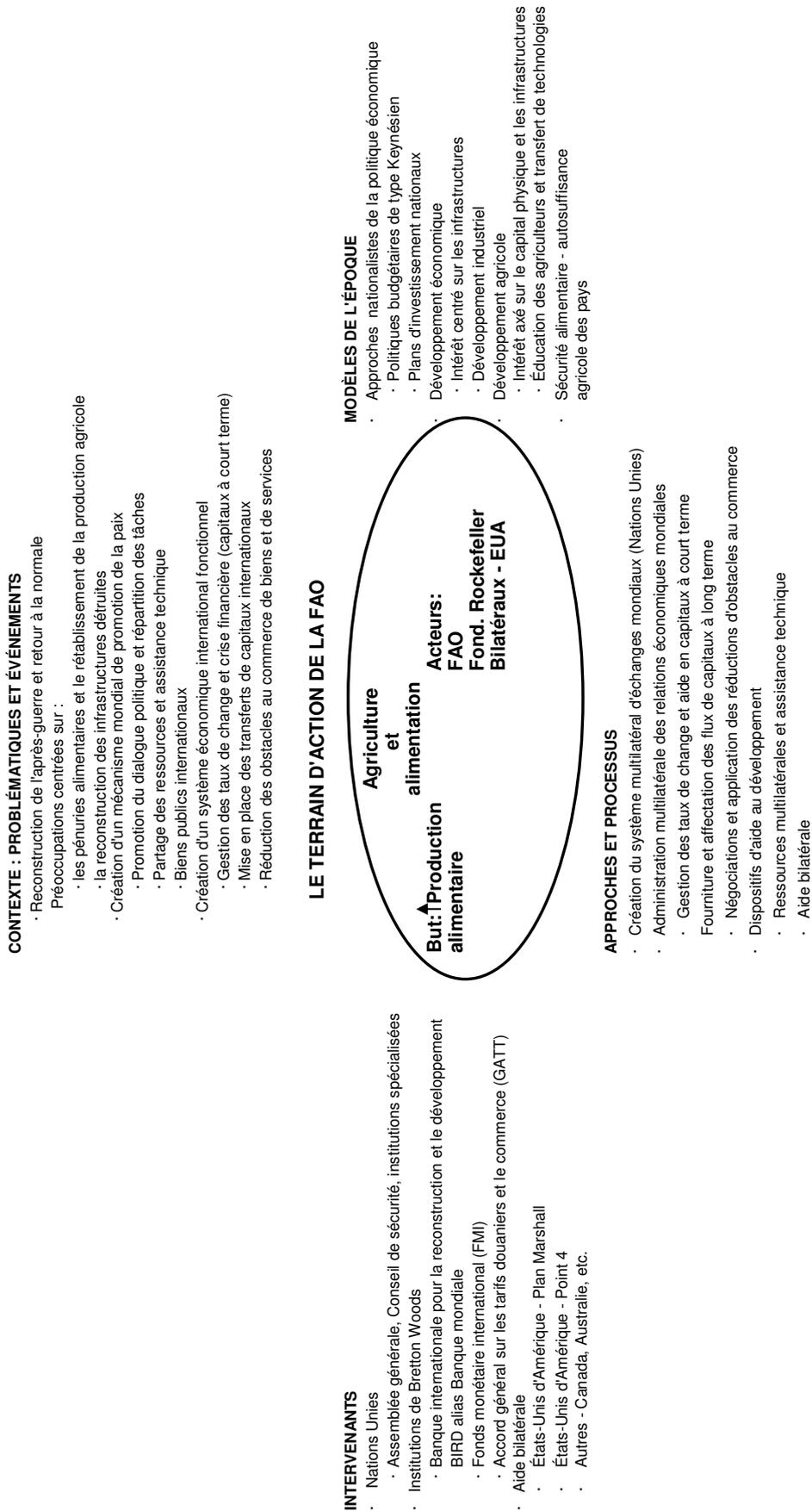
222. La FAO a également conclu un accord de financement conjoint avec la Banque mondiale, en mars 1964. Un protocole d'accord a permis la création d'un Programme de coopération entre les deux institutions pour l'identification, la préparation, l'instruction et l'encadrement des projets et l'organisation de l'assistance technique nécessaire à l'exécution des projets financés par la Banque mondiale. Ce programme visait à favoriser l'aide financière et technique en vue d'intensifier les efforts de développement agricole. Il témoignait d'une utilisation efficace et complémentaire des capacités de chacune des deux organisations en matière de développement agricole international.

223. Les caractéristiques dominantes de l'environnement dans lequel intervenait la FAO entre 1945 et 1970 sont illustrées à la Figure 2.1.

²⁴ Murphy, Craig. 2006. *The United Nations Development Programme*. Cambridge University Press.

²⁵ Phillips, Ralph. FAO, 1981. *FAO: Its Origins, Formation and Evolution 1945-1981*.

Figure 2.1: LA FAO EN 1970



*1970-1980 – Apparition de nouvelles organisations et
maintien d'une intense activité pour la FAO*

224. Plusieurs nouvelles organisations ont été créées durant les années 70, ce qui a ouvert la porte à la concurrence avec la FAO; durant cette période, la FAO a néanmoins conservé un rôle très solide grâce à l'appui financier important du PNUD. Pendant cette décennie, le PNUD apportait en moyenne les deux tiers des financements extrabudgétaires de la FAO. Cela a permis une très forte présence de cette dernière sur le terrain.

225. Au début de cette période, l'intérêt mondial pour l'agriculture s'est développé. Les prix des produits agricoles de base ont doublé, puis triplé, et l'on s'est inquiété de possibles famines à venir, d'autant plus avec l'échec des moussons d'Asie du Sud au milieu des années 60. C'est dans ces circonstances que le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) a été officiellement créé en 1971. Un consortium de plusieurs donateurs, sous la houlette de la Banque mondiale, appuyait ce système qui comptait 13 instituts de recherche en 1981. D'abord réticente à la création du GCRAI dont elle craignait la compétition, la FAO s'est trouvée cependant rapidement cooptée en tant qu'organisme de coparrainage - pourtant non donateur - en assumant le secrétariat du Comité consultatif technique (CCT).

226. La crise alimentaire mondiale de 1973-74, et plus particulièrement la famine dans le Sahel, a porté préjudice à l'image de la FAO. Elle a été critiquée pour son incapacité à prévoir la crise, puis pour son manque de dynamisme à la résoudre. Suite, au moins partiellement, au mécontentement suscité par ses défaillances, deux nouvelles organisations ont été créées à la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974. Il s'agit du Fonds international de développement agricole (FIDA), un mécanisme de financement unique chargé d'appuyer l'investissement et le développement rural auprès des petits exploitants, et du Conseil mondial de l'alimentation (maintenant démantelé) qui devait fournir une tribune en vue de la coordination du nombre croissant d'intervenants dans le secteur de l'alimentation et de l'agriculture.

227. L'environnement a alors commencé à devenir une préoccupation d'importance mondiale, notamment du fait de l'attention que lui a portée la Conférence de Stockholm de 1972. La création du PNUE remonte à cette époque; ce n'est toutefois que dans les années 80 que des voix ont commencé à s'élever quant aux effets néfastes de l'agriculture sur les disponibilités en terres et en eaux, sur les forêts et les stocks halieutiques. Ces préoccupations ont fini par entraîner des changements de priorité et à poser des défis par rapport à certaines responsabilités normatives de la FAO.

228. Le nombre d'intervenants dans le secteur agricole international a continué d'augmenter. Durant toutes les années 70, l'aide bilatérale et multilatérale au développement agricole s'est accrue rapidement. Elle était souvent motivée par un intérêt croissant pour la réduction de la pauvreté — tant entre les pays qu'au sein de leurs frontières — et pour le rôle essentiel des petits exploitants. Le document de politique générale sur le développement rural publié par la Banque mondiale en 1975 et la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural organisée par la FAO en 1979 ont permis de souligner l'importance stratégique des programmes d'aide aux petits exploitants en vue du développement agricole et rural.

229. Les organismes d'aide au développement ont apporté toute leur attention aux objectifs des projets de développement rural et de réduction de la pauvreté rurale, au niveau tant politique qu'opérationnel. La Banque mondiale, ainsi que certains donateurs bilatéraux, ont développé massivement leurs services techniques pour appuyer la forte expansion des ressources affectées au développement rural. De plus, l'approche fondée sur le développement rural favorisait la participation directe d'autres secteurs tels que la santé, l'éducation et l'équipement. Parallèlement, à mesure que le GCRAI se développait, il devenait un concurrent direct de la FAO dans la recherche agricole tandis que la CNUCED apportait ses conseils aux pays sur les questions de politique.

230. En marge de toute cette activité, le rôle de la FAO dans la gouvernance mondiale de l'agriculture a connu un développement considérable. En collaboration avec la CNUCED entre 1974

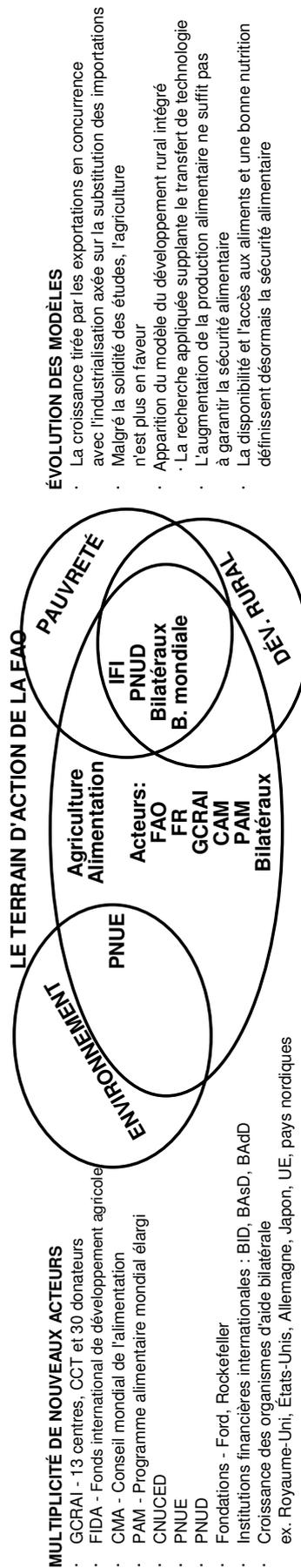
et 1982, elle a apporté un concours majeur aux négociations des différents accords conclus dans le cadre du Programme intégré pour les produits de base. Au cours de cette décennie, elle a été chargée de responsabilités supplémentaires relatives aux conventions internationales, aux accords de définition de normes et à d'importants systèmes de collecte de données. Citons notamment la Convention internationale pour la protection des végétaux (1951); le Codex Alimentarius (1961); le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (1975); la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural qui a abouti à l'adoption d'une déclaration de principe et d'un programme d'action (1979); l'étude « Agriculture: horizon 2000 », première version de cette étude prospective présentée à la Conférence de la FAO en 1979; enfin, la Journée mondiale de l'alimentation qui a été instaurée le 16 octobre 1979 pour sensibiliser les gens aux problèmes d'alimentation.

231. Le cadre d'intervention de la FAO s'est donc considérablement modifié au cours des années 70 à mesure que de nouveaux facteurs apparaissaient et que les modèles de développement évoluaient. La position de chef de file incontesté de l'Organisation en ce qui concerne l'agriculture mondiale n'était plus à l'ordre de jour en 1980. La Figure 2.2 fournit une illustration très contrastée de la position de la FAO à cette époque par rapport à ses premières années.

Figure 2.2: LA FAO EN 1980

CONTEXTE : PROBLÉMATIQUES ET ÉVÉNEMENTS

- Mutation profonde du paysage politique et économique mondial
 - Fin du colonialisme : plus de 100 nouveaux pays
 - Guerre froide et prolifération nucléaire : compétition bipolaire
 - Effondrement des taux de change fixes - dévaluation du \$ EU
 - OPEP - hausse des cours du pétrole, craintes pour l'énergie
- Préoccupations mondiales concernant l'offre et le prix des denrées
 - Formation du GCRAI, Sommet alimentaire mondial de 1974
 - Nouveau ralliement mondial pour la lutte contre la pauvreté
- Début des préoccupations environnementales
 - Stockholm 1972 - Création du PNUJ
- Poursuite de la libéralisation des échanges
 - uniquement industriels, hors agriculture
- Début de l'incidence de la biologie moléculaire sur les sciences végétales

**APPROCHES ET PROCESSUS**

- Élargissement du champs d'intervention des IFI
 - inclusion d'un nouveau secteur
 - programmes de lutte générale contre la pauvreté
 - parallèlement, importance des politiques et des marchés
- Groupe de consultation pluri-institutions
 - Formation du GCRAI
- Conférence mondiale de l'alimentation
 - tentative d'internationalisation de l'aide alimentaire
 - création d'un mécanisme de coordination mondiale: Conseil mondial de l'alimentation (CMA)
 - FIDA : nouvelle tête de file

1980-2007 – La FAO contestée sur tous les fronts

232. Les années 80 ont été marquées par le début d'attaques concertées du fondement financier des organisations de développement des Nations Unies, voire de leur existence même. Frustrés par ce qu'ils considéraient comme des échecs successifs de l'action collective, quelques grands bailleurs de fonds se sont repliés sur des actions purement bilatérales. Les États-Unis d'Amérique, puis le Royaume-Uni, se sont retirés de l'UNESCO. En outre, les États-Unis d'Amérique et d'autres donateurs ont réduit massivement leur soutien financier à d'autres institutions spécialisées et refusé de contribuer au budget central des Nations Unies. D'autres donateurs ont également commencé à retirer leurs contributions statutaires, à la fois pour protester et provoquer des réformes. Les puissantes pressions exercées n'ont eu globalement qu'un effet très limité. Des études ont été réalisées, divers rapports ont appelé à l'élimination des inefficacités, des gaspillages et des chevauchements ainsi qu'à une plus grande transparence financière, à une clarification des mandats et à la mise en place d'un mécanisme interinstitutions, mais il n'y a guère eu de mesures pratiques²⁶.

233. Les années 80 ont aussi été marquées par le premier gel budgétaire majeur qui a frappé simultanément la quasi-totalité des organisations des Nations Unies. Cela a eu pour effet de transférer de nombreuses fonctions de développement et l'influence internationale du système des Nations Unies vers les Institutions de Bretton Woods et les banques régionales de développement. Jusque-là, la Banque mondiale avait été un « agent d'exécution » des projets financés par le PNUD. À la fin de cette décennie, cette relation s'était inversée. La Banque mondiale et le FMI recrutait de plus en plus de fonctionnaires à des postes d'analyse et de politique, pour des traitements de plus en plus élevés, tandis que les pays membres développés réclamaient parallèlement une réduction des effectifs du Secrétariat des Nations Unies et le gel des traitements.

234. Durant les années 90, des changements majeurs sont survenus dans le système politique mondial, qui ont affecté le fonctionnement du système des Nations Unies. En 1989, la fin de la guerre froide a éliminé pour une bonne part la motivation politique à l'origine de la coopération pour le développement. Par ailleurs, la disparition de la guerre froide a aussi suscité de nouvelles demandes et des attentes croissantes à l'égard du système des Nations Unies afin qu'il assume un rôle plus marqué dans l'évolution des objectifs de développement, la résolution des crises et l'avènement d'une « nouvelle ère de coopération »²⁷. Avec l'extension de son mandat, on a assisté à la constitution d'innombrables comités interinstitutions, de plus de 60 dispositifs de coordination interinstitutions, d'une pléthore d'organismes autonomes et semi-autonomes et à une expansion majeure du nombre de Membres des Nations Unies²⁸. La situation a encore été aggravée par la prolifération de situations d'urgence complexes et de conflits localisés exigeant un effort de coordination encore plus vaste et plus efficace et des capacités accrues de maintien de la paix, de secours d'urgence et de reconstruction.

235. En 1991, quatre pays (le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède), pleinement acquis au système multilatéral des Nations Unies, étaient tellement préoccupés par l'évolution de la situation qu'ils ont uni leurs forces dans le cadre de ce qui a été appelé le « Projet nordique ». Leur rapport (« Les Nations Unies dans le développement »²⁹) concluait à la nécessité de rationaliser les multiples branches fragmentées du système. La recommandation n'était pas nouvelle, mais le rapport du Projet nordique poussait la réflexion bien plus loin. Il faisait valoir que les appels croissants à la réforme de la gestion du Secrétariat des Nations Unies, de ses différents fonds et institutions spécialisées ne

²⁶ Pour de plus amples évaluations et discussions de cette question, on se reportera aux ouvrages suivants: Schlesinger, Stephen. « Can the United Nations Reform? » In *World Policy Journal*, Fall 1997; Childers, E. and Brian Urquhart, 1994. *Renewing the United Nations System*. (Stockholm, Dag Hammarskjöld Foundation); and Barnett, Michael. 'UN Vanquished', In *Global Governance* 5 (1999), Review Essay, p. 513 à 520.

²⁷ Voir Cleveland, Harland, 1993. *Birth of a New World: An open Moment for International Leadership*. New York: Jossey-Bass, p. 223.

²⁸ Voir Childers, E. and Brian Urquhart op. cit.

²⁹ Nordic UN Project, 1991. *The United Nations in Development – Reform Issues in the Economic and Social Fields: A Nordic Perspective*, Oslo.

permettraient pas pour autant de résoudre le problème fondamental de la fragmentation des politiques et des programmes au sein du système, à moins que ces réformes ne s'accompagnent d'une évolution de la gouvernance au niveau systémique et non à l'échelon des composantes éparses du système international. Selon les auteurs du rapport, les diverses combinaisons de contributions volontaires et statutaires dans l'ensemble du système et la prolifération des fonds fiduciaires étaient fondamentalement préjudiciables à la cohérence des différentes institutions et du système tout entier, et témoignaient d'un échec de la gouvernance.

236. C'est dans ce contexte que les années 80 ont marqué le début du déclin de la prééminence de la FAO dans les programmes agricoles des pays en développement. Cela était partiellement dû aux efforts croissants engagés par d'autres intervenants dès les années 70, et partiellement à un intérêt fléchissant pour l'agriculture. Des acteurs de plus en plus nombreux ont commencé à intervenir dans des domaines qui avaient plus ou moins été jusque-là la chasse gardée de la FAO.

237. La notion élémentaire et prédominante selon laquelle sécurité alimentaire égale autosuffisance alimentaire a commencé à être remise en question à cette époque où nombre d'agronomes restaient cependant profondément attachés au principe de l'autosuffisance alimentaire des pays. Ce raisonnement était mis en doute car il négligeait le fait que la sécurité alimentaire individuelle est une condition nécessaire à la sécurité alimentaire nationale et mondiale. Cette conception nouvelle reposait spécifiquement sur l'attention portée aux facteurs requis pour l'accès aux denrées alimentaires, en particulier l'emploi et le revenu, seul moyen de sortir du cercle vicieux où les sous-alimentés ne pouvaient se procurer leur nourriture. Durant les années 90, la FAO est restée profondément attachée à la notion selon laquelle l'accroissement de la production alimentaire est une condition suffisante pour la sécurité alimentaire. Lors de sa mise en place en 1995, le Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA) était principalement axé sur l'organisation de projets destinés à développer la production alimentaire nationale. Certains ajustements ont été apportés. Mais ce n'est qu'après une évaluation externe critique³⁰, réalisée en 2002, que le vocabulaire, sinon la teneur du programme, s'est modifié.

238. En 1976, la décision du PNUD de passer à une programmation thématique et à l'exécution nationale de ses projets a porté un coup dévastateur à la FAO³¹. Ces dispositions ont abouti à la création au sein du PNUD d'un nouveau Bureau de l'exécution des projets (BEP) par l'entremise duquel les organismes nationaux chargés de la gestion des projets pouvaient passer contrat avec des personnes ou des services administratifs recrutés sur la scène internationale. L'objectif était de donner l'initiative aux pays. Cela a eu pour résultat de priver la FAO de son statut préférentiel, et le soutien du PNUD à l'Organisation est tombé de 74 pour cent du volume total des fonds extrabudgétaires d'exécution en 1970 à 5 pour cent en 2000.

239. Autre problème, les grandes attentes qu'avait suscitées l'agriculture dans les années 70 et 80 se sont révélées irréalistes. Les rapports d'évaluation présentaient des échecs cuisants et des résultats peu convaincants³². La forte prévalence des échecs a précipité la chute de l'aide aux projets de développement agricole et rural. Ces mauvais résultats ont été imputés à de multiples causes, y compris la conception par trop compliquée des projets, des interrogations quant à l'engagement réel des gouvernements, l'absence de cadres politiques porteurs, l'insuffisance des capacités institutionnelles et les incohérences des approches des donateurs. Quelle que soit la cause, ces circonstances ont eu inévitablement un retentissement néfaste sur la FAO.

³⁰ FAO, 2002. Évaluation externe indépendante du Programme spécial pour la sécurité alimentaire.

³¹ Décision entérinée officiellement par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1979.

³² Banque mondiale, 1997. *Reforming Agriculture: the World Bank Goes to Market*. Banque mondiale, 1997.

240. En 1987, la Conférence de la FAO a demandé la réalisation d'une étude des objectifs et des opérations de la FAO. Elle a donné lieu à des propositions soulignant l'importance de relations de travail plus étroites avec les autres organisations et institutions spécialisées des Nations Unies, d'une attention plus importante à l'environnement et au développement rural, du renforcement du rôle consultatif de la FAO en matière de planification des politiques et du maintien des subventions au titre du Programme de coopération technique (PCT) établi en 1976. Le Plan à moyen terme à évolution continue de six ans a alors été introduit dans le but de fixer des priorités à l'échelle des programmes et activités de l'Organisation. Il devait aussi servir de base à la définition des priorités des versions futures du Programme de travail et budget biennal. La mise en œuvre des recommandations exigeait des mises de fonds supplémentaires, sans que leur source ou l'identité des donateurs ne soit précisée. Dans la pratique, ces réformes n'ont pas réussi à instaurer le processus de définition des priorités fondées sur les stratégies comme elles étaient censées le faire.

241. Dans le monde, les projets de développement rural visant l'agriculture et la pauvreté ont cédé le pas aux programmes d'ajustement structurel dans les années 80, puis à des opérations davantage axées sur les politiques d'intervention au cours des années 90. En 2001, les prêts annuels de la Banque mondiale en faveur du développement agricole et rural étaient tombés à moins de 1 milliard de dollars EU, alors qu'ils atteignaient 3,5 milliards en 1995.

242. S'agissant des flux d'aide publique au développement (APD), les programmes menés en zones urbaines et rurales mettaient davantage l'accent sur les dimensions sociales du développement. L'éducation et la santé (y compris la riposte au VIH/SIDA) se sont taillé la part du lion de l'assistance apportée par les bailleurs de fonds. L'accent marqué mis sur le secteur privé dans de nombreux programmes d'aide au développement a eu pour effet de réduire l'attention portée aux programmes publics de production agricole.

243. De surcroît, durant les années 90 et le début du XXI^e siècle, les pays donateurs ont eu de plus en plus tendance à financer les organisations multilatérales au moyen de fonds fiduciaires et/ou de contributions extrabudgétaires. L'imprévisibilité de ces financements — tant du point de vue de leur volume que du contenu des programmes — a eu pour conséquence une instabilité inhérente des structures financières multilatérales. Les pressions à la baisse exercées sur le budget de la FAO se sont encore intensifiées du fait des mutations profondes du paysage de l'aide internationale. En outre, la fin de la guerre froide avait fait retomber les pressions concurrentes qui favorisaient l'expansion de l'aide, et le niveau de l'aide globale a fléchi de plus de 25 pour cent, en valeur réelle, entre 1992 et 1997. En dépit du redémarrage de la croissance de l'aide publique au développement en 1998, ce n'est qu'en 2006 que son volume total a dépassé, en valeur réelle, son niveau de 1994. Par ailleurs, la justification de l'aide internationale avait changé. Des proportions bien plus importantes du volume total de l'APD sont désormais allouées à court terme du fait de l'éruption de nouveaux conflits et catastrophes, et ces proportions sont en augmentation permanente. Cette évolution s'est accompagnée d'un accroissement des différentes formes de soutien budgétaire. La conjugaison de ces deux facteurs fait qu'il est plus difficile de mobiliser un soutien pour les projets traditionnels, les activités à long terme et les investissements continus dans le développement, par exemple pour le GCRAI, le renforcement institutionnel et l'équipement rural.

244. La croissance de la demande énergétique des pays de l'OCDE et des pays à revenu intermédiaire ainsi que les divers conflits au Proche-Orient continuent de pousser les prix du pétrole à la hausse. Étant donné le nombre croissant des conflits régionaux, nationaux et provinciaux, les situations d'urgence sont de plus en plus fréquentes; l'incidence des graves pénuries alimentaires et des très nombreuses crises à l'origine d'une augmentation des réfugiés ne cesse d'augmenter. Les services du Programme alimentaire mondial sont en demande croissante, de même que les demandes de secours d'urgence et d'aide au relèvement qui pèsent sur nombre d'organisations internationales, dont la FAO.

245. La configuration fondamentale du développement international à laquelle la FAO est confrontée a subi une transformation radicale. À l'heure actuelle, on estime qu'il existe 280 initiatives et organisations internationales qui sont en concurrence directe ou indirecte pour l'aide des bailleurs de fonds³³. Il existe aujourd'hui des donateurs bien plus entreprenants tels que la Bill and Melinda Gates Foundation ainsi que de nouveaux bailleurs de fonds bilatéraux comme le gouvernement de la République populaire de Chine. D'autres encore sont en passe de devenir d'importants donateurs en vue du développement d'autres pays, la Thaïlande et le Brésil pour ne citer que ceux-là. Certaines des grandes ONG internationales ont maintenant plus d'influence que bon nombre d'institutions établies. Les donateurs bilatéraux ont établi de nouvelles organisations à vocation unique telles que le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, le Fonds pour l'environnement mondial, la GAVI³⁴ et le PEPFAR³⁵. Ils ont aussi accéléré leurs politiques de financement à l'égard de nombre d'organisations multilatérales traditionnelles, faisant passer une part importante de leur appui financier des contributions au budget aux contributions extrabudgétaires, et souvent pour des programmes hautement spécifiques. Ils imposent aux organisations internationales un niveau de frais généraux souvent bien inférieur à ceux appliqués à leurs organismes nationaux engagés dans l'action internationale.

246. Au début du XXI^e siècle, la configuration internationale du développement est tout sauf « systémique », et elle s'apparente plutôt à un rassemblement de composantes, d'initiatives et d'efforts sans réelle articulation. De nouvelles dispositions institutionnelles sont régulièrement adoptées afin de contourner ou de rectifier les insuffisances constatées dans les institutions en place. Mais l'inertie continue de prévaloir, et les efforts de réforme ont généralement été contrecarrés par l'omniprésence et l'ampleur des facteurs structurels et de l'immobilisme des institutions (voir l'Encadré 2.3).

³³ Banque mondiale (AID), 2007. *The Changing Aid Architecture*.

³⁴ Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination.

³⁵ Le « President's Emergency Plan for AIDS Relief » des États-Unis d'Amérique.

Encadré 2.3: Certaines des caractéristiques du système de développement international actuel³⁶

- *Absence de gouvernance globale du système.* Le système de développement international actuel se compose d'une multitude d'organisations, et aucune d'elles ne joue le rôle central de coordination que nécessiteraient les problèmes économiques et sociaux du monde. Ce manque a pour conséquence que certaines questions échappent totalement à la gouvernance internationale, tandis que d'autres ne sont abordées que de manière ad hoc. C'est dans la famille des Nations Unies qui regroupe les institutions de développement, en particulier les institutions spécialisées telles que la FAO, que cette lacune est la plus criante.
- *Manque de cohérence globale et de définition des rôles et des mandats.* Le système de développement international actuel peut être considéré comme une « famille dysfonctionnelle » composée de différents organismes et organisations, où règnent la confusion et les conflits quant aux mandats, aux rôles et aux avantages comparatifs des uns et des autres. Les tentatives « d'harmonisation » ne parviennent généralement pas à reconnaître les asymétries et les profondes différences qui existent entre les différents intervenants en termes de pouvoir, d'influence, d'aptitude et d'expérience.
- *Imprévisibilité des fonds alloués au système de développement international et instabilité des financements aux pays en développement.* Les problèmes liés à l'imprévisibilité et à l'instabilité du financement du développement se sont fait sentir avec une acuité particulière pour les organisations de développement des Nations Unies. Les financements alloués au budget ordinaire ont chuté depuis les années 80, et quelques rares bailleurs de fonds assument une part disproportionnée des incontournables dépenses de fonctionnement inscrites au budget ordinaire d'organisations telles que le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP³⁷.
- *Déséquilibre entre les besoins de financement des pays en développement et ceux liés à l'offre des nouveaux biens publics mondiaux.* La stagnation de l'APD pendant les années 90 a coïncidé avec l'apparition de nouvelles demandes de financement, en particulier pour le relèvement à l'issue des conflits, les secours humanitaires, l'aide aux réfugiés, les remises de dette, l'appui aux institutions démocratiques, l'amélioration des structures de gouvernance, l'aide aux pays en transition, les efforts de lutte contre le trafic de drogue, et la criminalité et, plus récemment, le « terrorisme » dont beaucoup sont considérés comme des « biens publics mondiaux ». Cette situation est attestée par une concurrence de plus en plus marquée à l'égard des financements.

247. Parallèlement, les besoins de financement extérieur des pays en développement dans leur ensemble ont connu une transformation spectaculaire qui s'est encore accélérée au cours des quatre dernières années. De manière générale, l'équilibre entre les flux de capitaux nets publics et privés vers les pays en développement s'est profondément modifié au profit d'une dépendance croissante à l'égard des flux de capitaux privés. Les flux annuels nets de capitaux publics sont passés en moyenne de 15 milliards de dollars EU dans les années 70, à 51 milliards au début des années 90. Cependant, pendant la même période, les flux nets de capitaux privés ont grimpé en moyenne de 37 milliards de dollars EU à 185 milliards de dollars EU. Dans sa structure, le financement du développement penche aujourd'hui davantage en faveur d'investissements privés mobiles et fortement concentrés, et moins du côté des besoins de financement à long terme. Ces nouveaux flux de capitaux privés prédominent dans le tableau du financement du développement d'une bonne partie des pays en développement, mais il y a lieu de déplorer que les PMA et la majeure partie de l'Afrique fassent exception à la règle.

248. En outre, le secteur privé est devenu l'intervenant majeur de la scène agricole mondiale, or les liens que la FAO entretient avec ce secteur ne sont guère développés. La privatisation de la recherche

³⁶ Adapté de Sagasti, Francisco, K. Bezanson et F. Prada, *The Future of Development Financing: Scenarios and Strategic Choices*. Pelgrave-MacMillan, 2005.

³⁷ En 2000, par exemple quatre pays (trois pays nordiques et les Pays-Bas) fournissaient 42 pour cent des financements de base du PNUD, de l'UNICEF et du FNUAP. À part le problème politique dérivant d'une asymétrie importante au niveau du partage des coûts, ce déséquilibre soulève des questions fondamentales de subvention et de resquille.

agricole et de la commercialisation des semences d'OGM par les grandes multinationales a propulsé les grandes entreprises agroalimentaires au-devant de la scène, en particulier dans la gestion des ennemis des cultures. L'octroi de brevets de plantes a introduit de nombreuses complications dans les politiques internationales visant à préserver les ressources phytogénétiques, un domaine jusqu'ici réservé à la FAO. La révolution de la biologie moléculaire bat son plein. Nombre de petits exploitants d'Afrique ou d'Asie doivent aujourd'hui passer par toute une gamme d'intermédiaires privés pour se procurer semences végétales et animales, engrais, produits chimiques, équipements agricoles et compléments alimentaires et même ouvrir des marchés à leur production primaire. Plus que jamais, les multinationales agroalimentaires dictent l'évolution de l'économie alimentaire mondiale tandis que la révolution des supermarchés a totalement transformé les chaînes d'approvisionnement alimentaire nationales, régionales et mondiales.

249. Ces profondes mutations de la demande et du contexte d'intervention, les revers de fortune du système des Nations Unies tout entier, la réorientation majeure de la configuration du développement international et la complexité due à l'apparition de multiples facteurs nouveaux ont eu un profond retentissement sur toutes les organisations multilatérales. Plusieurs efforts de réforme à l'échelle du système tout entier ont été engagés, en particulier pour favoriser l'harmonisation et une meilleure division du travail dans le cadre de la « Déclaration de Paris » de 2005³⁸. En ce qui concerne plus particulièrement les Nations Unies, des transformations structurelles majeures concernant la paix et la sécurité ont été proposées en 2004 dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement³⁹. À la fin de l'année dernière, un second rapport intitulé « Unis dans l'action »⁴⁰, préparé par un groupe d'experts de haut niveau, a ouvert sur de nouveaux efforts pour favoriser une cohérence et une plus grande unité dans les programmes de développement des Nations Unies, y compris ceux de la FAO.

250. La FAO elle-même a engagé de nombreux efforts pour réagir à la transformation radicale des conditions d'intervention. Depuis son arrivée en 1994, le Directeur général a lancé et soutenu plusieurs initiatives pour repositionner l'Organisation, redonner pleinement confiance à l'ensemble de ses membres, améliorer les finances de l'Organisation et, de manière générale, s'adapter à l'évolution du contexte décrite ci-dessus (voir l'Encadré 2.4). Signalons en particulier le Sommet mondial de l'alimentation de 1996. Ce fut l'un des derniers sommets et conférences des Nations Unies à préparer la Déclaration du Millénaire. Son succès tient partiellement au fait qu'il a réitéré le caractère impérieux de la lutte contre la faim et le rôle qu'assume l'agriculture dans ce combat. Toutefois, ni cette initiative ni celles engagées entre 1994 et 2005 n'ont permis d'enrayer le déclin financier de la FAO qui a perduré pendant toutes les années 90 et jusqu'à ce jour. Sur la base des prix de 1994, les ressources totales (à l'exclusion des fonds extrabudgétaires réservés aux urgences) ont baissé de 34 pour cent entre 1994 et 2005. Le budget ordinaire de l'Organisation (crédits budgétaires nets) a baissé de 22 pour cent (voir la Figure 2.3).

³⁸ La Déclaration de Paris, approuvée le 2 mars 2005, est un accord institutionnel passé entre plus de 100 ministres, dirigeants d'organisations et autres représentants officiels de haut niveau par lequel les pays et organisations concernés se sont engagés à intensifier leurs efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion de l'aide en vue d'atteindre des résultats assortis d'un ensemble d'interventions et d'indicateurs mesurables.

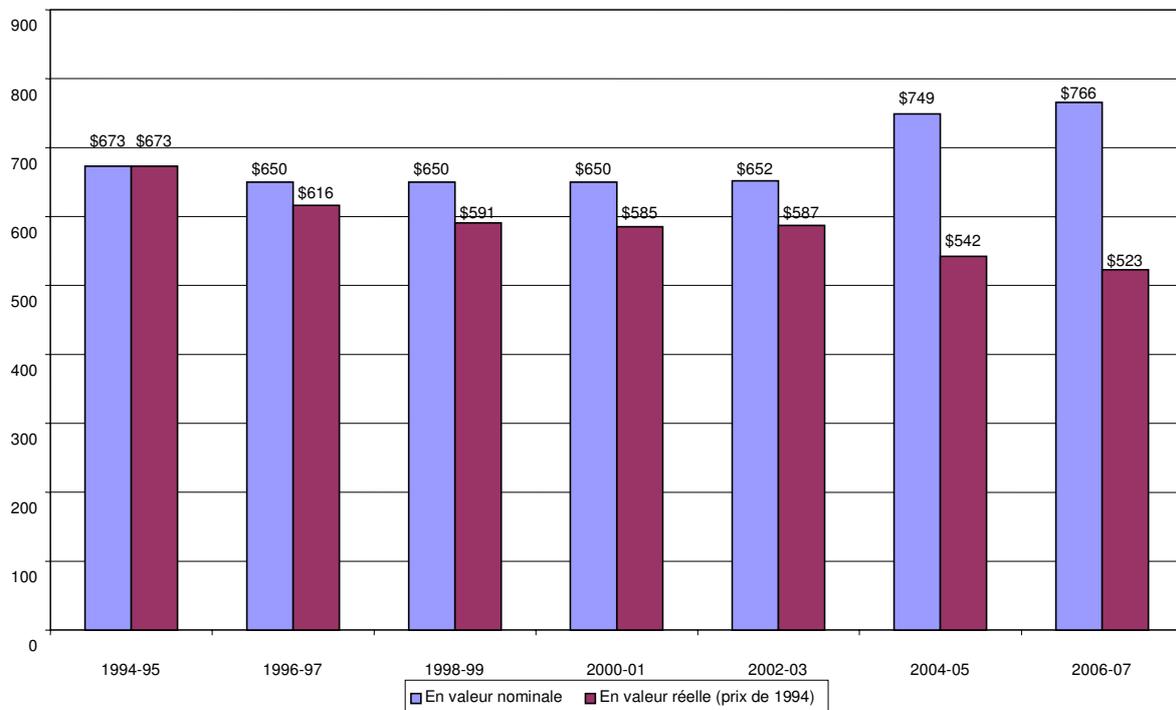
³⁹ *Un monde plus sûr: notre affaire à tous*. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement. Nations Unies, 2004.

⁴⁰ *Unis dans l'action*. Rapport du groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement. Nations Unies, 2006.

Encadré 2.4: Quelques-unes des initiatives engagées par la FAO pendant les années 90

- Le Système de prévention et de réponse rapide contre les ravageurs et les maladies transfrontières des animaux et des plantes (EMPRES)
- Dispositions internes visant à assurer une meilleure coordination entre les bureaux de terrain.
- Mesures de consolidation des structures décentralisées, y compris de la présence au niveau national et sous-régional.
- Programmes de coopération Sud-Sud et nouveaux accords de partenariat pour la coopération technique entre pays en développement.
- Efforts visant à consolider les liens avec les Nations Unies et à resserrer la collaboration avec les organisations basées à Rome.
- Organisation de sommets de haut niveau (Sommets mondiaux de l'alimentation).
- Initiatives de communication et de promotion visant à diffuser plus efficacement les messages de la FAO (par exemple la politique et la stratégie de communication de l'Organisation, TeleFood et le programme des ambassadeurs de bonne volonté).
- Initiatives structurelles engagées au Siège en vue de la compression des effectifs, du recours plus fréquent aux contrats à durée limitée, de l'automatisation des fonctions de bureau et de l'amélioration des systèmes relevant des technologies de l'information et de la communication.
- Développement des capacités d'intervention d'urgence avec la création d'une nouvelle Division spécialisée dans ce domaine.
- Mise en place d'un système d'évaluation indépendant, et constitution d'un Comité d'évaluation interne chargé de formuler des avis sur les politiques d'évaluation.

Figure 2.3: Baisse des ouvertures de crédits au titre du programme ordinaire de la FAO (en millions de dollars EU)



251. Après sa réélection pour un troisième mandat en 2005, le Directeur général s'est employé à replacer la FAO dans une position plus favorable. Ces nouvelles propositions de réforme interne s'appuyaient sur les principes suivants: autonomisation et reddition de comptes; délégation des pouvoirs administratifs et financiers; autoévaluation et répartition judicieuse des coûts. Les propositions concernant la structure des bureaux de terrain avaient plus particulièrement pour objet d'accroître l'allocation de fonds aux bureaux décentralisés pour consolider les capacités au niveau des pays et déployer des équipes techniques sous-régionales en différents endroits; elles visaient également à mettre davantage l'accent sur les domaines où l'Organisation jouit d'un avantage comparatif, tout en respectant plusieurs aspects prioritaires; à se concentrer sur les fonctions d'échange des connaissances, de politiques générales et d'activités de plaidoyer; et à renforcer le suivi, l'évaluation et la supervision en affectant des crédits supplémentaires aux autoévaluations, aux procédures d'audit et au Bureau de l'Inspecteur général. À bien des égards, elles reposaient sur les conclusions de précédentes évaluations des différents aspects de l'action de la FAO, comme la nécessité d'accorder davantage d'attention aux pays, d'y assurer une présence efficace et rentable, de décentraliser l'Organisation et d'améliorer les fonctions liées aux connaissances au sein de la FAO. Ces questions seront traitées plus en détail dans la suite de ce rapport à partir de perspectives diverses.

Encadré 2.5: Les propositions de réforme de la FAO du Directeur général

Le Directeur général de la FAO a présenté ses propositions de réforme à la Conférence de 2005, en complément du PTB 2006-07, en même temps qu'un document intitulé « Vision stratégique pour le XXI^e siècle ». La Conférence de la FAO a adopté une résolution approuvant une première phase de réformes. En mai 2006, le Comité du Programme et le Comité financier ont approuvé un Programme de travail et budget 2006-07 révisé, mettant en œuvre la première phase des réformes. Les propositions ultérieures du Directeur général ont été soumises à la session de novembre 2006 du Conseil de la FAO. Le Conseil de la FAO a été informé de l'état d'avancement de ces réformes de l'Organisation en novembre 2006 et juin 2007.

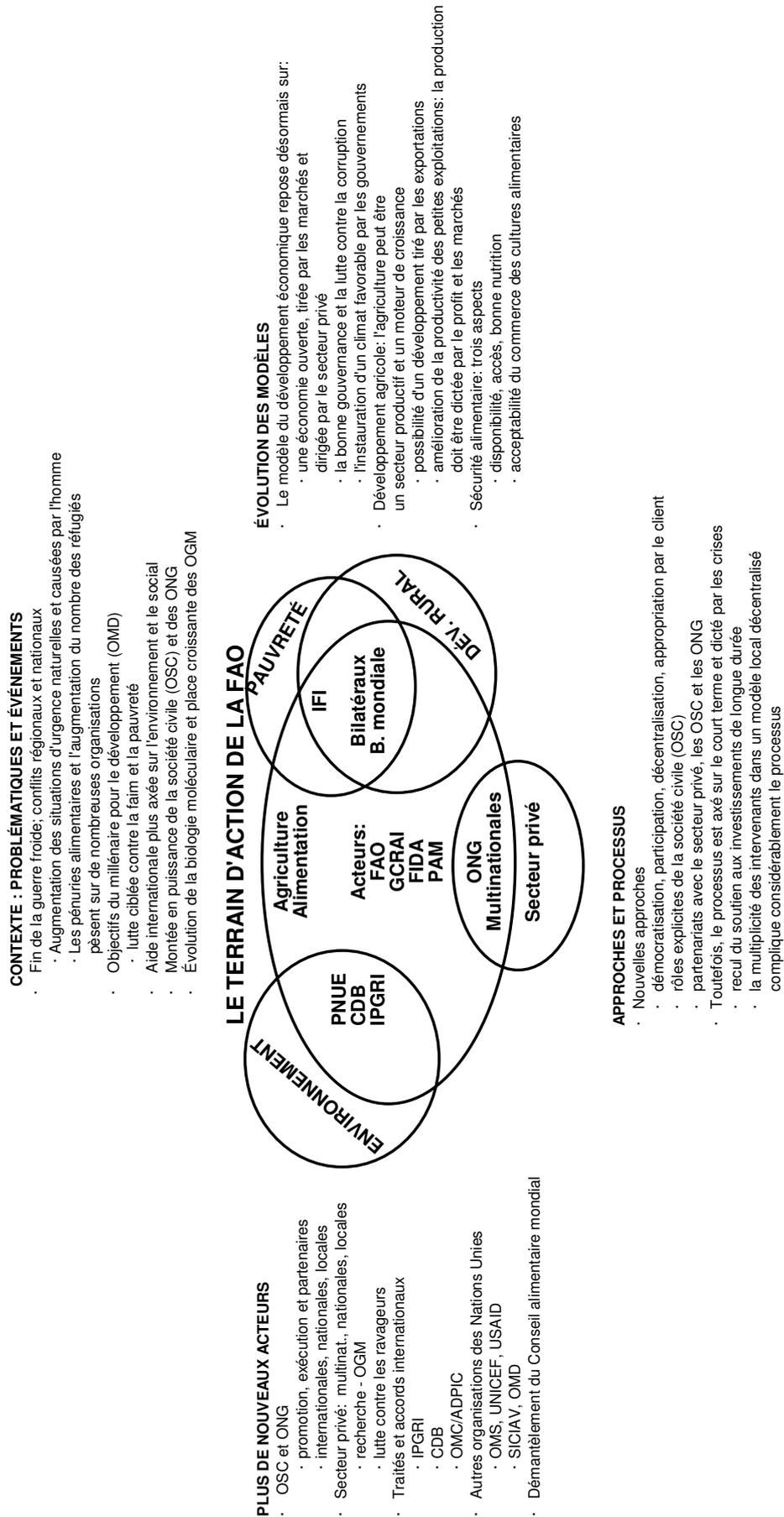
Sujet	Situation en juin 2007
Restructuration des programmes de la FAO	La Conférence de 2005 a approuvé une nouvelle structure par chapitre des programmes et de leurs entités. Cette nouvelle structure se reflétait pleinement dans le Programme de travail et budget révisé 2006-07, qui a été approuvé par le Comité du Programme et le Comité financier en mai 2006, pour mise en œuvre à compter du 1 ^{er} janvier 2006.
Réorganisation des bureaux et départements du Siège	<p>La proposition de réforme comporte plusieurs changements stratégiques qui devraient avoir une incidence sur la structure de l'Organisation, tant au Siège que dans les bureaux décentralisés. La nouvelle structure organisationnelle du Siège approuvée par le Conseil en novembre 2006 a été appliquée à partir du 1^{er} janvier 2007, comme indiqué à l'Annexe XX. Elle comprend deux changements importants au niveau des départements, notamment deux départements chargés respectivement de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (NR) et des connaissances et de la communication (KC). Les autres changements portent sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> • les fonctions de sécurité qui sont désormais placées directement sous l'autorité du Sous-Directeur général du Département de l'administration et des finances (AF). • La Division de la nutrition et de la protection des consommateurs qui a été transférée au Département de l'agriculture (devenu Département de l'agriculture et de la protection des consommateurs). • Les activités de plaidoyer (à savoir le TeleFood, les Ambassadeurs de bonne volonté et l'Alliance internationale contre la faim) qui ont été réparties entre le nouveau Département des connaissances et de la communication, le Bureau du Sous-Directeur général (Alliance internationale contre la faim) et la Division de l'information et des communications. • Les avis sur le système des Nations Unies ont été élargis pour inclure le suivi des OMD et l'unité responsable est devenue le Bureau de la coordination à l'échelle des Nations Unies et du suivi des OMD, dirigé par un sous-directeur général. • MSS et OCDS qui ont été fusionnés pour constituer le nouveau Centre des services communs qui relève du Sous-Directeur général du Département de l'administration et des finances (AF).
Décentralisation de l'exécution des programmes	La mise en œuvre de la « première phase » approuvée par la Conférence a démarré en janvier 2006, dans le cadre d'un nouveau modèle de fonctionnement fondé sur un réseau de bureaux de terrain plus souples, disposant de fonctionnaires techniques détachés, et sur des bureaux sous-régionaux installés en des points stratégiques et fonctionnant avec des équipes pluridisciplinaires d'agents techniques et des bureaux dans les pays, les bureaux des représentants de la FAO. La première phase a commencé avec la création autorisée de quatre bureaux sous-régionaux au Gabon, au Ghana, en Éthiopie et en Turquie; le remaniement du bureau existant du Zimbabwe, et la compression des effectifs du Bureau régional du Ghana. Le Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale de Budapest et le Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale reconfiguré, avec lequel il partage ses locaux, seront opérationnels pour juillet 2007. En juin 2007, le Conseil de la FAO a approuvé la création d'un nouveau Bureau sous-régional pour l'Amérique centrale au Panama. Les capacités au niveau des pays seront renforcées « par la fourniture d'un appui technique et administratif plus vigoureux aux représentants de la FAO, par la formation du personnel et par la création de postes supplémentaires de fonctionnaires recrutés sur le plan national ». L'accent est mis sur le déplacement des compétences techniques du Siège vers les lieux d'affectation décentralisés (par exemple, en matière d'élevage, de ressources en terres et en eaux, de production végétale et de protection des plantes). En outre, des postes du cadre organique du Centre d'investissement ont été déplacés vers chacun des bureaux sous-régionaux. Des cours de recyclage à l'intention des représentants de la FAO sont organisés, grâce, notamment, aux technologies des télécommunications, etc. En conséquence, la part des bureaux décentralisés dans le budget est passée de 33 pour cent en 2004-2005 à 37 pour cent dans le Programme de travail et budget révisé 2006-07, même si les ressources disponibles ont baissé, en valeur absolue.
Amélioration de l'efficacité et des résultats	Le PTB 2006-2007 contient un train de mesures clés s'inscrivant dans un cadre propice aux gains d'efficacité et de productivité. Le cadre en question vise notamment l'inclusivité; l'autonomisation et la reddition de comptes; la délégation de pouvoirs; l'autoévaluation et la répartition judicieuse des coûts. En effet, la FAO entend réaliser des gains d'efficacité et de productivité de l'ordre de 10 millions de dollars EU pendant le présent exercice biennal. La mise en œuvre de ces principes implique en particulier: l'élimination des phases de traitement manuel grâce à un soutien informatique amélioré; l'éclaircissement des règles; la délégation des pouvoirs administratifs et financiers; et la modification des règles concernant la répartition des coûts et la stratégie d'établissement des prix internes en matière de personnel. La mise en œuvre du nouveau système de gestion des ressources humaines assurera les fonctionnalités requises au Centre des services communs, dans ce domaine de gestion.
Renforcement du suivi, de l'évaluation et de la supervision	Les nouvelles propositions du Directeur général approuvées par le Conseil en novembre 2006 ont permis de réaffecter près de 1 million de dollars aux programmes d'audits locaux, d'allouer un supplément de 340 000 dollars EU au Bureau de l'Inspecteur général et de 1,1 million de dollars EU pour renforcer le mécanisme de contrôle interne de la Division des finances. Un complément de financement de 0,4 million de dollars EU a été proposé dans la version intégrale du PTB 2006-07 (C2005/3 par. 226) pour la réalisation d'autoévaluations, et maintenu dans les propositions révisées du PTB.

Conclusions

252. Pendant les soixante dernières années, la FAO a été mise au défi de s'adapter à des changements de plus en plus importants du contexte où elle intervient et à toutes sortes de nouvelles exigences. Sa raison d'être initiale était définie en termes simples et directs. Elle devait essentiellement collaborer avec les gouvernements pour accroître la production alimentaire mondiale. À l'époque, elle était non seulement l'organisation chef de file, mais à tous égards, elle était aussi *sui generis* — unique en son genre.

253. Pendant les décennies suivantes, son champ d'activité s'est élargi pour englober les questions touchant aux normes et codes internationaux, à la propriété intellectuelle, à la pauvreté et au développement rural, et à divers problèmes liés à l'environnement, notamment la conservation, les changements climatiques et la durabilité de diverses ressources naturelles. De surcroît, la véritable explosion des institutions internationales s'occupant de près ou de loin d'agriculture que l'on a observée signifie que la FAO est aujourd'hui une organisation parmi tant d'autres. La recherche agricole en tant que bien public international est maintenant sans conteste du ressort du GCRAI. Le nombre, l'importance et l'impact des ONG travaillant dans le domaine de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de l'environnement ont connu une croissance exponentielle. Le secteur privé est devenu un moteur des changements du système alimentaire et agricole mondial. La Figure 2.4 illustre la situation dans laquelle se trouve la FAO à l'heure actuelle. Par comparaison avec les Figures 2.1 et 2.2 présentées plus haut dans ce chapitre, il est patent que la FAO intervient aujourd'hui dans un contexte autrement plus complexe et plus incertain que par le passé.

Figure 2.4: La FAO aujourd'hui



254. Ces changements placent la FAO face à toute une série de nouveaux défis, qui s'ajoutent aux nombreux défis préexistants pour lesquels une solution n'a pas encore été trouvée. Elle doit maintenant s'occuper des questions mondiales de l'alimentation et de l'agriculture, tout en favorisant le renforcement des capacités locales. Elle est appelée à jouer un rôle de chef de file régional et mondial en unifiant les efforts internationaux de développement, mais elle doit aussi prendre pleinement en compte la myriade d'intérêts, de points de vue et de priorités de ses membres qui sont divergents, voire contradictoires. Elle doit s'efforcer de fonctionner efficacement en partenariat avec les gouvernements, les autorités décentralisées, le secteur privé, les institutions bilatérales et autres institutions multilatérales et les ONG, et ce, aux échelles locale, nationale et internationale. Il lui est demandé de décentraliser et d'accroître les capacités opérationnelles sur le terrain tout en réalisant des économies croissantes sur les coûts administratifs avec un budget de fonctionnement qui ne cesse de baisser.

255. Bien des choses ont changé et continuent d'évoluer dans le contexte où la FAO doit fonctionner. L'intérêt premier n'est plus à la production ni au rôle central de l'État dans les situations d'échec des marchés — un phénomène généralisé durant les premières phases de développement — mais plutôt aux préoccupations concernant la gouvernance, l'environnement, la santé humaine, la mondialisation, les échanges, les droits de l'homme et de l'animal et les processus participatifs.

256. Cependant, la plupart des défis fondamentaux auxquels la FAO est confrontée n'ont pas changé. L'extrême pauvreté demeure la réalité quotidienne de plus d'un milliard de personnes. La faim et la malnutrition touchent plus de 800 millions de gens, et plus d'un quart des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition dans les pays en développement⁴¹. Dans les pays pauvres, la pauvreté concerne encore essentiellement les zones rurales — soixante-quinze pour cent des pauvres vivent dans les zones rurales, où la plupart sont tributaires, d'une façon ou d'une autre, de l'agriculture⁴². Parmi ceux-ci, les femmes demeurent parmi par les producteurs les plus actifs d'aliments destinés à la consommation des ménages, tout en étant aussi le groupe le plus vulnérable et le plus marginalisé. Même dans les pays pauvres qui sont parvenus à obtenir une croissance économique rapide et à réduire la pauvreté, les zones rurales continuent à connaître une stagnation et un dénuement graves. La mondialisation et la libéralisation des marchés locaux et régionaux ont créé de nouveaux débouchés pour certains, mais abouti à de nouvelles menaces et incertitudes pour d'autres, en particulier les plus pauvres. Dans certaines zones d'Afrique subsaharienne et ailleurs, le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose prélèvent un lourd tribut dans les communautés rurales et compromettent l'économie locale.

257. Globalement, ces facteurs soulignent la nécessité d'une organisation mondiale en mesure de fournir une plateforme internationale faisant autorité, objective, respectée et politiquement neutre, permettant d'examiner ces enjeux essentiels et de prendre des décisions en vue d'une action collective. Ils soulignent également la nécessité d'une coopération technique ciblée visant à renforcer les capacités des États Membres, à élaborer les politiques et à surmonter les conséquences des situations d'urgence. À cet égard, aucune autre organisation mondiale n'est mieux placée que la FAO pour s'acquitter de son mandat global dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture, des forêts et des pêches et, comme on pourra le voir dans ce rapport, tout témoigne de ce que seule la FAO est en mesure de fournir certains biens collectifs et services mondiaux.

258. Comme on pourra aussi le voir dans ce rapport, il n'y a cependant pas de stratégie convenue sur la façon d'y parvenir, sur ce qui est prioritaire et ce qui ne l'est pas, sur ce qu'il faut conserver et ce qui doit être écarté, sur les besoins en ressources et comment se les procurer. Cela compromet la confiance dans l'Organisation et renforce le fléchissement régulier de ses ressources financières. Elle en est réduite au point où le personnel doit consacrer un temps de travail anormalement élevé à la

⁴¹ FAO. *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde*, 2005.

⁴² *Cadre stratégique 2007-2010* du FIDA.

recherche de financements pour la simple survie des opérations. Le résultat net est que la capacité de l'Organisation diminue et que nombre de ses compétences essentielles sont maintenant en danger.

259. En dépit des diverses initiatives précédemment engagées et des propositions actuelles visant à introduire de nouveaux changements, les personnes qui connaissent le mieux la FAO – à savoir la direction, dont le Directeur général, les représentants permanents, le personnel et ses principaux partenaires – savent que la FAO se trouve aujourd'hui dans une crise d'avenir. Les familiers de l'Organisation savent également qu'elle continue d'assumer nombre de rôles essentiels qui doivent être préservés. L'Organisation a globalement été placée dans une sorte de « mise en veilleuse » institutionnelle – on la maintient en vie, sans vouloir ni pouvoir lui rendre toute sa vigueur. On attend un miracle, mais avec les années qui passent, cet espoir s'évanouit. Si cette trajectoire se confirme, la FAO ne pourra répondre aux attentes de ses membres, tirer parti de ses avantages comparatifs ou préserver ses compétences essentielles. Compte tenu de ces réalités, qu'est-ce qui peut être fait, et qu'est-ce qui devrait être fait? Comment la FAO peut-elle répondre au mieux à la situation?

260. Voilà le défi essentiel que présentait le mandat de l'équipe chargée de l'Évaluation externe indépendante: présenter un rapport qui aiderait l'Organisation à « préparer la voie... renforcer l'unité et la détermination des membres de l'Organisation, et à préparer la FAO pour le XXI^e siècle ». ⁴³ Les chapitres qui suivent tentent de relever l'énormité de ce défi.

⁴³ Mandat de l'Évaluation externe indépendante, p. 9 et 10.

Chapitre 3: Pertinence et efficacité des activités techniques de la FAO au XXI^e siècle

INTRODUCTION

261. Les objectifs et le mandat de la FAO ont été résumés dans l'encadré 2.1. Ils décrivent une organisation détentrice de savoirs dont la mission, à l'échelle mondiale, est de « développer le bien-être général » grâce à l'alimentation et à l'agriculture. Les principales composantes de son mandat indiquent que la FAO doit s'efforcer de transmettre les connaissances essentielles en matière d'alimentation et d'agriculture à ceux qui en ont besoin, lorsqu'ils en ont besoin et sous une forme leur permettant d'accéder et d'utiliser ce savoir. La FAO assure donc, dans le cadre de ses activités techniques, un rôle polyvalent, qui lui permet à la fois de faciliter l'élaboration des connaissances, leur synthèse et leur rédaction ainsi que leur diffusion et leur transmission.

262. En 1999, les membres de la FAO ont réaffirmé que le but de la FAO demeure pertinent, capital et valide⁴⁴ (grâce à) trois objectifs mondiaux étroitement liés entre eux dont l'Organisation s'emploie à faciliter la réalisation par ses membres, à savoir:

- a) l'accès de tous, à tout moment, à une nourriture saine et nutritive, en quantité suffisante, de façon à réduire de moitié le nombre des personnes souffrant de sous-alimentation chronique d'ici 2015;
- b) la contribution constante de l'agriculture et du développement rural durable, y compris des pêches et des forêts, au progrès économique et social et au bien-être de l'humanité;
- c) la préservation, l'amélioration et l'utilisation durable des ressources naturelles, qui incluent les terres, les eaux, les forêts, les pêches et les ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

263. La FAO aborde ces objectifs par le biais de ses activités techniques. Dans le présent chapitre l'EEI analyse ces activités qui concernent donc:

- a) tous les aspects de la coopération technique, y compris la plus grande partie du travail des représentants de la FAO, le développement des investissements ainsi que les services juridiques offerts aux pays et l'aide dans les situations d'urgence;
- b) le travail des départements techniques et des bureaux décentralisés pour l'élaboration de règles, de normes, de méthodes, d'informations, de bases de données, de statistiques, et autres; et
- c) le travail des organes directeurs sur les questions techniques.

264. L'analyse ci-après examine tout d'abord les priorités établies par les membres de la FAO pour différents types d'activités techniques puis récapitule les ressources disponibles pour les activités techniques, leur répartition et leur réaffectation au cours de la période d'évaluation. Le présent chapitre se penche ensuite tout particulièrement sur les programmes techniques regroupés en trois rubriques: i) la gestion des connaissances et leur diffusion parmi les usagers; ii) les activités des secteurs techniques; et iii) les activités et thèmes intersectoriels. Viennent ensuite les conclusions et les recommandations.

PRIORITÉS GÉNÉRALES ÉTABLIES PAR LES MEMBRES POUR LES ACTIVITÉS TECHNIQUES DE LA FAO

265. Les membres de la FAO ont convenu des buts et des objectifs généraux de la FAO mais ils ont eu beaucoup plus de mal à parvenir à un consensus sur les priorités, les choix et les décisions ayant trait aux activités que la FAO devrait réaliser – et à celles qu'elle ne devrait pas réaliser – avec les ressources dont elle dispose. Ce phénomène, qui fait obstacle à une plus grande efficacité

⁴⁴ FAO, 1999: *Cadre stratégique de la FAO, 2000-2015*, p. 3.

organisationnelle, est étudié de manière plus approfondie aux Chapitres 4 et 7 du présent rapport. En tentant d'effectuer sa propre analyse des besoins et des priorités générales des membres pour ce qui est du travail technique de la FAO, l'EEI a principalement utilisé les sources suivantes:

- a) une analyse du contenu des déclarations faites par les délégations aux organes directeurs de la FAO;
- b) une analyse des informations recueillies lors des visites de l'EEI dans les pays. Des listes de points à vérifier sur place ont été utilisées au cours des visites et les conclusions ont été ensuite soumises à une analyse matricielle. La présente analyse a été effectuée par une équipe de vérificateurs et l'on a relevé une forte corrélation entre les notations;
- c) une étude des résultats d'un questionnaire rempli par les pays, en particulier par les directeurs de l'agriculture dans les pays en développement. Peu de pays (39) ont répondu à ce questionnaire mais le pourcentage a été suffisant en Afrique, en Asie, en Amérique latine et aux Caraïbes pour avoir une validité statistique.
- d) les appréciations données par les Représentants de la FAO et par le personnel technique sur le type d'assistance le plus fréquemment demandé – à savoir aide aux politiques, renforcement des capacités, activités pilotes;
- e) les documents de travail et d'information commissionnés par l'EEI qui couvrent les thèmes suivants: politique économique; Programme spécial pour la sécurité alimentaire; législations et accords internationaux; coopération technique; nutrition; forêts; pêches; élevage; Centre d'investissement; statistiques, bases de données, systèmes de connaissances et d'information (incluant les systèmes d'alerte rapide); assistance dans les situations d'urgence et pour le relèvement; recherche agricole et vulgarisation; services de soutien agricole; production végétale et protection des plantes; gestion des eaux et irrigation; aménagement des terres et des sols; environnement; parité hommes-femmes;
- f) les résultats des évaluations précédentes, y compris de l'Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO (2004) et l'Évaluation indépendante du Programme de coopération technique (2005).

266. Ces éléments ont permis de tirer deux conclusions essentielles sur lesquelles il a été possible d'établir un ample consensus bien ancré parmi les membres de la FAO. Premièrement, bien que les pays développés et en développement et les partenaires de développement aient eu tendance à établir des priorités en termes d'activités « normatives » et « opérationnelles », presque tous ont insisté sur le fait qu'il s'agit d'actions intimement liées et complémentaires. Les principales différences ne portent donc pas sur des points d'opposition mais plutôt sur les différents aspects à mettre en relief dans un cadre homogène. Deuxièmement, tous les pays ont estimé que la FAO a un rôle important à jouer dans la coopération technique.

267. Pour le reste, le tableau des priorités des membres est très nuancé et il a été difficile de parvenir à un consensus total, bien que dans certains domaines on ait relevé de nettes convergences. Les points suivants récapitulent certaines des principales conclusions et observations.

268. **Politiques:** Tous les États Membres reconnaissent la nécessité des activités de la FAO au niveau des politiques. La plupart indiquent à ce propos la neutralité comparative de la FAO dans ses travaux sur les politiques, son rôle comme lieu d'échange pour élaborer des normes et les connaissances approfondies dont elle dispose en matière de politiques pour venir en aide aux pays. Le type de contribution le plus prisé dans ce domaine varie toutefois d'un pays à l'autre. Les pays les moins avancés attendaient souvent de la FAO une aide dans le domaine de ses compétences normatives, comme les politiques sur les normes de sécurité sanitaire des aliments pour les produits commercialisés, mais attachaient dans l'ensemble moins d'importance au développement ultérieur du travail normatif et aux accords internationaux. Dans les pays en développement, les directeurs de l'agriculture ont toujours placé l'aide aux politiques sectorielles en tête des priorités. Les demandes d'aide aux politiques sous-sectorielles ont été moindres et cela ressort des réponses fournies par les fonctionnaires techniques à des questions relatives à leur travail. Quelques pays à revenu moyen ont estimé que la FAO ne pouvait pas fournir un soutien des politiques macroéconomiques au niveau qu'ils souhaitaient. Cela ne concerne pas seulement les politiques économiques et commerciales mais

s'applique aussi aux questions de priorité dans les programmes nationaux et pour les politiques institutionnelles et techniques. Cette conclusion a été renforcée lors des visites de l'EEI dans les pays, qui ont relevé que certains pays à revenu moyen d'Amérique latine et d'Asie ne cherchaient un soutien aux politiques que dans certains domaines spécifiques comme les pêches.

269. **Renforcement des capacités:** Les pays développés comme ceux en développement accordent une grande importance au rôle de la FAO dans le renforcement des capacités, y compris pour ce qui est de la formation. Cet aspect a été confirmé également par les réponses des fonctionnaires techniques et des Représentants de la FAO pour les domaines faisant l'objet de la plus forte demande de services de l'Organisation. Le renforcement global des capacités a également été signalé comme étant la première priorité des directeurs de l'agriculture, les pays d'Afrique et d'Asie donnant à cet élément une importance légèrement supérieure à celle accordée par les pays d'Amérique latine et du Proche-Orient.

270. **Statistiques et données de base:** L'analyse du contenu des déclarations effectuées par les organes directeurs suggère que le rôle de la FAO dans ce domaine est considéré comme allant de soi. Par contre les visites de l'EEI dans les pays développés et dans les pays à revenu moyen ont révélé que la fourniture de statistiques et de données de base avait la plus haute priorité. Cela était soutenu par une analyse effectuée dans ces pays, indiquant que les données fournies par la FAO ne sont pas disponibles ailleurs. Cette analyse et la valeur accordée à ces activités ont été partagées par des parties prenantes non gouvernementales dans le domaine de la recherche et dans une certaine mesure par le secteur privé et les médias. Les visites effectuées dans les pays les moins avancés ont confirmé qu'ils étaient les moins nombreux à utiliser ces données mondiales mais qu'ils attachaient une importance considérable au renforcement de leurs propres capacités pour produire ce type de données. Ils ont aussi confirmé qu'ils dépendaient étroitement de la FAO pour la surveillance des pénuries alimentaires, des infestations de ravageurs et des maladies.

271. **Activités pilotes de terrain:** Les fonctionnaires techniques et les Représentants de la FAO ont relevé une demande relativement faible pour les services dans ce domaine. Les directeurs de l'agriculture ont donné une réponse similaire. Les rapports des visites de l'EEI dans les pays ont également indiqué un intérêt faible ou limité dans ce secteur, à l'exception de l'Amérique latine et des Caraïbes. Dans ce dernier cas, les réponses semblaient davantage porter sur ce que les pays pensaient que la FAO pouvait fournir que sur ce qu'ils préfèreraient qu'elle offre. Dans les grandes lignes, les réunions avec des fonctionnaires gouvernementaux de haut niveau ont fait ressortir qu'ils ne considéraient pas que la FAO avait un grand rôle à jouer dans les activités pilotes, et qu'ils estimaient que, dans la plupart des cas, cela pouvait relever des ONG ou de projets bilatéraux autonomes. Nombre de hauts fonctionnaires appartenant à des organismes du système des Nations Unies et la communauté des donateurs ont fortement critiqué les activités pilotes de la FAO soulignant leur inutilité. Dans cette perspective, le TeleFood n'a pas été retenu comme une priorité dans les pays.

272. **Législation et accords internationaux:** Selon les visites effectuées dans les pays et les déclarations des organes directeurs, de nombreux pays développés et certains pays à revenu moyen attribuent un ordre de priorité élevé au rôle de la FAO dans l'élaboration de politiques et de cadres juridiques et réglementaires, à la fois sous l'égide de la FAO et d'autres organes internationaux comme la Convention sur la diversité biologique et l'ONU pour les questions relatives au droit de la mer. L'enquête de l'EEI a toutefois révélé que cela n'était pas une priorité pour la plupart des directeurs de l'agriculture des pays en développement, des fonctionnaires techniques de la FAO et des représentants de la FAO. Les pays les moins avancés n'arrivaient pas à voir les avantages directs qu'ils pouvaient retirer de ces activités, et ont mis l'accent sur le fait que les priorités relatives au droit international étaient encore déterminées par les pays développés. Cela dit, ils ont aussi précisé qu'avec la multiplication des nouvelles législations et des accords internationaux, ils souhaitaient que la FAO soit un lieu privilégié d'échanges, compte tenu de sa neutralité et de ses compétences techniques pour offrir à tous les pays les mêmes possibilités de participer à la prise de décisions.

273. **Sensibilisation:** Bien que les États Membres pensent que la FAO joue un rôle de sensibilisation dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture, il semble que cette notion soit peu

claire et qu'il n'existe pas de consensus sur sa signification et sa portée. En général, les pays en développement ont été plus favorables que les pays développés à une sensibilisation généralisée sur l'importance de l'alimentation et de l'agriculture. Cela vaut aussi pour la position vis-à-vis de la Journée mondiale de l'alimentation et du Sommet mondial de l'alimentation. Au cours des visites dans les pays, l'EEI a noté que, comme pour d'autres aspects des activités de la FAO, la priorité accordée à la sensibilisation était influencée par la façon dont le pays perçoit l'efficacité du plaidoyer de la FAO - souvent considéré en perte de vitesse. Comme indiqué ci-après dans la section concernant la sensibilisation et les communications, de nombreux pays développés sont divisés sur les principaux messages de la FAO.

274. **Situations d'urgence et relèvement:** Les pays concordent de plus en plus sur le rôle important que doit jouer la FAO dans la surveillance et la maîtrise des ravageurs des plantes et des maladies animales et que la priorité devrait être accordée à la coordination et à l'appui technique en vue d'un relèvement immédiat.

275. **Priorités dans d'autres domaines techniques:**

- a) le **secteur de la production végétale** s'est vu attribuer la priorité la plus élevée aux fins du développement, de la part de la plupart des États Membres. On pouvait s'y attendre, les récoltes occupant une place essentielle dans la sécurité alimentaire agricole, le PIB et l'emploi dans la majorité des pays;
- b) à partir des discussions menées dans les pays par les équipes de l'EEI, des déclarations des organes directeurs et des réponses aux questionnaires, il ressort qu'une nette majorité des pays ont accordé la priorité aux secteurs **des pêches, des forêts, du Codex et des normes alimentaires, de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) et de la lutte raisonnée contre les infestations de ravageurs et les maladies**, y compris la grippe aviaire, et pour les pays à risque, les acridiens;
- c) **les questions de parité hommes-femmes** sont mises en avant par les organes directeurs mais mentionnées moins souvent dans les pays et pas du tout lors de nombreuses visites de l'EEI dans les pays;
- d) pour les pays frappés par la faim et exposés à l'insécurité alimentaire et aux situations d'urgence (quelque 68 pour cent des pays en développement⁴⁵) ainsi que pour les principaux donateurs, une priorité élevée était accordée aux activités d'**information sur l'alimentation et d'analyse de la vulnérabilité**;
- e) **la gestion des terres** a été souvent citée par les directeurs agricoles et cela traduit la pression croissante exercée sur les ressources foncières dans la majorité des pays en développement. **La gestion des eaux** a été indiquée comme étant l'une des principales priorités dans un nombre croissant de pays dans lesquels la pression sur les ressources en eau est une question essentielle et représente une contrainte pour la production agricole. Cela dit, les missions ont trouvé que, comme dans plusieurs autres domaines, la priorité des pays accordée aux activités de la FAO dans ces domaines était faible, car la capacité de la FAO est limitée et d'autres organisations sont jugées plus compétentes et plus flexibles et ont une action considérée comme plus pertinente;
- f) les directeurs de l'agriculture ont attribué une faible importance au soutien des **échanges agricoles**. Ce point est en contraste avec les conclusions de l'évaluation des activités d'assistance aux politiques de la FAO⁴⁶ et les renseignements obtenus par les équipes de l'EEI au cours des missions, qui ont comporté des entretiens avec des ministres des finances et des conseillers principaux sur l'ensemble des politiques nationales. Comme relevé dans l'évaluation des activités mises en oeuvre par la FAO dans le domaine des produits et du commerce international, les ministères de l'agriculture sont de moins en moins impliqués dans les échanges et, dans de nombreux

⁴⁵ Ce pourcentage représente des pays à revenus faibles et moyens dans lesquels 20 pour cent au moins de la population est sous-alimentée et confrontée à des situations d'urgence complexes. Source PAM, Relief Web/OCHA et Banque mondiale.

⁴⁶ Évaluation de l'assistance de la FAO aux politiques (Coopération avec les pays membres pour l'élaboration des politiques nationales (1994-99) y compris au titre du PCT-FAO), 2001.

cas au moins, occupent une place moins centrale dans la réalisation des politiques nationales, ce qui explique probablement les divergences constatées;

- g) le **Programme spécial pour la sécurité alimentaire** a été jugé fortement prioritaire par la plupart des pays en développement lors des sessions des organes directeurs de la FAO, mais des opinions beaucoup plus mitigées – et dans l'ensemble négatives – ont été fournies par les représentants des gouvernements nationaux dans les pays ainsi que par d'autres parties prenantes.

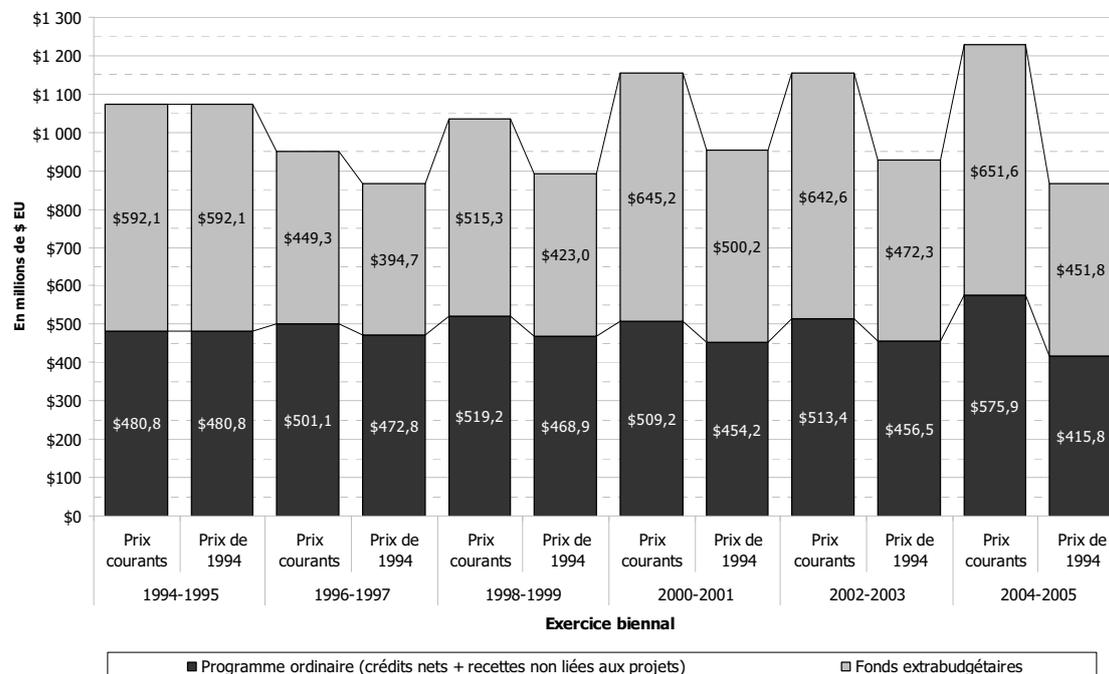
RESSOURCES DESTINÉES AUX ACTIVITÉS TECHNIQUES DE LA FAO

Disponibilité et répartition des ressources

276. La présente section récapitule les tendances relatives à l'attribution des ressources pour les activités techniques de la FAO. La position de l'EEI sur ces affectations (quant à leur caractère justifiable et viable) est étudiée en fin de chapitre avec les autres conclusions sur le travail technique de la FAO.

277. Comme pour l'ensemble des ressources de l'Organisation, les ressources totales du Programme ordinaire destinées aux activités techniques de la FAO ont diminué considérablement en termes réels (d'environ 15 pour cent entre 1994-95 et 2004-05). La baisse des ressources extrabudgétaires au cours de la même période a été plus marquée (22 pour cent) ce qui porte à 19 pour cent le recul total (voir Figure 3.1). La baisse des ressources extrabudgétaires pour la coopération technique en vue du développement a été masquée par la hausse de celles destinées aux situations d'urgence et de relèvement qui sont passées d'un niveau pratiquement nul au début de la période, à 176 millions de dollars EU (en prix de 1994-95) en 2004-05.

Figure 3.1: Tableau récapitulatif des ressources consacrées aux activités techniques de la FAO (de 1994-95 à 2004-05)



278. La part des ressources extrabudgétaires consacrées aux activités techniques de la FAO est passée d'environ 96 pour cent en 1994-95 à près de 100 pour cent en 2004-05. Toutefois, les ressources extrabudgétaires n'ont pas fortement évolué par rapport à l'ensemble des ressources techniques de l'Organisation et restent légèrement supérieures à la moitié des ressources disponibles.

Dans l'ensemble, le pourcentage des crédits votés au titre du Programme ordinaire pour les activités techniques (voir tableau 3.1) a varié de 71 à 72 percent, sans aucune tendance nette.

279. Un autre indicateur de la disponibilité des ressources est la modification intervenue pour ce qui est des postes approuvés des fonctionnaires du cadre organique relevant du Programme ordinaire. De 1994 à 2006, le nombre total des postes de fonctionnaires du Siège relevant du Programme ordinaire a baissé de juste un peu plus de 15 pour cent, mais de plus de 31 pour cent pour ce qui est des postes de fonctionnaires techniques. Parallèlement, le niveau général des effectifs dans les régions a montré un léger relèvement qui n'a guère dépassé 7 pour cent, en raison principalement du déclassement des postes et de la réduction des coûts du personnel dans plusieurs bureaux décentralisés; le personnel en poste dans les régions financé par le budget du Programme ordinaire a reculé de 17 pour cent (voir Chapitre 6 pour en savoir plus). Les effectifs du Siège, dans chaque domaine d'activité, ont baissé, mais la proportion de fonctionnaires travaillant exclusivement à l'appui direct des pays membres a légèrement augmenté. En outre, la part réelle des ressources disponibles pour le travail technique a encore reculé du fait d'un recours plus fréquent au système de facturation à l'utilisateur (par exemple pour l'installation d'ordinateurs, le déménagement des bureaux) et un accroissement des tâches administratives confiées aux fonctionnaires techniques⁴⁷ (voir Chapitre 8).

Tableau 3.1 - Variation en pourcentage de l'affectation des ressources du Programme ordinaire aux activités techniques, par objectifs et unités (ouvertures de crédits nettes)							
	1994-95	1996-97	1998-99	2000-01	2002-03	2004-05	2006-07
Activités techniques du Siège	37,7%	36,9%	37,1%	35,1%	34,9%	35,4%	33,3%
Régions et sous-régions	7,9%	7,5%	7,8%	8,6%	8,9%	7,3%	7,3%
Représentations de la FAO	9%	9,3%	9,3%	10,2%	10,7%	9,5%	10,2%
TCI	2,5%	2,7%	2,5%	2,2%	2%	2,1%	2,1%
PCT y compris l'unité de gestion du PCT	12,5%	13,5%	12,8%	13,1%	13,6%	13,7%	13,5%
Représentations de la FAO et gestion des programmes de terrain	1,8%	2,2%	5,1%	4%	3,5%	4,1%	3,6%
Total	71,4%	72,1%	74,6%	73,1%	73,6%	72,2%	70%

280. Les variations en pourcentage de l'ensemble des affectations des ressources du Programme ordinaire pour les activités techniques, par objectifs et unités (voir tableau ci-dessus) n'ont pas été importantes. On relève un léger recul dans les unités techniques du Siège, qui s'est accentué au cours de l'exercice 2006-07. Dans les bureaux régionaux et sous-régionaux une légère augmentation a été suivie d'une baisse, bien que les répercussions complètes de la dernière restructuration puissent ne pas ressortir clairement à la lecture des chiffres. Les Représentations de la FAO ont enregistré une augmentation, tout comme le PCT. La hausse la plus importante concerne la part affectée à la gestion des Représentations de la FAO et à la gestion des programmes de terrain qui a doublé, passant de 1,8 en 1994-95 à 3,6 pour cent en 2006-07.

281. Une enquête de l'EEI sur le temps consacré par les départements techniques du Siège en 2005-06 à la coopération technique par rapport à des activités plus normatives a révélé, en gros, une

⁴⁷ L'étude de la comptabilité des services indique que la proportion de temps consacré par tous les types de fonctionnaires techniques du Siège aux tâches administratives et opérationnelles a augmenté, passant de 16,2 pour cent en 2000 à 23,4 pour cent en 2006. La part de temps que le personnel des bureaux régionaux et sous-régionaux déclare consacrer à des tâches administratives a reculé mais reste élevée (43 pour cent) et le personnel des bureaux de pays mentionne que les tâches administratives occupent environ 65 pour cent de son temps.

répartition moyenne dans laquelle 30 pour cent des activités sont consacrées aux activités de coopération et de 70 pour cent aux activités plus normatives. L'ancien Département du développement durable, le Département de l'agriculture et le Bureau juridique ont consacré proportionnellement une part plus importante de leurs ressources à la coopération technique que le Département des pêches, alors que le Département économique et social en a consacré beaucoup moins. Aucune série chronologique de données n'était disponible et l'EEI n'a donc pas pu confirmer si ces mesures étaient représentatives, bien que des rapports isolés semblent le confirmer. En tout état de cause, ces questions seront examinées en relation avec les divers domaines techniques indiqués ci-après.

Changements intervenus dans les affectations de ressources aux domaines techniques

282. Les changements intervenus dans la répartition des affectations de ressources du Programme ordinaire dans ces domaines techniques indiquent comment la FAO s'est adaptée aux restrictions budgétaires globales et dans quelle mesure les ressources ont été affectées aux priorités ou réduites de manière uniforme pour tous les programmes (voir tableau 3.2). À la demande de l'EEI, le secrétariat de la FAO a analysé les changements survenus dans les domaines techniques clés, sur la base du pourcentage du budget alloué aux activités techniques. Certains de ces domaines de travail ne s'excluent pas (par exemple les pêches et les statistiques de base) et, du fait des modifications de la structure du Programme, cette analyse a été, par la force des choses, approximative. Pendant quatorze ans (sept exercices), de 1994-05 à 2006-07, on a enregistré certaines modifications significatives dans la part des ressources affectées aux différents domaines techniques. La plus importante concerne les ressources consacrées aux migrants nuisibles des plantes (y compris le criquet pèlerin) qui ont doublé et à l'autre extrême une réduction de 40 pour cent environ de la part des ressources consacrées à la production animale et aux activités relatives aux politiques (à l'exclusion de la santé animale). Toutes les autres modifications ont été de moindre importance. Il apparaît donc clairement que les variations et transferts de ressources n'ont pas été effectués rapidement, pour suivre l'évolution des priorités.

Tableau 3.2: Part du budget du Programme ordinaire affecté aux activités techniques par secteurs et variations en pourcentage au cours de la période allant de 1994-95 à 2006-07			
	1994-95	2006-07	Hausse/ Baisse en pourcentage
Domaines dans lesquels une hausse a été enregistrée, en pourcentage du total:			
Ravageurs transfrontières des plantes, y compris criquets pèlerins	0,77%	1,54%	101,8%
Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV)	0,77%	1,39%	82,1%
Ressources génétiques	2,45%	4,39%	79,2%
SICIAV et SMIA	1,93%	3,20%	66,3%
Programme mixte FAO/AIEA ⁴⁸	1,16%	1,66%	43%
Codex et normes alimentaires	1,30%	1,71%	31,5%
Forêts	7,26%	8,86%	22%
Pêches	10,72%	11,71%	9,2%
Santé animale	1,71%	1,75%	2,6%
Domaines dans lesquels une baisse a été enregistrée, en pourcentage du total:			
Eaux	2,58%	2,48%	-3,9%
Assistance juridique	0,98%	0,93%	-4,3%
Génie agricole et agro-industries ⁴⁹	2,80%	2,51%	-10,3%
Recherche, formation et vulgarisation	2,80%	2,49%	-11,1%
Politiques et commerce	13,18%	11,67%	-11,4%
Nutrition (sauf normes alimentaires)	4,87%	3,91%	-19,7%
Secteur foncier	3,23%	2,37%	-26,8%
Financement rural et commercialisation	2,90%	2,11%	-27,0%
Statistiques fondamentales (agriculture, pêches et forêts)	6,66%	4,54%	-31,8%
Pesticides et PI	1,91%	1,18%	-38,4%
Élevage (sauf santé animale)	4,26%	2,56%	-39,9%

283. Le tableau ci-dessus indique qu'entre 1994-95 et 2006-07 la part du budget du Programme ordinaire destiné aux activités techniques a progressé dans neuf domaines et a diminué dans onze autres. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure ces changements suivent les indications relatives aux priorités des États Membres, notamment pour ce qui est de l'ordre d'importance. De nombreux changements ont été clairement effectués en tenant compte des priorités indiquées par les États Membres (par exemple, ravageurs transfrontières des plantes, CIPV et Codex) mais d'autres vont dans des directions opposées (par exemple l'ampleur du déclin proportionnel des activités liées aux statistiques).

⁴⁸ La Division mixte FAO/AIEA des techniques nucléaires dans l'alimentation et l'agriculture ne représente pas en soi un domaine d'activité de la FAO mais contribue aux activités de la FAO dans les domaines de l'élevage, de la production végétale et de la sécurité sanitaire des aliments.

⁴⁹ Au cours de la période couverte par le rapport, les activités liées au génie agricole ont pratiquement disparu.

284. Dans une certaine mesure, les changements indiquent qu'il a été plus facile de procéder à des ajustements au sein des divisions qu'entre les divisions; cela vaut aussi pour les départements. La très faible progression dans le secteur des pêches - un secteur clairement prioritaire pour les États Membres - en atteste. Les augmentations dans le domaine du Codex et des normes alimentaires se sont faites, dans une certaine mesure, au détriment des activités consacrées à la nutrition, celles pour la santé animale, au détriment de toutes les autres activités concernant l'élevage.

285. Autre fait nouveau, la part des ressources des départements techniques disponibles pour couvrir des coûts autres que le personnel a diminué. Il s'agit des frais de voyage pour l'assistance technique ou les réunions, le recrutement de consultants, les coûts des réunions y compris la traduction et l'interprétation et la publication de documents électroniques ou en version imprimée. Le montant disponible pour les coûts autres que le personnel ont chuté passant de 35 pour cent en 1994-95 à 26 pour cent en 2006-07. On a enregistré aussi des différences importantes entre les départements qui n'ont pas totalement suivi le modèle des réunions organisées. En 2006-07, le Département de l'agriculture consacrait 33 pour cent de son budget pour des dépenses hors personnel contre 15 pour cent pour le Département économique et social. Cela indique qu'au cours de l'exercice actuel, ce dernier département disposait d'une très petite part de ressources du Programme ordinaire pour couvrir les activités qui ne pouvaient pas être effectuées par son personnel. Il est plus facile de réduire les dépenses hors personnel que de supprimer des postes. Ce point, tout comme les discussions sur les transferts de ressources entre les divisions et les départements, représente un problème qui sera examiné à nouveau au Chapitre 7 sur les programmes et le budget.

286. Dans l'ensemble, les modifications apportées à la répartition des ressources au cours des sept derniers exercices examinés ci-dessus, entre les domaines techniques et les activités techniques plus normatives et les activités de terrain sont de portée limitée. Des changements ont certes eu lieu - comme l'augmentation significative des activités pour les secours d'urgence et le relèvement - mais l'Organisation a surtout entrepris de petits ajustements. Il est évident que ni la direction ni les États Membres n'ont été capables de procéder aux grands changements de priorités souhaitables ni de rassembler les ressources nécessaires pour les affronter.

GÉRER LES CONNAISSANCES ET LES METTRE À DISPOSITION DES UTILISATEURS

287. Avec la chute des coûts des communications et de l'informatique, la révolution actuellement introduite par Internet offre de nouvelles possibilités et donne l'occasion de recourir à de nouvelles modalités pour créer et diffuser des connaissances. Cela a permis à certaines sociétés d'éviter les obstacles de l'investissement. Cela a aussi créé des disparités entre ceux qui disposent des technologies et les autres et créé des problèmes dus à un excès d'information et aux problèmes qui se posent à l'utilisateur pour distinguer les points pertinents de la masse d'informations sans intérêt ou moins intéressantes. La FAO qui crée, rassemble et diffuse des connaissances, a donc eu l'occasion de créer des partenariats qui n'existaient pas auparavant, au plan individuel et institutionnel.

288. Ces développements technologiques, qui tendent souvent à être confondus avec la gestion des connaissances elle-même, n'ont pas changé les rôles fondamentaux de la FAO pour ce qui est de la gestion des connaissances en matière d'alimentation et d'agriculture, qui comportent: i) la sensibilisation, la communication et l'information; ii) l'élaboration de connaissances et leur diffusion par l'intermédiaire de la coopération technique; iii) l'élaboration de connaissances et d'études (examinées plus loin dans le présent chapitre à propos des programmes techniques distincts); et iv) le rassemblement de connaissances et leur diffusion au moyen de publications sur support papier ou électronique.

Plaidoyer et communication

Contexte

289. La présente section du rapport traite des efforts techniques accomplis par la FAO, tout particulièrement dans le domaine du plaidoyer et de la communication relatifs aux grandes

problématiques. Les communications techniques, dans un sens plus étroit, notamment les publications électroniques et en version papier, ainsi que l'accès à l'information seront traités séparément plus loin. Aux fins de l'analyse de l'EEL, le plaidoyer consiste à apporter des preuves et à utiliser des processus de persuasion afin de convaincre un groupe cible du bien-fondé ou de l'importance d'une question, d'une politique ou d'une stratégie. On constate des points communs et des chevauchements entre d'une part les activités de plaidoyer, et de l'autre celles axées sur les avis, les instances consultatives, l'analyse et l'information. Les activités de plaidoyer et de relations publiques de la FAO visent surtout à faire progresser ses grands objectifs mentionnés plus haut dans le présent chapitre mais aussi à obtenir un soutien pour l'Organisation.

290. Tant à l'échelle mondiale qu'au plan national, les activités de plaidoyer en faveur des questions de politique et des normes font depuis toujours partie intégrante des activités de la FAO. Le plaidoyer destiné aux non-spécialistes, y compris ses ramifications vers la collecte de fonds, remonte à 1963, lorsque la Conférence de la FAO a relié pour la première fois la lutte contre la faim à la Déclaration universelle des droits de l'homme. Par la suite, la Campagne contre la faim des années 60 et 70 a permis la création de plusieurs ONG nationales encore actives aujourd'hui. Le Programme Monnaies et médailles, qui a frappé des pièces commémoratives pour faire connaître les questions liées à l'alimentation et à la faim et collecter des fonds, a vu le jour en 1976 et la Journée mondiale de l'alimentation a été célébrée pour la première fois en 1981. La grande majorité des membres de la FAO appuie les activités de plaidoyer de l'Organisation, clairement reconnues dans le Cadre stratégique, mais certains éléments et exemples de plaidoyer comme l'application des biotechnologies dans l'agriculture sont plus controversés que la plupart des autres aspects du travail de la FAO.

291. Le Cadre stratégique de la FAO (1999) a clairement établi un lien entre la communication et les activités de plaidoyer et a fait de la diffusion de ses messages l'une des six stratégies intersectorielles⁵⁰. En 1999, la FAO a également adopté une politique et une stratégie de communication de l'Organisation. Dans l'avant-propos, le Directeur général mentionnait que « *Dans le passé, la FAO a fonctionné hors de toute politique de communication, préférant s'en remettre à ce qui semblait être une répartition pragmatique des tâches et des responsabilités (...) Les activités de communication et d'information manquaient fréquemment de précision et de coordination. Il n'existait aucun mécanisme permettant de définir les principaux messages de l'Organisation et d'en informer le personnel*⁵¹. Des mécanismes ont donc été proposés pour « *créer une culture de la communication* ». Parallèlement on assistait à la création d'un nouveau Comité de la communication de l'Organisation, chargé de coordonner la mise en œuvre de la politique de communication de la FAO et d'assurer le suivi des plans de communication et de publication des départements.

292. Les activités de plaidoyer de la FAO s'adressent aux gouvernements, aux personnalités influentes et au grand public. Tout est lié car les intérêts du grand public ont une influence sur les questions inscrites à l'ordre du jour politique:

- a) aux plans régional et mondial, l'Organisation agit avec des personnalités influentes et des décideurs dans les instances internationales, et par l'intermédiaire de ses publications phares (comme L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde et La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture) pour que les questions importantes figurent parmi les préoccupations internationales et pour favoriser des discussions tant au plan national qu'international. Au plan national, elle attire l'attention sur l'émergence de questions débordant des frontières nationales et recommande l'adoption de bonnes pratiques;
- b) aux plans international et national, la FAO s'adresse aux non-spécialistes et au grand public en vue de les sensibiliser à la portée et à l'importance de certains thèmes, notamment la faim et l'insécurité alimentaire et, partant, elle cherche à influencer directement les mesures prises par les gouvernements, les organismes d'aide, les ONG

⁵⁰ Par. 135 et 136.

⁵¹ PC 94/5 p. 4.

et autres. Dans le cadre du TeleFood, cette démarche a été associée à la mobilisation de fonds.

Deux évaluations ont été particulièrement utiles pour aider l'EEI à analyser les activités de plaidoyer et de communication: l'Évaluation de la stratégie intersectorielle sur la diffusion des messages de la FAO (2005)⁵² et l'Évaluation du TeleFood (2006)⁵³.

Activités de plaidoyer destinées aux décideurs

Résultats et qualité

293. Le **Sommet mondial de l'alimentation** de 1996, suivi en 2002 du *Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après*, ont été les principaux efforts déployés par la FAO pour mettre l'accent sur l'importance de la lutte contre la faim. Ils ont offert une instance neutre pour la fixation d'objectifs et de politiques au plan mondial et ont joué un rôle de plaidoyer en accroissant la visibilité de la faim. Les coûts de l'organisation de ces sommets ont été considérablement inférieurs à ceux engagés normalement pour des sommets comparables. La participation des chefs d'État et des premiers ministres des pays en développement témoigne de l'importance majeure que la question représente pour eux alors que la représentation des pays développés était à un niveau moindre. À la suite de ces sommets on a constaté un consensus plus vaste qu'auparavant. Les déclarations du Sommet ont été convenues au préalable pour éviter d'avoir à négocier jusqu'au dernier moment. Les forums d'ONG ont apporté leur soutien à la réunion au lieu de protester, ce qui a peut-être réduit la couverture médiatique de l'événement.

294. **Plaidoyer et communication à l'intention des gouvernements et des personnalités influentes concernant les politiques:** Il est de plus en plus reconnu que les activités de plaidoyer ne concernent pas seulement les questions et les analyses, qui sont certes importantes, mais qu'il est fondamental, pour obtenir les changements souhaités, d'avoir une stratégie commune de mise en évidence des problématiques et de leurs solutions, d'élaboration des messages, de définition du public visé pour ces messages et d'élaboration d'une stratégie de communication et des moyens de communication. Il est de plus en plus admis qu'avec autant d'intérêts rivaux, les difficultés sont réelles. Il existe de nombreux exemples récents où la FAO a associé le plaidoyer et la communication à un travail d'analyse de base et de renforcement du consensus au plan mondial. On peut citer divers domaines, dont la protection des végétaux, les pesticides, plusieurs aspects de la gestion durable des pêches, la notion de droit à une alimentation adéquate dans le cadre des droits de l'homme (Directives volontaires sur le droit à l'alimentation), ainsi que l'élaboration du Code de conduite pour une pêche responsable et du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

295. Les publications phares de la FAO, comme celles consacrées à la situation mondiale de l'agriculture, des forêts et des pêches, etc.⁵⁴ permettent d'étayer les connaissances générales et de faire une synthèse mais elles servent surtout à présenter des éléments d'argumentation pour des conclusions qui peuvent être controversées. On considère en général que ces publications font le point des connaissances actuelles, en les soumettant à une analyse rigoureuse, notamment à un examen scientifique, et alimentent les discussions entre un grand nombre de parties prenantes, du secteur privé commercial, des organisations de la société civile ainsi que des organismes gouvernementaux et des organismes du système des Nations Unies. L'édition de 2004 de la Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture intitulée « Les biotechnologies agricoles: une réponse aux besoins des plus démunis » a contribué à ce genre d'échanges tout comme celle de 2005 consacrée au thème « Commerce des produits agricoles et pauvreté: le commerce peut-il aider les pauvres? » (2005). Certaines ONG, notamment, ont contesté les conclusions générales de « La situation mondiale de

⁵² FAO. 2005. *Évaluation de la Stratégie intersectorielle sur la diffusion des messages de la FAO*.

⁵³ FAO. 2006. *Évaluation du TeleFood*.

⁵⁴ La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture; L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde; La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture; La situation des forêts du monde; La situation des marchés des produits agricoles.

l'alimentation et de l'agriculture » sur les biotechnologies, et de ce fait une place est maintenant octroyée aux observations des ONG dans cette publication. Une telle possibilité n'étant pas toutefois prévue pour le secteur privé on pourrait invoquer un manque d'impartialité et les organisations pertinentes ont demandé d'avoir la possibilité de faire des observations en fonction du sujet traité.

296. Il est difficile d'établir des comparaisons significatives pour les coûts d'élaboration des documents phares entre les organisations car la couverture et l'ampleur des recherches effectuées spécifiquement pour chaque publication varie considérablement. Cela dit, l'examen des coûts totaux en 2006 indique que les publications de la FAO offrent un bon rapport qualité-prix. D'après l'EEL, les coûts de « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture » ont varié au cours des dernières années, passant de 900 000 à 1400 000 dollars EU et ceux du SOFI se montent environ à 300 000 dollars EU. Le « Rapport sur le développement dans le monde » de la Banque mondiale (2006) et les « Perspectives économiques mondiales » (2005) coûtent 3,6 millions et 931 000 dollars, respectivement.

297. Le rôle de la FAO dans les politiques commerciales et son analyse des répercussions pour certains groupes de pays ont été particulièrement délicats car son point de vue a presque invariablement une incidence sur les positions des pays dans les négociations. Cela dit, ce rôle est maintenant généralement accepté comme cela a été clairement indiqué dans l'Évaluation des produits et des échanges. Il s'agit d'un domaine dans lequel la FAO doit prendre des risques en faveur de ses membres les plus démunis, même lorsque cela va à l'encontre des intérêts de certains de ses principaux donateurs, mais sa position doit toujours se fonder sur la rigueur intellectuelle et sur une analyse approfondie des répercussions.

Résultats des activités destinées aux décideurs

298. Le **Sommet mondial de l'alimentation**: À un moment où les priorités internationales en matière de développement s'étaient presque toutes concentrées sur le secteur social, le Sommet mondial de l'alimentation a permis de conserver à l'alimentation et à l'agriculture une place parmi les préoccupations internationales. Un des objectifs du Sommet vise à réduire de moitié le nombre de personnes qui souffrent de la faim, ce qui permis à la FAO d'insister pour qu'il figure parmi les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)⁵⁵. Le processus de suivi par l'intermédiaire du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) et la publication phare « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde », ont permis de maintenir une certaine attention sur la question, même si le dynamisme du processus direct de contrôle au sein du CSA commence à s'épuiser.

299. **Résultats des documents phares**: L'Évaluation de la diffusion des messages de la FAO (2005) a indiqué que les éditions de « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture », de « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde » et de « La situation des marchés des produits agricoles » sont en passe de devenir d'importants vecteurs de diffusion de messages pondérés et solidement argumentés⁵⁶. Une revue de presse indiquait que ces publications ainsi que d'autres publications spécialisées contribuent à donner de la FAO l'image d'une « organisation sérieuse et crédible ». En outre, il ressort de l'examen des diverses publications de la FAO consacrées à « La situation... » effectué par les membres techniques de l'équipe de l'EEL, que des améliorations importantes et régulières ont été enregistrées au cours des dernières années, pour ce qui est de la qualité, de la rigueur, de la clarté de la rédaction et de la pertinence. Le développement de la collection et l'approfondissement des thèmes traités font de ces publications des documents de référence et d'orientation importants. En 2003, 70 pour cent des citations du SOFA, SOFIA et SOFO ont été relevées dans des revues spécialisées⁵⁷. Le tableau 3.3 indique que les citations du SOFA et du SOFI

⁵⁵ Projet des objectifs du Millénaire des Nations Unies, 2005, *Rapport présenté au Secrétaire général: Investir dans le développement: plan pratique pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement*. À plusieurs reprises, la FAO est mentionnée comme organisme à compétences techniques dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, de même que le FIDA, et en tant que « dépositaire mondial des connaissances spécifiques au secteur de l'agriculture ».

⁵⁶ Bien que le plaidoyer ne devrait pas être l'objectif prioritaire.

⁵⁷ FAO, 2005. *Évaluation de la stratégie intersectorielle sur la diffusion des messages de la FAO*.

dans les publications techniques s'explique par la position de la FAO comme organisme spécialisé, ce qui les distingue des publications des autres organismes dont les mandats sont plus généraux, comme la Banque mondiale, le PNUD ou celles dont le nom est plus connu comme l'UNICEF. « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde » est la seule publication citée aussi souvent dans les journaux spécialisés que dans les journaux d'information et les magazines.

Tableau 3.3 - Citations du SOFA et du SOFI par rapport aux citations d'autres publications internationales phares (2004 -2006)		
	Scopus	Google Scholar
La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture (SOFA) – FAO	132	208
État de l'insécurité alimentaire dans le monde (SOFI) – FAO	122	192
Rapport sur le développement dans le monde – Banque mondiale	2 217	4 730
L'avenir de l'environnement mondial – PNUE	232	394
La situation des enfants dans le monde – UNICEF	604	299
Rapport mondial sur le développement humain – PNUD	2 404	5 270
Rapport sur le commerce et le développement – CNUCED	105	279
Rapport sur l'investissement dans le monde – CNUCED	613	1 623

300. De nombreuses évaluations thématiques et du programme de la FAO, tout comme les visites de l'EEI dans les pays, ont montré que les publications phares de la FAO ne sont pas fréquemment lues et consultées dans les pays en développement, surtout dans les pays les moins avancés. Les décideurs prennent connaissance des messages contenus dans les publications de la série « Situation de.. » en participant à des réunions. Cela met encore davantage l'accent sur la nécessité pour la FAO de renforcer l'harmonisation de sa stratégie de communication à tous les niveaux. Une analyse du SOFA peut servir de plateforme centrale pour la communication, non seulement dans les organes directeurs de la FAO mais aussi par un public beaucoup plus vaste. Les dossiers d'orientation qui sont actuellement élaborés doivent avoir aussi une plus grande diffusion et ne pas être seulement un supplément livré avec la publication.

301. **Plaidoyer de haut niveau, à l'appui des priorités de l'Organisation:** Les hauts fonctionnaires de la FAO, en particulier le Directeur général, ont un rôle important à jouer pour faire connaître les priorités et les politiques de la FAO tant au plan national que régional. Un exemple très significatif est celui de la « Déclaration de Maputo » par laquelle, en juin 2003, les Présidents des pays africains se sont engagés à consacrer au moins dix pour cent de leurs budgets à l'agriculture. La FAO a défendu ce niveau d'engagement qui allait à l'encontre des tendances dominantes et son rôle a été déterminant pour arriver à cet engagement. Cette position est maintenant considérée par la plupart des analystes économiques du développement comme une politique fondamentale pour réduire la pauvreté en Afrique. Il est regrettable que les activités de mise en application de l'Organisation aient été souvent défailtantes et qu'elles aient même été utilisées pour discréditer la FAO. L'Encadré 3.1 donne un certain nombre d'exemples des messages importants de la FAO allant à contre courant des tendances dominantes, qui n'ont pas été suivis par des modalités d'application adaptées de la part de l'Organisation.

Encadré 3.1: Quelques exemples de plaidoyers de la FAO allant à contre-courant		
Message	Slogans de développement à l'époque	Modalité de mise en place et problèmes pertinents
<p>La maîtrise des eaux est fondamentale pour une agriculture intensive. Ce facteur a été essentiel dans la révolution verte en Asie. Il implique en général l'irrigation.</p>	<p>L'irrigation suppose la présence de grands barrages qui constituent une menace pour l'environnement et pour les populations rurales qui doivent être déplacées. Les environnementalistes ont établi un parallèle entre l'intensification des cultures dans les pays développés et dans les pays en développement dont le niveau des investissements est très faible dans le secteur agricole.</p>	<p>La FAO a encouragé les petits périmètres d'irrigation mais leur approche est restée très conventionnelle puisqu'ils prévoyaient une gestion centralisée confiée soit au gouvernement soit à des coopératives ou des associations. Les cultures à fort rapport économique qui ont été introduites n'ont pas souvent trouvé de débouchés. Elles se sont donc souvent révélées non durables et les questions fondamentales liées à la tarification de l'eau, aux responsabilités des pouvoirs publics pour les infrastructures et au rôle potentiel des entrepreneurs privés n'ont pas été abordées de manière adéquate.</p>
<p>Dans le sillage du Sommet mondial de l'alimentation, les pays ont besoin de stratégies intégrées de sécurité alimentaire qui abordent les questions de la faim et de la sécurité alimentaire à tous les niveaux, à l'échelle des ménages comme à celle des pays. Ces stratégies devaient reconnaître que le cercle vicieux provoqué par la faim est à la fois une cause et un effet de la pauvreté et intégrer l'accès à la nourriture à tous les niveaux, y compris au plan de la production et du rôle des mécanismes de protection.</p>	<p>La sécurité alimentaire est une question liée à la pauvreté et il convient donc de s'occuper de la pauvreté.</p>	<p>La FAO a élaboré des stratégies de sécurité alimentaire à adopter par tous les pays à déficit vivrier. Leur approche était superficielle et leur appropriation par les pays concernés était limitée. Il aurait été souhaitable de consacrer les mêmes ressources, de manière très sélective, aux pays pour travailler avec eux et lorsque cela est possible avec d'autres partenaires de développement pour soutenir leur stratégie nationale.</p>
<p>Dans le sillage de la Déclaration de Maputo signée par les chefs de gouvernement africains, il est nécessaire d'investir davantage dans l'agriculture africaine.</p>	<p>La tendance était en train d'évoluer mais la communauté internationale était encore sceptique quant au rôle de l'agriculture dans le développement et d'importantes discussions avaient lieu sur le fait de savoir comment rendre les investissements du secteur public efficaces</p>	<p>Dans le cadre de sa contribution au Programme de développement de l'agriculture africaine, la FAO a préparé, lors de missions de brève durée, des propositions d'investissement bancables. Mal présentées, elles ont été peu suivies par les pays, les institutions financières internationales et les fonds bilatéraux.</p>

302. Les visites de l'EEI dans les pays ont montré l'importance que de nombreux gouvernements attachent aux perspectives mondiales de la FAO. Elles permettent d'aborder des questions qui débordent des frontières d'un pays et d'attirer l'attention des gouvernements, souvent avant qu'il ne soit possible pour un pays d'interpréter leur signification tant au plan national qu'international. Ces activités « en amont » sont fondamentales et la promotion faite par la FAO dans ce domaine a été très appréciée, notamment par les gouvernements qui doivent affronter les plus fortes contraintes. Les plaidoyers effectués dans les pays ont été explicitement indiqués comme une contribution

fondamentale de la FAO par six des huit pays les moins avancés visités par l'EEI. Cela ressort également des évaluations des programmes de pays de la FAO (Mozambique et Sierra Leone). Au Mozambique, le plaidoyer de la FAO s'est traduit par des projets financés par des donateurs concernant des approches de développement axées sur les crises humanitaires, la participation des communautés à la gestion des ressources naturelles, la découverte du potentiel de l'agriculture de conservation et un dialogue interministériel important sur les organismes génétiquement modifiés. Les membres de l'équipe de pays des Nations Unies ont signalé que du fait de l'action de la FAO, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement comportait des objectifs concernant le développement rural, l'agriculture et la sécurité alimentaire.

303. **Stratégie de communication:** L'Évaluation de la diffusion des messages de la FAO a révélé que malgré les nombreux exemples de plaidoyers réussis, l'Organisation ne peut pas s'attendre à déployer tout son potentiel dans ce secteur sans adopter une nouvelle culture de la communication au sein d'une institution plus ouverte et moins hiérarchisée. D'après l'évaluation, il faudrait résoudre le problème de « la séparation entre la communication descendante et ascendante ». Les conclusions de l'EEI confirment cet aspect comme cela sera précisé dans les Chapitres 6, 7 et 8. En théorie, le Plan de communication de l'Organisation devrait s'inspirer des plans de communication départementaux et régionaux, lesquels devraient véhiculer à la fois les messages de l'Organisation et les messages prioritaires des départements et bureaux régionaux concernés.

304. L'évaluation a également indiqué que le site web de la FAO était parmi les sites le plus visités du système des Nations Unies. Elle a recommandé que l'Organisation redouble d'efforts pour envisager la possibilité de publier des messages plus percutants sur la page d'accueil du site et diffuser dans l'ensemble du site des messages promotionnels de type commercial, dont il conviendra cependant de faire un usage prudent. Cette recommandation n'a pas encore été mise en place.

305. L'EEI a aussi découvert que seulement une faible part du personnel était au courant du Plan de communication de l'Organisation. De même, comme indiqué au Comité du Programme à sa session de mai 2005, une stratégie et une politique globales de communication approuvées par les organes directeurs font encore défaut à la FAO.

Communication et sensibilisation du public

Résultats et qualité

306. Suite à l'Évaluation de la diffusion des messages de la FAO, toutes les activités destinées à l'information et à la sensibilisation ont été réunies au sein de la Division de la communication (KCI). Cela a permis de réunir dans une même Division les unités concernées par les relations avec les médias, la JMA, le programme des Ambassadeurs de la FAO et le TeleFood et de jeter les bases d'une démarche plus intégrée. La Division dispose aussi de fonctionnaires chargés des relations avec les médias dans des centres mondiaux importants comme Londres et Paris. Une politique globale fait encore défaut, mais une stratégie plus intégrée est en train de voir le jour. L'évaluation de 2005 a indiqué que:

- a) l'ancienne Division de l'information faisait alors largement appel aux médias pour communiquer des informations relatives aux activités de la FAO, que ce soit par l'intermédiaire de communiqués de presse, d'articles destinés à la presse écrite, de supports d'information radiophoniques et vidéos ou d'interviews, sans oublier les publications phares de l'Organisation et les points de presse organisés en marge des grandes conférences;
- b) pour ce qui est de la télévision et de la radio, il a été estimé que l'Organisation était trop conservatrice en voulant contrôler et produire son propre matériel et il a été recommandé de « passer à la vitesse supérieure » en matière de collaboration avec les chaînes de télévision et d'assouplir la politique de partenariat avec les organes de télédiffusion et les sponsors. C'est ce qui s'est maintenant produit d'une certaine manière, la production au sein de l'organisation ayant été pratiquement suspendue, mais les mesures n'ont pas été encore assez loin, ce qui met encore une fois en lumière la culture opposée aux risques de l'Organisation;

- c) les Ambassadeurs de bonne volonté ont contribué à promouvoir la FAO et son action, tout en sensibilisant davantage le public au problème de la faim dans le monde. Les ressources humaines et financières limitées et le calendrier de travail chargé de la plupart des Ambassadeurs ont toutefois été un frein à leur participation. La recommandation de faire appel à un plus petit nombre d'Ambassadeurs sélectionnés parmi les plus actifs et d'arrêter des dispositions contractuelles définissant avec précision leurs fonctions et attributions a été acceptée. Des mesures ont également été prises à la suite de la recommandation de l'évaluation du TeleFood (2006) en faveur d'une meilleure intégration;
- d) il a été relevé que la Journée mondiale de l'alimentation (JMA) offre à la FAO une occasion unique de diffuser ses messages, et qu'elle est très suivie dans les pays en développement. Dans leurs réponses aux questionnaires, les bureaux des représentants de la FAO ont indiqué que la Journée mondiale de l'alimentation était célébrée dans tous les pays accrédités avec un fort degré de participation des autorités nationales. L'évaluation recommandait qu'il serait éminemment souhaitable que le thème de la JMA soit sélectionné en concertation avec les autres organismes des Nations Unies et partenaires œuvrant dans le domaine de l'alimentation. La planification devrait être continue et faite au moins deux ans à l'avance. Cela suppose une participation plus active de l'Alliance internationale contre la faim à l'organisation de la JMA. Parallèlement, il faudrait établir des liens étroits entre les thèmes de la Journée mondiale de l'alimentation et la stratégie de communication intégrée de la FAO. Cette recommandation a été largement acceptée mais aucune mesure n'a été prise dans cette direction.

307. L'évaluation de 2006 du TeleFood a indiqué qu'au cours des premières années du TeleFood, on a enregistré des coûts occultes importants pour la FAO en matière d'heures de travail du personnel et dans une certaine mesure en frais de voyage. Récemment, compte tenu des ressources très limitées engagées par la FAO elle-même, il a été estimé que les manifestations étaient relativement de bonne qualité. Il est toutefois regrettable qu'elles ne transmettent pas toujours un message clair et approprié au grand public et qu'elles ne permettent pas d'assurer une mobilisation suffisante autour de ce message. Les manifestations mondiales ont reçu une couverture internationale relativement limitée; les manifestations nationales, dans l'ensemble, ont été mieux ciblées en fonction des destinataires et menées dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité. Les projets du TeleFood n'ont pas été une bonne plateforme pour collecter des fonds et pour mieux faire connaître la FAO. En effet, comme l'a précisé un Représentant de la FAO, dans l'évaluation de la diffusion des messages de la FAO « les projets du TeleFood ne représentent pas la mission essentielle de la FAO ». L'évaluation du TeleFood de 2006, confirmée encore par l'évaluation de 2007 en Sierra Leone, a indiqué les résultats très mitigés des projets du TeleFood et leur manque de ciblage sur les pauvres. L'EEI a certes relevé que les projets du TeleFood ne sont pas conçus pour agir sur les flux de ressources et la mise en place de politiques, mais il n'en reste pas moins que le TeleFood a continué à mobiliser des ressources importantes (3,3 millions de dollars EU en 2005, puis en 2006), même s'il affiche une dépendance croissante vis-à-vis d'un seul pays, l'Espagne.

Résultats de la communication et de la sensibilisation du public

308. L'évaluation de 2005 a procédé à l'analyse des résultats des efforts de communication de la FAO en termes de visibilité et d'image. Si le site web de la FAO est le plus visité du système des Nations Unies, force est de constater que certaines ONG et OSC œuvrant contre la faim sont mieux placées que la FAO, en ce qui concerne les questions liées à la lutte contre la faim, dans les moteurs de recherche les plus sollicités de l'Internet. L'action de la FAO en faveur des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) est encore mal connue. Lorsque les représentants de la FAO ont été invités à comparer la stratégie de communication de la FAO avec celle d'autres organisations, ils ont relativement bien noté la FAO par rapport aux autres institutions spécialisées des Nations Unies, mais lui ont attribué une note plus faible que celles des fonds et programmes des Nations Unies, qui ont investi considérablement dans des actions de communication, en partie à des fins de collecte de fonds.

309. Dans l'Évaluation de la diffusion des messages de la FAO, les Représentants de la FAO ont étudié la pertinence des différents médias dans les pays en vue de transmettre les messages de la FAO. Leurs réponses ont dans l'ensemble indiqué que les médias locaux sont les plus importants tandis que les médias internationaux arrivent en dernière position. Ce point comporte des conséquences importantes pour la FAO si elle souhaite renforcer de manière significative ses efforts pour transmettre ses messages dans les pays. À cet effet, il faudrait concevoir et adapter les messages en fonction de chaque pays, ce qui est plus beaucoup plus coûteux et requiert une contribution plus grande de la part des bureaux des représentants de la FAO, qui sont très souvent surchargés ou qui n'ont pas les capacités requises à cet effet. La stratégie actuelle de communication de la FAO vise les médias internationaux plutôt que les médias nationaux.

310. L'absence d'examen systématique de la couverture-presse de la FAO a amené l'évaluation à demander une enquête rapide pour 2004 afin d'établir comment l'image de la FAO est projetée dans certains quotidiens ou hebdomadaires. Le choix s'est porté sur la presse lue dans les cercles de pouvoir. Douze pays développés et vingt-quatre pays en développement ont été couverts, dans douze langues différentes. On a retenu 932 articles dont 26 pour cent étaient principalement consacrés à la FAO et dont un peu plus de la moitié mentionnaient seulement la FAO comme source statistique. Un tiers des articles parus dans les pays en développement traitaient d'interventions de la FAO dans des situations d'urgence, contre la moitié pour les pays développés. L'organisme d'enquête a souligné dans ses observations que la FAO était globalement perçue comme une organisation fiable, crédible et sérieuse, s'exprimant avec autorité sur les questions touchant à l'alimentation et à l'agriculture.

311. Les manifestations et les campagnes examinées dans l'évaluation du TeleFood ont enregistré au mieux des résultats mitigés. Une enquête d'évaluation effectuée en Espagne, avant et après une « soirée de gala » organisée dans le cadre de la campagne TeleFood souligne cet impact limité. Il est évident que le message n'est pas passé: le pourcentage du public comprenant que la mission de la FAO était d'« éliminer la faim dans le monde » a baissé, passant de 13,3 pour cent à 7,7 pour cent, alors que le nombre de personnes pensant que la FAO s'occupait d'aide à l'enfance a progressé de 4,7 pour cent à 10,4 pour cent. Ce dernier résultat s'explique peut être par les images d'enfants projetées pendant la soirée de gala.

312. La collecte de fonds et la sensibilisation sont considérées comme une synergie par les spécialistes du secteur. En donnant, on renforce un engagement, et la répétition des manifestations et des dons consolide encore l'engagement. La mobilisation de fonds provenant du grand public et du secteur privé est abordée dans la section du présent rapport consacrée à la collecte de fonds.

Gestion et diffusion des connaissances: les systèmes d'information et les publications de la FAO

313. La FAO a pour mandat de produire des données de base sur tous les aspects relatifs à l'alimentation, à l'agriculture, aux forêts, aux pêches et aux ressources naturelles connexes. Les données mondiales sont un bien public mondial: personne ne peut se voir exclu de l'accès aux données et leur utilisation ne donne pas lieu à une concurrence entre les divers usagers.

314. En étudiant la diffusion des informations de la FAO, l'EEI a utilisé ses propres analyses et les données directes des pays ainsi que l'autoévaluation effectuée en 2005 sur le portail du Centre mondial d'information agricole (WAICENT), mais abordant des questions concernant l'ensemble du site. L'autoévaluation de WAICENT de 2004 comportait une enquête sur les utilisateurs du site sur laquelle l'EEI s'est également appuyée. L'EEI a toutefois tenu compte du fait que a) les réponses fournies étaient celles d'utilisateurs ayant rempli de leur propre volonté un questionnaire sur le web, et b) que ces personnes, pour l'essentiel, sont passées par la page principale du portail de WAICENT pour leur recherche et non, comme la plupart, en allant directement sur une page ou sur une base de données spécifique.

Des publications sur support papier aux publications en ligne

315. Au cours des dix dernières années, la FAO a délaissé le support papier au profit des supports électroniques. L'évaluation des activités de publication de la FAO de 1997⁵⁸ mentionne 5 516 publications des départements techniques, y compris les traductions et les réimpressions. En 2004-05 on a enregistré 3 228 publications (soit une réduction de 41 pour cent).

316. Parallèlement, la publication sur le site web de la FAO a progressé de manière considérable. Ce site est maintenant le plus important du système des Nations Unies et parmi les plus visités. Le contenu du site s'est développé progressivement, tout comme le nombre des visiteurs (passant de 0,8 million de visiteurs en 1997 à 45 millions en 2006). Des informations récentes comparables et fiables ne sont pas disponibles pour nombre d'autres organisations, mais le diagramme ci-après donne une idée des différences.

Figure 3.2. Visites effectuées sur le site web de la FAO, 1997-2006

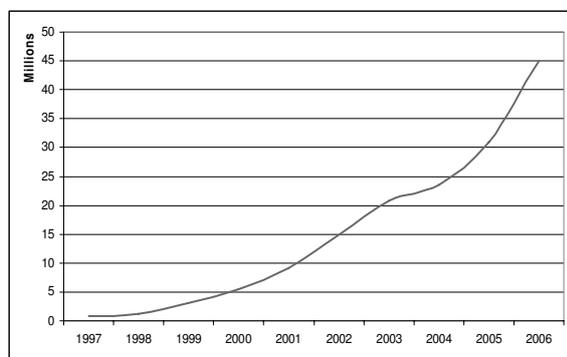
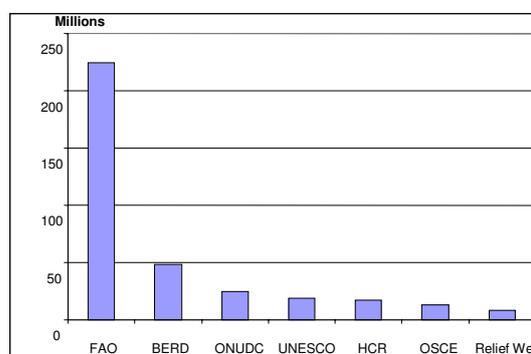


Figure 3.3 Pages (par organisation), 2006



317. Le site web de la FAO repose sur un système décentralisé, avec des normes communes et un appui du Département des connaissances et de la communication (voir Chapitre 8 pour un examen de l'appui administratif fourni au système). Depuis le début de 2007, ce département, par l'intermédiaire de deux de ses divisions (Division des technologies et de l'information, KCT, et Division de l'échange des connaissances et du renforcement des capacités, KCE) assure à la fois un appui sous forme de logiciels et de matériel de bureautique et de communications et une aide à l'élaboration de normes et de directives, afin d'aider les différentes unités à concevoir leur propre travail sur le site web de la FAO. Il appartient à chaque unité de décider des informations qu'elle souhaite mettre en ligne.

Qualité du site web de la FAO

318. Il va de soi qu'un site de cette dimension présente de grandes différences tant du point de vue de la qualité de l'information que de la facilité d'accès et de consultation des pages web. Les utilisateurs qui ont répondu au questionnaire d'autoévaluation de 2005 ont confirmé qu'ils rencontraient des difficultés pour faire des recherches sur le site. Ce problème tient principalement à la taille du site qui entraîne des problèmes de navigation. La trop grande diversité des outils d'accès fournis avec les principaux logiciels de recherche utilisés en 2005 a depuis été considérablement améliorée avec l'adjonction de Google comme moteur de recherche.

319. Exception faite des utilisateurs fréquents ayant mis le site en signet, l'autoévaluation a indiqué qu'environ 70 pour cent des recherches effectuées sur le site de la FAO proviennent d'utilisateurs qui passent par un moteur de recherche (c'est-à-dire en cherchant un thème plutôt qu'en consultant directement le site web de la FAO). Les liens fournis par d'autres sites web étaient aussi très nombreux, ce qui est positif et indique que le savoir de la FAO est reconnu et cité par des tiers comme

⁵⁸ Activités de publications de la FAO – Rapport d'évaluation du Programme – Chapitre 5.

références. En 2004, 70 pour cent des pages web étaient dotées de résumés et de mots clés, ce qui est une véritable réussite.

320. Le site est conçu en fonction des différentes unités de l'Organisation, qui figurent sur la page principale et non par thèmes traités. Quelques points d'entrée permettent de faire des recherches relatives à des thèmes intersectoriels (questions liées à la problématique hommes-femmes, aux échanges et aux biotechnologies, par exemple), mais dans l'ensemble il est nécessaire de suivre la structure de l'Organisation pour naviguer dans le site. Actuellement, les dispositions budgétaires et de gestion favorisent peu l'élaboration de sites consacrés à des questions interdisciplinaires.

321. Au début, le lancement de WAICENT (1996) visait à mettre en place un système totalement centralisé. Cela reflétait une forte tendance de la FAO à la centralisation mais allait à l'encontre de bonnes pratiques. Face à une nette résistance de tous les départements techniques, cette modalité de fonctionnement a été écartée. En 2004, des directives et des procédures ont été mise en place en 2004 pour encourager le respect d'un minimum de normes. L'enquête d'autoévaluation portant sur les utilisateurs internes a relevé que les utilisateurs internes étaient satisfaits du système d'archivage de l'Organisation et du système de gestion des documents ainsi que de l'appui technique fourni au niveau central, même si certains auraient souhaité une plus grande transparence sur la disponibilité et le coût des services. L'autoévaluation a également signalé la nécessité d'investir davantage dans les normes d'interopérabilité pour la publication et la gestion sur le web. L'EEI a noté que des opinions divergentes persistent au sein de la FAO quant à la nécessité de maintenir une présentation et un style uniformes sur l'ensemble du site. D'après l'EEI, il serait avantageux de procéder à une plus grande harmonisation des normes mais il convient de maintenir une certaine diversité pour encourager l'innovation et l'appropriation.

Qualité des publications (site web et copies imprimées)

322. L'évaluation effectuée en 1997 sur les publications figurant sur le web et celles imprimées portait sur l'évaluation de la qualité et se fondait sur l'analyse de questionnaires, le travail d'un évaluateur indépendant et les notations de consultants en fonction d'un certain nombre d'indicateurs retenus. Dans l'ensemble, la qualité des publications (y compris la qualité technique) et leur utilité ont été jugées légèrement supérieures à la moyenne, par comparaison avec d'autres sources. Les principales faiblesses relevées étaient: i) le manque de clarté quant au public ciblé; ii) la présence insuffisante d'informations de pointe; et iii) une présentation et une disposition peu attrayantes.

323. Le matériel examiné par l'évaluation de 1997 concernait des études techniques (34 pour cent), des directives techniques (24 pour cent) et des études de cas (9 pour cent). Dans ces catégories, 12 pour cent du matériel était destiné à la formation. La notation de la qualité, selon les principales catégories, est présentée à la Figure 3.4. Les observations relatives aux études de cas indiquaient qu'elles ne correspondaient pas toujours à un problème donné ou qu'elles ne permettaient pas toujours de tirer des conclusions utiles. Malgré la bonne appréciation du matériel de formation il a été regretté que les innovations introduites dans le domaine de la formation, de la présentation et de la conception aient été souvent oubliées.

324. Depuis l'évaluation de 1997, en raison des restrictions budgétaires et des nouvelles politiques, les publications ont été plus encadrées afin de mettre l'accent sur la qualité et non sur la quantité et pour réduire leur volume. Le nombre de publications consacrées aux études techniques générales, aux études de cas et aux directives a reculé. Les publications phares, notamment les documents faisant le point sur une question (« Situation de ... ») ont pris de l'importance. Pour ce qui est de la qualité, l'EEI relève dans l'ensemble une nette amélioration.

Figure 3.4

Qualité comparative des publications techniques selon leur catégorie

Normes	***
Matériel de formation	***
Directives/Manuels	**
Revue techniques	**
Compendium	**
Statistiques	*
Études de cas	*

Utilisation du site Web et des publications

325. La couverture linguistique revêt une importance particulière pour la FAO. Il est maintenant possible de consulter une grande partie de la page d'accueil du site de la FAO en français et en espagnol et la progression de l'arabe se poursuit. Cela dit, seuls les documents de réunions et les principales publications sont actuellement disponibles dans toutes les langues de l'Organisation. La ventilation des téléchargements des 50 publications principales de la FAO en fonction de la langue choisie figure au tableau 3.4. La place de l'espagnol est très importante, juste après l'anglais, ce qui traduit probablement le fait que la plupart des sites web ne fournissent pas beaucoup de matériel en espagnol contrairement au site web de la FAO. Cela indique aussi probablement que l'Amérique latine, qui est composée principalement de pays à revenus moyens, est davantage à même de bénéficier de ce matériel. L'intérêt manifesté par les gouvernements chinois et japonais de dupliquer les systèmes de la FAO dans leurs pays n'a pas encore été suivi d'effets, sauf pour l'utilisation du DAD-IS en Chine, pour les ressources génétiques du pays.

Tableau 3.4: Documents des départements techniques téléchargés (par langue) *	
Langue	Part de l'ensemble
Anglais	47,2%
Espagnol	39,9%
Français	12%
Arabe	0,6%
Chinois	0,3%

* Les documents rédigés dans les langues non officielles de la FAO et les documents en version multilingue ne sont pas pris en considération.

326. Dans les pays en développement, notamment en Afrique, il semblerait que les utilisateurs préfèrent recevoir les documents de la FAO comme pièce jointe à un courrier électronique plutôt que de les télécharger directement à partir du site web. L'autoévaluation sur les communications et celle sur les pêches ont confirmé que cela tient en général à des capacités réduites au niveau des ordinateurs et des infrastructures. L'enquête menée par l'autoévaluation a également indiqué la préférence déclarée des pays en développement pour des copies papier, mais seulement comme bien public (puisque'ils ne sont pas disposés à les payer). Toutes les études consacrées aux publications de la FAO, depuis 1997 indiquent que dans les pays en développement les plus pauvres, les copies imprimées des publications de la FAO ne sont pas envoyées aux bibliothèques ou aux centres de documentation mais qu'elles restent en général dans les bureaux des services gouvernementaux et ne sont pas distribuées.

327. Il n'a pas été possible de comparer l'utilisation des bases de données puisque qu'elles sont structurées de manière différente, qu'elles varient considérablement pour ce qui est de leur dimensions et que de nombreux utilisateurs passent directement aux sections mises en signet de la base de données. Il ressort cependant clairement que l'Atlas mondial des océans, projet interinstitutions hébergé par la FAO, et FAOSTAT étaient parmi les sites plus visités et utilisés, suivis par le Système mondial d'information sur les pêches (FIGIS). Les bases de données sur l'eau et l'irrigation arrivent ensuite mais le nombre de visites et de téléchargements représentait moins d'un cinquième de celui des sites les plus visités. Une analyse des téléchargements des vingt publications principales indique que les questions agricoles arrivent en tête, suivies par les thématiques liées aux forêts et aux pêches. L'élevage, les politiques agricoles et les échanges, l'alimentation et la nutrition, le Codex et l'eau étaient également des thèmes mentionnés dans la liste. La Situation de l'agriculture, des pêches et de l'aquaculture et des forêts figurent toutes dans cette liste. Les types de publications les plus téléchargés à partir de l'étude des cinquante publications principales sont indiqués au Tableau 3.5.

Catégorie	Pourcentage
Matériel de formation, manuels et directives	46%
Situation de ...	18%
Statistiques et prévisions	6%
Cartes	6%
Autres	24%

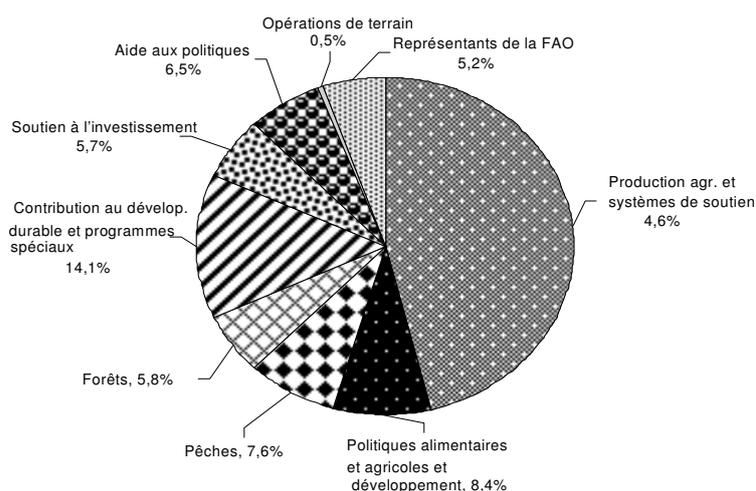
Coopération technique pour le développement⁵⁹: mettre les connaissances à la disposition des utilisateurs

328. L'EEI a comparé ses propres conclusions au niveau des pays avec celles de l'Évaluation de la décentralisation et de l'Évaluation indépendante du PCT. L'équipe a eu également la chance de pouvoir avoir accès aux notes de travail prises dans les pays par les équipes de ces deux évaluations. De nombreuses références portent aussi sur le travail d'évaluation relatif aux pays et aux programmes du Service d'évaluation de la FAO.

Ressources

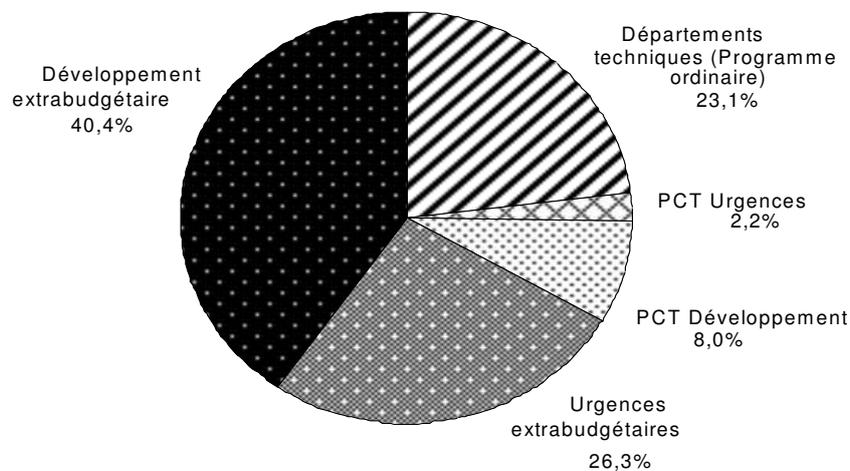
329. Environ 70 pour cent du budget ordinaire de l'Organisation est consacré sous une forme ou une autre au travail technique, y compris les Représentations de la FAO et le PCT. Au cours de l'exercice 2004-05, sur cette somme environ 321 millions de dollars EU ont été consacrés à la coopération technique ce qui représente 33 pour cent du total des ressources de la coopération technique de la FAO. Les dépenses extrabudgétaires représentaient environ 644 millions de dollars EU (77 pour cent).

Figure 3.5: Ressources de la FAO pour la coopération technique par Grands Programmes (2004-05)



⁵⁹ Selon la définition donnée dans le présent document, la coopération technique pour le développement comprend le Programme de coopération technique (PCT) de la FAO et les projets financés par des sources extrabudgétaires. Les données sur les ressources sont fournies par les dépenses relatives aux projets comme indiqué dans le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain de la FAO et les chiffres mentionnés pour le temps consacré par le personnel relevant du Programme ordinaire sont tirés de l'étude annuelle d'évaluation quantitative du travail.

Figure 3.6: Ressources de la FAO pour la coopération technique, par source de financement (2004-05)



330. Les figures 3.5 et 3.6 montrent qu'en 2004-05, la coopération technique de la FAO était financée à hauteur de 23 pour cent par le budget ordinaire (départements techniques), 67 pour cent par les fonds fiduciaires et les 10 pour cent restants par le Programme de coopération technique (PCT) de la FAO. Quarante-six pour cent de l'aide a été octroyée à l'agriculture, y compris l'élevage, et seulement huit pour cent aux politiques économiques, aux statistiques, à la nutrition et à la sécurité sanitaire des aliments. Le secteur des pêches et des forêts représentait respectivement huit et six pour cent. Le régime des dépenses s'explique d'une certaine façon par le modèle des financements extrabudgétaires pour les situations d'urgence qui ont mis l'accent sur la production végétale. Il n'est pas toutefois conforme aux priorités établies par les membres des organes directeurs ni aux conclusions des visites de pays de l'EEL.

331. La coopération technique repose pour l'essentiel sur les fonds des donateurs acheminés par la FAO (74 pour cent en 2004-05). Les fonds fiduciaires unilatéraux versés par le pays auquel profite la coopération ont augmenté en proportion, mais très peu de pays sont concernés; en 2004-05, cette source a représenté 11 pour cent de l'ensemble alors que les fonds propres de la FAO (PCT, PSSA, TeleFood) se montaient à 12 pour cent.

332. Environ la moitié des dépenses totales de la FAO pour la coopération concernent l'Afrique, alors que l'Asie et le Pacifique représentent 25 pour cent. Environ deux pour cent sont attribués aux Caraïbes et un pour cent au Pacifique. Si l'on tient compte du nombre d'habitants, on note cependant que ce sont les Caraïbes qui reçoivent le soutien le plus important, suivies par l'Afrique et le Pacifique. Parmi les régions en développement, l'Asie reçoit le montant le plus faible par habitant, même lorsque la Chine et l'Inde sont exclues.

Tableau 3.6: Répartition géographique de la coopération totale de la FAO dans les pays (à l'exclusion des projets régionaux et du programme « Pétrole contre nourriture » en Iraq), 2004-2005

Région	(millions)	Part (pourcentage)	Cents de dollars EU par habitant
Afrique	470	46%	34
Asie	260	24%	9
Îles du Pacifique	8	1%	32
Amérique latine	130	13%	29
Caraïbes	26	2%	41
Proche-Orient	92	9%	14
Europe de l'Est	32	3%	7
Asie centrale	12	1%	5

333. Pour l'exercice 2004-05, 62 pour cent de la coopération technique de la FAO était destinée aux pays à faible revenu. On ne relève pas de différence significative dans les dépenses par habitant dans les populations rurales, pour les différents groupes de revenus. L'analyse de corrélation des niveaux de coopération de la FAO par pays avec les chiffres relatifs aux populations rurales de ces pays indique dans l'ensemble peu de corrélation comme pour les pays à faibles revenus. Une corrélation légèrement supérieure est relevée pour les pays à revenu moyen. Pour ce qui est des fonds du PCT, dont la FAO peut disposer de manière discrétionnaire, on ne note dans l'ensemble aucune corrélation même si des corrélations de faible portée sont signalées en Asie (à l'exception de la Chine et de l'Inde), en Amérique latine et aux Caraïbes.

Tableau 3.7: Corrélation de la coopération de la FAO en 2006 vis-à-vis de:		
Population rurale dans les pays (selon les revenus)		
Niveau de revenus	Coopération de la FAO (à l'exclusion des Représentations de la FAO, du Programme « Pétrole contre nourriture » en Iraq et des dépenses des Fonds fiduciaires unilatéraux)	Dépenses du PCT seulement
Population rurale des pays à faibles revenus (Inde exclue)	0,325	0,159
Population rurale des pays à revenu moyen (à l'exception de la Chine et de l'Iraq)	0,619	0,306
Population rurale des pays à revenus élevés	0,528	-0,325
Ensemble	0,465	0,272
Population rurale dans les pays (par région)		
Région	Coopération de la FAO (à l'exclusion des Représentations de la FAO, du programme « Pétrole contre nourriture » en Iraq et des dépenses des Fonds fiduciaires unilatéraux)	Dépenses du PCT seulement
Population rurale en Afrique	0,425	-0,031
Population rurale en Asie et dans le Pacifique (à l'exception de l'Inde et de la Chine)	0,526	0,513
Population rurale en Amérique latine et aux Caraïbes	0,322	0,502
Population rurale en Europe et en Asie centrale	0,217	0,1
Population rurale au Proche Orient (à l'exclusion de l'Iraq)	0,001	0,245
Ensemble	0,47	0,25

Qualité de la coopération technique de la FAO

334. **Conception de programmes et de projets:** Bien que la FAO tente maintenant d'aborder la question de la cohérence et du ciblage des programmes en élaborant des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme, les stratégies nationales ou régionales ont dans l'ensemble fait défaut dans le travail de la FAO. Cela est dû en partie à la nature volontaire (extrabudgétaire) du financement qui ne dépend pas d'une stratégie ou même d'un cadre de travail. L'absence d'un financement central important de la coopération technique représente une forte contrainte qui empêche la FAO de répondre aux besoins des pays en fonction d'une stratégie. Il existe toutefois des possibilités pour parvenir à améliorer le ciblage par rapport à la situation actuelle. Le PCT est aussi très souvent utilisé de manière fragmentée (par exemple, un fonctionnaire principal a informé l'EEI que c'est lui qui a établi la rotation des fonds du PCT entre les différents départements). Fort heureusement les cadres nationaux sur les priorités à moyen terme permettront de réduire ce phénomène. Les interventions ont tendance à suivre davantage une stratégie dans les pays où l'organisation dispose de programmes plus importants. Il peut s'agir à la fois d'un mélange de causes et d'effets et il ressort aussi très nettement que les capacités du Représentant de la FAO jouent un rôle déterminant. L'évaluation effectuée en Sierra

Leone a montré une nette détérioration du ciblage des activités de la FAO à la suite d'une longue période sans Représentation de la FAO dans le pays.

335. Dans les petits projets, on court souvent le risque de consacrer trop de ressources à la conception. C'est le cas pour la plupart des projets de coopération technique de la FAO. De 2001 à 2006, par exemple les projets du PCT se montaient en moyenne à 228 000 dollars EU.⁶⁰ Les programmes de pays ont également tendance à être très petits. Pour la période allant de 2004 à 2005, on a enregistré une forte déviation par rapport à la moyenne de 2,7 millions de dollars par pays. Plus de la moitié des pays ont reçu moins d'un million de dollars alors qu'un quart ont reçu des financements de plus de 3 millions de dollars EU. Ceux bénéficiant de programmes plus importants ont dû, le plus souvent, faire face à des opérations d'urgence ou bien, dans quelques cas, ont bénéficié de financements nationaux (fonds fiduciaire unilatéral). Des évaluations précédentes ont démontré que l'élément le plus important pour déterminer l'efficacité de l'assistance technique est la clarté des objectifs immédiats et des résultats escomptés. On a aussi relevé qu'il s'agissait d'un domaine dans lequel la FAO accusait des carences. Il ne s'agit pas seulement de voir s'il existe ou non un système de gestion fondé sur les résultats. Dans la plupart des cas de coopération technique de la FAO, le problème essentiel est que ceux qui préparent et mettent en place les interventions n'ont pas toujours clairement établi quels sont les résultats qu'ils doivent laisser après leur passage (voir aussi le Chapitre 7 pour un examen des cadres de travail axés sur les résultats).

336. L'EEI a analysé le degré de cohérence des programmes de la FAO dans les pays. Les évaluations effectuées au Mozambique et en Sierra Leone (les deux seules évaluations faites à ce jour dans les pays par la FAO) ont fait état d'une assez bonne cohérence, mais ces pays sont peu représentatifs car ils ont bénéficié tous deux de grands programmes, selon les critères de la FAO. Les missions de terrain de l'EEI ont trouvé que dans l'ensemble la situation était très différente. Ainsi, malgré les financements très réduits octroyés à la plupart des pays, presque tous ont signalé qu'en 2004-05 ils ont reçu une certaine assistance dans le secteur des forêts, 98 pour cent dans le secteur des pêches, 75 pour cent dans le secteur agricole, 45 pour cent dans le secteur de l'élevage et 42 pour cent dans le secteur des ressources naturelles. Les sommes concernées étant toujours très faibles, indiquant un manque très net de concentration par secteur ainsi que par pays.

337. **Modalités du PCT:** Le PCT est le seul fonds de coopération technique dont dispose la FAO. Comme indiqué précédemment, il se monte à 103,55 millions pour l'exercice 2006-07.

⁶⁰ À l'exclusion des mécanismes à la disposition des Représentations de la FAO et des projets de la Phase II.

Tableau 3.8: Répartition géographique des crédits du PCT provenant du Programme ordinaire de la FAO, 2004-05 (milliers de dollars EU)				
Région	Enveloppe nette totale	Pourcentage	Enveloppe nette moyenne par:	
			projet	pays
Afrique	44 452	40%	101	945 8
Asie	22 529	16%	129	1126 5
Caraïbes	4 931	6%	74	308 2
Asie centrale	3 265	3%	105	446 4
Europe	6 308	6%	91	286 7
Interrégional	4 118	2%	242	n.d
Amérique latine	15 389	14%	103	905 2
Proche-Orient	11 075	10%	96	738 3
Pacifique	3 237	4%	75	231 2
Total	115 304	100%	104	n.d.

338. Le PCT est actuellement la seule source de financement avec laquelle l'Organisation peut agir rapidement et de manière décisive. À cet effet, elle doit être en mesure d'agir en partenariat avec d'autres sources d'aide extérieure et d'affecter des fonds au niveau du système des Nations Unies et avec les organismes de coordination des donateurs. Cela dit, l'utilisation souple et rapide du PCT a souvent été entravée par de longs délais d'approbation entre les unités du PCT et les divisions techniques. Le PCT a également été utilisé comme un fonds régulateur en raison des versements tardifs des contributions de la part des États Membres, car il s'agit des seuls crédits du Programme ordinaire de la FAO qui ne soient pas totalement engagés. Le problème des retards de paiements et du financement des travaux en cours de l'Organisation est examiné au Chapitre 8. Cette pratique est tout à fait compréhensible, compte tenu des problèmes de trésorerie de l'Organisation, mais il n'en reste pas moins inacceptable qu'un secteur prioritaire du travail de la FAO soit utilisé comme fonds de réserve et soit jugé moins prioritaire que les autres programmes de la FAO.

339. Les États Membres ressentent un sentiment de frustration très vif à propos des retards et des filières étendues concernant les projets du PCT. Un bon fonctionnement du PCT suppose que le Représentant de la FAO puisse avoir le pouvoir d'engager l'Organisation d'apporter un appui dans des limites bien plus étendues que celles admises actuellement⁶¹ et d'assumer en dernier ressort la responsabilité de la gestion opérationnelle des projets.

340. Comme il ressort du Tableau 3.9 et comme indiqué par l'Évaluation indépendante du PCT, la répartition entre les régions a, en règle générale, reflété les besoins relatifs de chacune d'entre elles, évalués sur la base de critères généralement acceptés pour mesurer et comparer les niveaux de sécurité alimentaire, de pauvreté et de dépendance vis-à-vis de l'agriculture. En revanche, lorsque l'on compare les allocations du PCT entre les différents pays, la logique de la répartition n'est pas claire, si l'on tient compte de certains facteurs tels que le nombre absolu de pauvres souffrant de la faim et de personnes tributaires du secteur agricole. L'Évaluation est parvenue à la conclusion que les principes pris comme base pour l'attribution des ressources par pays devaient être transparents. L'EEI a noté que peu de progrès avaient été réalisés sur ce point. En outre, l'EEI a relevé qu'il était essentiel, afin de pouvoir rendre compte aux États Membres et garantir la confiance quant à l'utilisation des fonds de la FAO, d'établir des critères et une méthodologie transparents. Cela est également fondamental pour

⁶¹ Le niveau de délégation de pouvoirs dont bénéficient les Représentants de la FAO a considérablement augmenté en 2006, mais des difficultés subsistent (pour plus de détails, voir le Chapitre 6).

la planification par pays et Représentations de la FAO et pour le fonctionnement effectif des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme.

Tableau 3.9: Répartition géographique des crédits du PCT, juin 2005-mai 2007 (en milliers de \$ EU)				
Région	Nombre de pays	Bénéficiaires des crédits du PCT en pourcentage des pays en développement	Budget	Budget moyen par pays
Afrique	33	75	2 430,3 \$EU	73,7 \$EU
Asie	14	70	1 056,1 \$EU	75,4 \$EU
Caraïbes	11	100	510,5 \$EU	46,4 \$EU
Asie centrale	2	28,6	50,8 \$EU	25,4 \$EU
Europe	9	90	576,6 \$EU	64,1 \$EU
Amérique latine	17	85	1 525,0 \$EU	89,7 \$EU
Proche-Orient	6	33,3	323,8 \$EU	54,0 \$EU
Pacifique	4	28,6	181,9 \$EU	45,5 \$EU
Total	96	66,7	6 655,1 \$EU	69,3 \$EU

341. L'Évaluation indépendante du PCT a également révélé que le processus de sélection, de conception, d'approbation et d'exécution des projets du PCT avait besoin d'être amélioré. De nombreux retards sont dus à de longues discussions, qui se révèlent ensuite stériles, entre le Siège et les Représentants de la FAO à propos du descriptif de projet initial. Comme les projets sont trop petits pour justifier une mission de formulation, l'Évaluation du PCT avait recommandé que les projets soient beaucoup plus fréquemment approuvés en principe et que la formulation ait lieu par la suite au cours d'une première mission destinée au démarrage du projet. L'EEI a relevé que cette procédure n'était pas encore très courante dans la pratique.

342. L'Évaluation indépendante du PCT a également souligné que les projets régionaux du PCT ne recevaient généralement pas un appui résolu de la part des pays concernés, car nombre de ces projets émanaient de la FAO. Certains projets régionaux ont été considérés comme justifiés, lorsqu'ils abordent un problème réel plus facile à régler au plan régional. Il faut toutefois convaincre les pays de la validité de cette démarche.

343. La question a été soulevée de savoir si les ressources du PCT devaient être utilisées pour le cofinancement de partenariats dans les pays. L'EEI a conclu que les ressources disponibles sont trop limitées pour être utilisées de la sorte.

344. L'EEI, tout comme l'Évaluation indépendante du PCT, estiment que la part du PCT devrait être maintenue à son niveau actuel dans le budget ordinaire de la FAO. Elles conviennent aussi que le PCT devrait continuer à être utilisé pour une aide demandée par les pays. L'EEI estime cependant qu'il faut mieux définir les critères destinés à établir les domaines où la FAO doit utiliser en priorité le PCT, en tenant compte des priorités et avantages comparatifs de l'Organisation. L'EEI estime également que les fonds du PCT devraient largement être fournis sous la forme d'allocations régionales sur la base de critères clairs et transparents, comme le recommandait l'Évaluation indépendante du PCT. Le fonctionnaire nommé dans le pays (en général un Représentant de la FAO) devrait avoir toute latitude de convenir de l'utilisation des ressources du PCT avec le gouvernement, conformément aux chiffres indicatifs par pays, des priorités en évolution et du cadre national sur les priorités à moyen terme.

Pertinence et efficacité de la coopération technique de la FAO pour le développement

345. Les évaluations de la FAO ont seulement récemment commencé à s'intéresser à l'efficacité d'ensemble des activités de la FAO dans les pays. Les travaux précédents évaluaient d'une part l'efficacité des programmes techniques du Siège et de l'autre, celle des projets. Comme le soutenaient les évaluations de la décentralisation et du PCT, les visites de l'EEI en Afrique ont révélé que les gouvernements et les donateurs considèrent souvent la FAO comme l'une des meilleures institutions spécialisées des Nations Unies (par opposition aux fonds et aux programmes). Cela n'est pas le cas en Asie où, d'après les ministres de la planification et des finances et les représentants des donateurs, la FAO ne serait pas aussi efficace que les autres institutions spécialisées du système des Nations Unies. En Amérique latine, la FAO a souvent été comparée de manière défavorable à l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA).

346. En plus de la préparation d'un document de travail⁶², l'EEI s'est penchée sur l'étude des exemples récents dans lesquels la contribution de la FAO a été très significative, comme cela est attesté dans des évaluations précédentes. Il s'agit notamment de la généralisation des écoles pratiques d'agriculture en Sierra Leone, des modifications des politiques en faveur de la commercialisation du sucre et des céréales au Mozambique et des politiques nationales sur la grippe aviaire dans plusieurs pays. L'évaluation du Codex et de la sécurité sanitaire ont montré la contribution de la FAO au développement des capacités d'exportation de plusieurs pays. L'évaluation de plusieurs systèmes d'informations et d'alerte rapide sur l'alimentation en Afrique a attesté de leur immense valeur, mais a également souligné qu'ils ne pouvaient pas être maintenus sans l'aide constante de donateurs, dans les pays dont les capacités sont limitées et l'économie fragile. Les évaluations faites au Mozambique et en Sierra Leone ont attiré l'attention sur l'incidence de la FAO au plan des politiques. En Inde, grâce à une situation exceptionnelle dans laquelle la FAO disposait de fonds résiduels provenant d'un programme d'aide des Pays-Bas, la FAO a eu la possibilité d'influencer et de faciliter le dialogue sur les politiques appliquées dans des domaines clés comme les biotechnologies et les supermarchés (chaînes à valeur ajoutée intégrée, filières allant du producteur au consommateur).

347. Ce cadre dans l'ensemble positif repose sur l'analyse de missions d'évaluation de projets même si leur qualité et leur rigueur méthodologique⁶³ varient considérablement et si leurs résultats doivent être interprétés avec prudence. Cela étant, le tableau ci-après indique les notes affectées par des missions d'évaluation (au cours de la période 2000-2005) aux projets de la FAO financés par des fonds fiduciaires, en fonction de leurs effets et de leurs répercussions. D'après l'Évaluation indépendante du PCT, la situation est dans l'ensemble encourageante pour ce qui est de la pertinence des interventions de la FAO dans le cadre du PCT. Par contre, elle a été plus sévère pour la qualité des résultats, les répercussions d'ensemble et la durabilité.

Effets et répercussions des projets	À l'échelle mondiale		Afrique	Asie	Amérique latine et Caraïbes	Proche-Orient	Europe	Pacifique	Au plan interrégional
	N	%	%	%	%	%	%	%	%
Absents ou peu nombreux	8	9	4	11	0	67	40	0	0
Occasionnels	35	41	42	32	56	33	40	0	50
Importants	42	50	54	57	44	0	20	100	50

⁶² Eric Tollens.

⁶³ Voir Chapitre 7.

348. Le bilan général qui en ressort est que la FAO a montré que ses efforts de coopération technique peuvent être très efficace et avoir un fort impact. L'EEI a eu l'impression que la FAO est souvent jugée selon des critères plus sévères que les autres organisations. Cela semble tenir à un problème d'image. Au niveau des pays, les difficultés d'image semblent liées à diverses causes parmi lesquelles quatre émergent nettement. Plutôt que de répondre aux questions relatives à l'efficacité des activités techniques de l'Organisation, à maintes reprises l'EEI a pu constater que les personnes interrogées préfèrent invoquer ces quatre facteurs. Il s'agit de la bureaucratie administrative de l'Organisation, des fonctions limitées de ses bureaux de pays; du manque de ressources nécessaires pour pouvoir agir de manière déterminante; et ce que d'aucuns considèrent comme une attention excessive accordée au Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA). Le premier de ces facteurs peut être corrigé par l'Organisation; le deuxième est une question liée en partie aux ressources et en partie aux politiques internes et le troisième découle dans une certaine mesure des deux précédents. La question du PSSA sera examinée de manière plus approfondie ci-après.

349. L'EEI a aussi indiqué que la FAO n'utilise pas au mieux ses activités de coopération technique pour rendre son action plus pertinente ou valoriser ses avantages comparatifs. Le programme de la FAO n'est pas suffisamment ciblé compte tenu de ses ressources très limitées. Les répercussions sur le développement sont souvent très limitées puisqu'il s'agit de projets d'ampleur relativement faible dont on peut au mieux espérer une contribution très limitée à la solution des principales questions que doit affronter le pays.

350. Le ministère responsable des rapports avec la FAO est en général celui de l'agriculture, mais les visites de l'EEI dans les pays montrent clairement que ce fait peut avoir un effet de distorsion sur la demande de services qui relèvent du mandat de la FAO. Le secteur agroalimentaire et les échanges, les pêches, les forêts, la sécurité alimentaire et parfois l'élevage ne relèvent pas nécessairement du Ministère de l'agriculture. Qui plus est, dans de nombreux pays, les ministères de l'agriculture restent à l'écart des principaux débats économiques qui déterminent les politiques et les priorités nationales. L'introduction en 2005 des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme, parallèlement aux recommandations de l'Évaluation de la décentralisation et de l'Évaluation du PCT, pourrait constituer un grand pas en avant. Les données recueillies à ce jour montrent que la tendance a été de produire des listes de projets, sans prendre la peine de déterminer les domaines dans lesquels, à moyen terme, les avantages comparatifs de la FAO et les besoins du pays convergent. La mise en place de cadres réalistes ne peut pas être le fait d'une mission rapide mais nécessite plutôt un dialogue intense avec divers partenaires nationaux et non seulement avec le ministère de l'agriculture.

351. L'évaluation du PCT a montré que l'attribution des ressources du PCT n'était pas liée à une série d'indicateurs comme le nombre de personnes souffrant de la faim ou tributaires de l'agriculture, ou le niveau de revenus du pays. Il est nécessaire d'établir un cadre plus systématique et transparent pour l'allocation des fonds du PCT. Une utilisation libre du PCT par les pays à revenus moyens devrait être plus clairement liée aux priorités de la FAO. La FAO devrait rechercher avec souplesse divers arrangements, y compris l'établissement de fonds nationaux de coopération technique grâce auxquels les pays peuvent prendre en charge tout ou partie de leur coopération technique avec la FAO, facilitant ainsi l'établissement de priorités. Il faudrait dans la mesure du possible que des accords soient pris au plan institutionnel plutôt qu'au cas par cas, à cause des coûts de transaction et pour encourager d'importants efforts en vue de fixer les priorités.

352. Les planificateurs des gouvernements et les universitaires ont souvent souligné qu'outre les domaines d'excellence de la FAO sur le plan normatif (examinés ci-après avec les programmes techniques dans le présent chapitre), l'Organisation avait également un avantage comparatif essentiel du fait du respect qui lui est accordé pour sa neutralité et son appartenance au système des Nations Unies. Cela a donné à l'Organisation la possibilité de favoriser les travaux sur les politiques et les stratégies dans les secteurs économique, technique et institutionnel au lieu de se contenter de fournir une assistance technique directe sur des activités productives. Les partenaires internationaux du développement (organismes du système des Nations Unies, donateurs, institutions financières internationales) ont également été consultés dans les pays, pour qu'ils indiquent quelles sont, à leur avis, les priorités de la FAO et, partant, les domaines dans lesquels ils pourraient vraisemblablement

appuyer l'Organisation. Presque tous ont mis l'accent sur le fait que les atouts de la FAO concernent l'élaboration de politiques et le développement institutionnel, dans les domaines qui relèvent de son mandat. La neutralité de l'Organisation, sa connaissance des tendances mondiales et des répercussions des technologies sont également importantes. Ils ont aussi insisté sur le rôle normatif de la FAO et sur le fait que l'Organisation était capable de porter à la connaissance des pays les expériences comparables menées ailleurs. Ni les hauts fonctionnaires des gouvernements ni les donateurs ne considèrent la FAO comme une institution ayant de grandes capacités en matière de mobilisation de fonds ou de mise en œuvre de projets d'assistance à grande échelle.

353. L'examen de la coopération technique effectué par l'EEI a également permis de relever que le développement des capacités nationales s'accompagne de demandes accrues d'appui de la part de la FAO pour l'élaboration de politiques sectorielles et macroéconomiques. Ce phénomène se dessine actuelle en Afrique, dans une grande partie des pays. Lorsque les pays augmentent leurs propres capacités globales, les demandes d'assistance technique externe vont dans la direction d'un soutien spécialisé dans le domaine des institutions et des politiques, secteurs dans lesquels la FAO dispose d'un net avantage compte tenu de ses compétences normatives. Elles concernent notamment les normes pour les échanges, certains aspects des pêches et des forêts et si possible les domaines tels que l'élaboration de bases de données pour les ressources naturelles, la diversité biologique et la gestion des infestations de ravageurs et des maladies transfrontières.

354. Le rôle de la FAO en tant qu'organisme détenteur de savoirs est au centre de la présente évaluation. Les propositions de réforme du Directeur général (2005) ont fort pertinemment mis l'accent sur l'appui au renforcement des capacités comme principal domaine d'intérêt. Cela correspond aux priorités indiquées par les pays, comme à l'accent mis par les propositions de réforme sur l'assistance aux politiques. L'efficacité de la FAO, tant au niveau des pays qu'au plan mondial, pour ce qui est des principaux domaines intersectoriels, sera examinée ci-après dans le présent chapitre juste avant les Conclusions générales et les recommandations. Les domaines intersectoriels qui seront examinés sont les suivants: traités et accords; politiques et stratégies de développement; renforcement des capacités; transfert de technologies et projets pilotes; intégration de la parité hommes-femmes et habilitation des femmes; et gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

Appui de la FAO aux investissements destinés à l'agriculture

355. Le principal appui de la FAO aux investissements destinés à l'agriculture s'exerce par l'intermédiaire du Centre d'investissement (TCI). Le Centre d'investissement a été créé en 1964 pour aider les gouvernements des pays membres à préparer des projets d'investissement agricole en vue d'un financement par des institutions externes de financement, principalement à l'époque la Banque mondiale⁶⁴. Il était prévu que: a) les États Membres auraient un accès élargi aux financements destinés au développement agricole; b) que les organismes de financement internationaux auraient accès à des expertises de haut niveau, et que les clients leur présenteraient donc des propositions d'investissement sûres; et c) que la FAO pourrait, par l'intermédiaire du TCI, améliorer ses connaissances et acquérir de l'expérience.

356. Depuis sa création, le Centre d'investissement a été financé en partie par le Programme ordinaire de la FAO et en partie par les rémunérations versées pour ses services. Dans le cas de la Banque mondiale, le prix de ces services est acquitté par des honoraires annuels garantis pour un certain nombre de semaines de services⁶⁵. Dans le cas d'autres institutions financières internationales, chaque service est rétribué selon des tarifs convenus⁶⁶. Dans l'ensemble, les revenus du Centre d'investissement ont reculé de façon régulière en termes réels. En 2006, sur des ressources totales d'environ 24 millions de dollars EU, 47 pour cent provenaient de la Banque mondiale, 40 pour cent du Programme ordinaire de la FAO et les 13 pour cent restants d'autres institutions financières

⁶⁴ Des documents de travail ont été préparés par Cornelius de Haan.

⁶⁵ Environ 75 pour cent des coûts couverts par la Banque mondiale.

⁶⁶ En général près de 66 pour cent des coûts couverts par l'institution financière internationale.

internationales, parmi lesquelles le FIDA est le plus important. Le nombre de fonctionnaires du cadre organique de la Banque d'investissement a diminué, passant de 85 en 1996 à 57 en 2006.

Tableau 3.11: Sources de revenus du Programme de soutien à l'investissement du TCI				
Répartition des revenus selon les sources	2000-01	2002-03	2004-05	2006
Programme de coopération avec la Banque mondiale	44%	51%	42%	47%
Banque africaine de développement	4%	3%	4%	3%
Banque asiatique de développement	2%	2%	1%	1%
Banque européenne pour la reconstruction et le développement	1%	1%	1%	1%
FIDA	7%	5%	4%	5%
Autres	4%	1%	2%	4%
Soutien du Programme ordinaire de la FAO au Centre d'investissement	36%	35%	41%	40%
Programme de coopération technique de la FAO	2%	3%	5%	1%
Total en milliers de dollars aux prix de 1994	39,926	37,200	35,751	n.d.

Source: Données du Centre d'investissement et tableaux de base pour les ressources de la FAO

357. Le mandat de la Division TCI consistait à l'origine à élaborer des projets, mais la Division s'est écartée de ce mandat. Cela vaut particulièrement pour la Banque mondiale où seulement 50 pour cent environ des activités portent sur l'élaboration de projets. Le Tableau 3.12 indique le pourcentage moyen du temps consacré aux différentes tâches au cours des dernières années. Les activités sectorielles ont été importantes, mais la participation aux supervisions et aux évaluations est plus récente. La nature du rôle du Centre d'investissement a aussi évolué, passant de la préparation de l'ensemble d'un projet à l'apport de quelques personnes seulement pour des missions. Au cours des huit dernières années, le Centre d'investissement a fourni plus de la moitié des intrants dans seulement neuf pour cent de la moyenne des 56 missions accomplies chaque année pour la Banque mondiale.

Tableau 3.12: Pourcentage moyen de temps consacré par le TCI				
Supervision des projets	Activités sectorielles	Préévaluation des projets	Préparation des projets	Total
19%	17%	6%	58%	100%

Qualité des expertises de la FAO

358. Le personnel de la Division TCI, dont près de la moitié a une formation économique, a été jugé bien qualifié. Les effectifs comprennent également des agronomes, des ingénieurs ou des spécialistes de l'environnement. Toutefois, le Centre d'investissement manque actuellement de masse critique dans certains domaines (par exemple élevage, un fonctionnaire). Il n'y a pas de spécialiste dans le secteur des pêches ni dans celui potentiellement en expansion de l'agroalimentaire, y compris la commercialisation, la gestion des chaînes d'approvisionnement et la transformation des aliments. Certaines institutions financières internationales ont indiqué à l'EEI que l'accent mis par la FAO sur le critère de répartition géographique plutôt que sur la compétence lors du recrutement du personnel a entraîné la baisse de niveau du personnel du Centre d'investissement. Le Centre est incité à fournir les consultants les moins chers possible du fait de sa méthode de facturation qui repose sur des semaines d'intrants, indépendamment du coût réel des intrants. Les prix de la FAO sont dans l'ensemble considérés comme non compétitifs par rapport à ceux des cabinets internationaux de consultants, des donateurs ou même des autres organismes des Nations Unies. Au cours des cinq dernières années, seulement 45 pour cent des intrants du Centre d'investissement ont été fournis par le personnel de la

FAO et 55 pour cent par les consultants, soit une augmentation par rapport à 1992 (40 pour cent). On n'a pas relevé de différence fondamentale dans l'utilisation du personnel et des consultants, selon les différents types de tâches.

Qualité des produits de la FAO

359. Maintenant que les activités du Centre d'investissement sont moins globales pour ce qui est de la préparation de projets et qu'il fournit davantage d'intrants à des missions dont la responsabilité de la coordination ne lui incombe pas, il est devenu plus difficile d'étudier la qualité de ses produits et plus complexe pour le Centre d'investissement d'en assurer la qualité. Lorsque le Centre d'investissement contribuait à hauteur de plus de 40 pour cent à la préparation de projets de la Banque mondiale, la qualité au stade initial était supérieure de 4 pour cent et la qualité au niveau de la supervision était supérieure de 7 pour cent par rapport aux autres projets. Il faut toutefois signaler que les notations des rapports d'achèvement de la mise en œuvre, lorsque l'apport du Centre d'investissement était d'au moins 40 pour cent, étaient légèrement inférieures aux autres. La seule leçon que l'on puisse tirer de cette situation est que le travail du Centre d'investissement offre plus ou moins la même qualité que celle des autres consultants travaillant pour la Banque mondiale. Pour ce qui est du respect des délais, les institutions financières internationales étaient dans l'ensemble satisfaites, avec toutefois certaines réserves.

Satisfaction globale des clients

360. La FAO a deux clients principaux pour ses services d'appui aux investissements: les États Membres et les institutions financières internationales. Dans l'ensemble, il est reconnu que les services de la FAO sont satisfaisants mais la demande de services au Centre d'investissement et le rôle de la FAO dans la désignation de chefs d'équipe n'évoluent pas. Une forte demande émanant de nouveaux clients – comme les fonds bilatéraux ou les nouveaux fonds ou fondations mondiales – ne semble pas se dessiner. Cela s'explique à la fois par des motifs internes et externes. Même les institutions financières internationales comme la Banque asiatique de développement, qui ont réduit leurs capacités internes dans le secteur agricole à un niveau de base, ne se sont pas tournées vers le Centre d'investissement lorsqu'elles ont repris leurs activités de financement. Avec la baisse de l'aide publique au développement consacrée à l'agriculture qui est passée de 6,6 milliards de dollars EU en 1995 à 2,3 milliards de dollars EU en 2002, on a relevé un déclin très net de la demande de services de soutien à l'investissement et la capacité du Centre d'investissement et sa masse critique ont reculé dans diverses disciplines. On a maintenant assisté à une reprise, les prêts de la Banque mondiale passant de 1,4 milliard en 2000-2001 à 1,9 milliard en 2006. L'aide bilatérale a presque doublé depuis 2002. Cela s'est fait en partie sous la forme de soutien budgétaire et d'approches sectorielles, mais l'importance de ce mouvement ne devrait pas être exagérée car 75 pour cent des prêts de la Banque mondiale revêtent encore la forme de projets traditionnels. La capacité des pays de contribuer à la préparation des projets a augmenté et la nature du processus de préparation a changé, un processus plus continu allant de l'identification à l'évaluation étant géré par les bureaux de pays. Ainsi, bien que les réactions des clients indiquent dans l'ensemble que les résultats de la FAO sont satisfaisants, cela ne suffit pas toutefois à les inciter à accroître leur demande de services auprès de la FAO.

361. Les clients demandent à la FAO les services qu'ils sont sûrs que l'Organisation pourra leur fournir. Traditionnellement, la FAO n'a pas fourni de services relatifs aux activités à valeur ajoutée, au développement du secteur agro-alimentaire, au développement des échanges et au financement par le secteur privé; ces services ne sont donc pas recherchés. En fait, un examen du personnel du Centre d'investissement ne fait pas apparaître des compétences particulières dans ces domaines. De même, le Centre d'investissement dispose de très peu d'économistes capables d'aborder des questions d'interface entre les politiques macroéconomiques et sectorielles qui pourraient étayer des activités sur le soutien budgétaire, les Stratégies de réduction de la pauvreté et autres. Certaines compétences ont été relevées dans le Département économique et social, mais le nombre de fonctionnaires de la FAO capables de travailler à ce niveau est très réduit. Ces secteurs sont un domaine d'expansion pour les investissements, alors que la demande d'expertise extérieure est en baisse pour les investissements agricoles plus traditionnels portant sur les infrastructures routières, l'irrigation et la mise en valeur des zones.

Pertinence et efficacité des activités de soutien à l'investissement de la FAO

362. **Mobiliser davantage d'investissements pour l'agriculture:** L'EEI n'a trouvé aucune preuve indiquant que les activités de TCI aient mobilisé plus d'investissement que si les institutions financières internationales avaient fait appel à d'autres sources ou à des cabinets de consultants. Lorsque la FAO s'est attachée à mobiliser des investissements, par exemple à la suite de la Déclaration de Maputo et pour soutenir le NEPAD, les missions envoyées pour identifier des projets potentiels à financer n'ont pas été suffisamment coordonnées avec à la fois les donateurs et les pays pour permettre d'obtenir des résultats substantiels.

363. **Protection des intérêts des pays en développement:** Pour la plupart des pays en développement, le Centre d'investissement de la FAO est plus neutre que les institutions financières internationales en général, et que la Banque mondiale en particulier. Cela dit, le Centre d'investissement a souvent été considéré comme un prolongement des institutions financières internationales. On cite des exemples de pays mentionnant une mission des institutions financières internationales alors qu'il s'agissait en fait d'une mission du Centre d'investissement de la FAO. Le recours de plus en plus fréquent à des spécialistes du Centre d'investissement pour des activités dirigées par d'autres institutions indique que ces spécialistes travaillent, et sont considérés, comme des consultants des institutions financières internationales. La possibilité d'influencer l'approche générale du projet est aussi réduite.

364. **Rendre les connaissances de la FAO disponibles aux fins d'investissement, influencer les programmes d'investissement et tirer des leçons des institutions financières internationales:** Les institutions financières internationales, comme la Banque mondiale, le FIDA et la Banque africaine de développement, notamment, s'attendent à ce que leurs rapports avec la FAO, par l'intermédiaire du Centre d'investissement, permettront à elles-mêmes et aux États Membres d'accéder aux connaissances de la FAO en matière d'investissement. De même, la FAO souhaite tirer des leçons de l'expérience acquise par les institutions financières internationales. Le personnel du Centre d'investissement a intensifié ses contacts avec le reste de la FAO, mais ceux-ci restent encore limités. Du fait du recours important aux consultants, les possibilités de transmettre à la FAO les connaissances acquises pendant les missions diminuent à moins qu'un réseau ne soit créé à cet effet. Environ cinq pour cent des activités effectuées par l'intermédiaire du Centre d'investissement sont le fait de fonctionnaires relevant d'autres divisions de la FAO. Le Centre d'investissement indique qu'il est difficile d'obtenir des détachements de personnel pour les longues périodes requises par les missions d'investissement et que ce personnel n'a pas toujours des compétences en matière d'investissement. Par ailleurs, on enregistre une participation importante des services techniques de la FAO dans certains domaines comme les régimes fonciers. Le Centre d'investissement n'est pas non plus enclin à fournir du personnel d'autres divisions pour ses missions parce que cela ne lui permet pas de payer les semaines de son propre personnel et il préfère engager des consultants.

365. On dispose de peu d'exemples attestant que l'expérience et le savoir de la FAO se sont développés au contact des institutions financières internationales. Les fonctionnaires du Centre d'investissement et d'autres divisions ont travaillé sur la Stratégie de développement rural de la Banque mondiale « Reaching the Rural Poor », et la FAO s'occupe actuellement de la rédaction du chapitre principal du Rapport de 2008 sur le développement dans le monde de la Banque mondiale et d'une boîte à outils destinée à modifier les marchés céréaliers en Afrique. Le FIDA a approfondi la création d'écoles pratiques d'agriculture. Au plan des politiques, à la Banque mondiale au moins, on peut s'attendre à ce que le travail sur la stratégie de développement rural et le Rapport sur le développement dans le monde aient une influence sur le programme des investissements. Dans la « Stratégie de développement rural renouvelée » (2006) de la Banque, la FAO est citée, avec le FIDA, comme étant l'« organisme clé des Nations Unies » avec lequel la Banque mondiale engage des partenariats pour approfondir ses connaissances et son expérience du développement rural (en général) et plus précisément pour aborder la pauvreté rurale, en allant au-delà de l'agriculture pour englober la

réforme foncière⁶⁷ et la nutrition. La Banque fait aussi référence aux partenariats avec la FAO pour les statistiques. Le point d'entrée à la Banque mondiale fourni par le Centre d'investissement peut aussi avoir aidé la FAO à influencer les politiques, notamment celles de la Banque mondiale en matière de pesticides.

366. Les possibilités d'influencer les politiques nationales générales sont plus nombreuses dans le cadre d'activités sectorielles que dans le cadre de projets. Les ressources du Centre d'investissement consacrées au travail sectoriel ont considérablement varié, s'élevant à 801 semaines en 2004 puis chutant à 691 semaines en 2005. Dans l'ensemble, cela a représenté 17 pour cent des intrants du Centre d'investissement au cours de la période 2004-2007. Toutefois, comme pour les autres aspects, le Centre d'investissement a rarement eu une position dominante et donc l'analyse générale n'a pas été élaborée par la FAO. Cette situation est totalement différente de celle des années 80. Les activités sur les approches sectorielles et sur les stratégies de réduction de la pauvreté ont été limitées.

Soutien technique pour les situations d'urgence

367. Pour étudier ce domaine, en plus des visites dans les pays et d'un document d'information⁶⁸, l'EEI a effectué une enquête par un questionnaire auprès des organismes des Nations Unies, des ONG et des organismes donateurs agissant dans les situations d'urgence, qu'il a fait suivre d'entretiens avec 97 fonctionnaires et représentants des gouvernements. L'EEI a également tiré parti d'un certain nombre de rapports d'évaluation du travail de la FAO dans les situations d'urgence⁶⁹.

Historique et contexte

368. La FAO s'est de plus en plus engagée dans les opérations de secours et de relèvement, le montant de son aide passant de 45 millions de dollars en 1994-95 à 176 millions de dollars EU (prix de 1994-95) en 2004-05. Au cours des derniers exercices biennaux, les situations d'urgence ont absorbé de 40 à 50 pour cent des ressources extrabudgétaires. Avec l'augmentation des financements, on a assisté aussi à l'augmentation de l'échelle et de la complexité des opérations. De 1996 à 2001, la plupart des programmes d'urgence de la FAO ont comporté de nombreuses interventions à la suite de conflits armés, notamment au Kosovo, au Burundi et en Bosnie ainsi que des interventions importantes à la suite de catastrophes naturelles. Depuis lors, des interventions à grande échelle ont eu lieu à travers diverses régions: pour la lutte contre le criquet pèlerin au Sahel et en Afrique du Nord, pour les interventions à la suite du tsunami en Asie, pour lutter contre la grippe aviaire, la sécheresse et le VIH en Afrique australe et dans la Région des grands lacs – sans parler des opérations au Soudan, en République démocratique du Congo, en Ouganda, en Afghanistan, au Pakistan et en Somalie.

369. Cette forte progression des activités entreprises par la FAO pour faire face aux situations d'urgence reflète la croissance du nombre de catastrophes dans le monde⁷⁰. En outre, il semble que la fréquence des crises soit appelée à augmenter, compte tenu des tensions politiques dans de nombreux pays déjà frappés par l'insécurité alimentaire, de la croissance de la pandémie du VIH/SIDA, de la forte insécurité alimentaire qui règne dans de nombreuses régions frappées par la sécheresse en Afrique et des prévisions laissant entrevoir des désastres naturels plus fréquents et de plus grande envergure, à cause notamment du changement climatique.

⁶⁷ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD>.

⁶⁸ Patrick Webb.

⁶⁹ Évaluation de l'Objectif stratégique D.2: Conservation, remise en état et mise en valeur des environnements les plus menacés: (2006); Mesures prises par la FAO face à la crise permanente en Afrique australe (2003); Programme de la FAO consécutif au conflit en Afghanistan et arrangement de coordination de la FAO pour guider la transition (2004); Évaluation en temps réel des opérations d'urgence et de relèvement mises en œuvre par la FAO à la suite du séisme et du tsunami dans l'océan Indien (2007); Évaluation multilatérale de la campagne de lutte contre le criquet pèlerin 2003-05 (2006); Assistance d'urgence pour la maîtrise et la prévention de la grippe aviaire (2007).

⁷⁰ Selon la Banque mondiale, le nombre de catastrophes inférieur à 100 en 1975 est passé à plus de 400 en 2005, avec un pic enregistré dans les années 90 (Banque mondiale 2006).

Activités de la FAO dans les situations d'urgence et de relèvement

370. En général la FAO joue deux rôles très différents dans le cadre des situations d'urgence:

- a) un rôle de suivi, coordination et mise en oeuvre des mesures de lutte contre les épizooties transfrontières comme la grippe aviaire et la lutte contre les ravageurs, en particulier le criquet pèlerin; et
- b) un rôle concernant le relèvement immédiat après la catastrophe dans les secteurs de l'agriculture, des pêches et des forêts, comprenant l'évaluation des besoins, un soutien technique et la coordination avec d'autres organismes et la mise en oeuvre directe de programmes de relance.

371. La FAO s'occupe pratiquement depuis sa création des ravageurs des cultures et des maladies animales transfrontières. La coordination des activités de lutte contre le criquet pèlerin en situation d'urgence fait partie des activités de la FAO dès 1951, date de la création du Comité de lutte contre le criquet pèlerin. Les opérations classées comme « secours agricoles » ont commencé en Afrique en 1973 et consistaient en la fourniture de semences et d'outils; ce type d'opérations a été étendu au monde entier en 1975. En 1975, le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR) a été créé pour surveiller l'état des approvisionnements alimentaires dans le monde et donner l'alerte en cas de pénurie alimentaire grave.

Capacité opérationnelle et efficacité des prestations

372. En 2006, la FAO était engagée dans près de 350 projets d'urgence dans au moins 60 pays ou régions, dont plus de la moitié en Afrique. Comme les activités d'urgence sont presque totalement financées par des fonds extrabudgétaires à court terme – même si sa participation est de plus en plus forte aux activités de secours - seulement deux postes au titre du programme ordinaire ont été créés dans la division responsable des secours. On compte en outre 59 fonctionnaires du cadre organique financés par des ressources extrabudgétaires et un nombre variable de fonctionnaires titulaires d'engagements de courte durée. En raison d'une certaine prévisibilité des ressources pour les situations d'urgence, il semble qu'il soit excessif de s'appuyer sur des contrats à court terme qui comportent le recrutement de consultants ayant une connaissance limitée de la FAO, de ses capacités techniques et de ses procédures opérationnelles. Des initiatives sont en cours pour former des représentants de la FAO ainsi que d'autres fonctionnaires de la FAO pour des tâches et des responsabilités leur permettant de réagir en situation d'urgence. Cela sera certainement utile, mais le développement du rôle de l'Organisation pour répondre aux situations d'urgence et la presque certitude que cette tendance va se poursuivre exigent un examen plus approfondi de la question des ressources humaines.

373. Conformément aux recommandations des évaluations, le Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation a été introduit pour donner à la FAO la capacité de réagir très rapidement aux crises avant que les financements des donateurs aient été assurés. Dans la pratique, le Fonds spécial pour les activités d'urgence et de relèvement a fourni à la FAO un mécanisme pour gérer des fonds non affectés à une fin particulière, mais dispose de très peu de fonds non liés à des situations d'urgence particulières ou à des donateurs. De graves limitations continuent à être imposées aux mesures prises par la FAO, en l'absence d'engagements de donateurs spécifiques, comme indiqué dans la récente évaluation de la lutte contre le criquet pèlerin dans des situations d'urgence.

374. L'efficacité de la réaction de la FAO en situation d'urgence a aussi été entravée par des problèmes internes d'organisation du fait du dédoublement des responsabilités pour les prises de décision, entre les divisions techniques. Cette situation a été l'une des principales difficultés rencontrées lors de la dernière grande campagne contre le criquet pèlerin (2003-2005) et auparavant pour lutter contre les maladies animales et les ravageurs. La récente campagne contre la grippe aviaire a tenté d'en tirer les leçons qui s'imposent et a établi une seule ligne de prises de décisions dans la division technique avec la Division des opérations d'urgence et de réhabilitation (TCE) pour le soutien des opérations. Cela dit, le projet de rapport sur l'évaluation en temps réel de la grippe aviaire a noté des difficultés constantes, relevant notamment le fait que des gestionnaires techniques ne sont pas forcément de bons gestionnaires des opérations. La responsabilité de la gestion des principales campagnes contre les maladies et les ravageurs devrait être confiée à un spécialiste de la gestion des

opérations choisi à cet effet et doté de capacités éprouvées. Il n'est pas possible de recourir à une seule formule institutionnelle valable pour toutes les situations.

375. Sur le terrain, les Représentants de la FAO sont peu formés pour gérer des activités d'urgence. Les évaluations récentes indiquent que les rapports entre les représentants de la FAO et les coordonnateurs d'urgence dans les pays se sont beaucoup améliorés, mais font état de difficultés constantes dues aux problèmes de ligne hiérarchique. La Division des opérations d'urgence devrait être prête à déléguer la responsabilité opérationnelle du budget au niveau local, beaucoup plus souvent que cela n'arrive actuellement.

376. D'autres facteurs mentionnés tout au long du présent rapport comme des causes récurrentes entravant l'obtention de résultats satisfaisants et conduisant en particulier à des retards dans l'exécution sont: le manque de flexibilité des procédures de la FAO, la complexité des instruments contractuels, le manque de délégation de pouvoirs et la lourdeur des mécanismes d'approbation. Comme cela a déjà été mentionné dans le présent document, les efforts récents (2006) accomplis pour simplifier les procédures et renforcer la délégation de pouvoirs sont bienvenus, mais à ce jour les changements réellement mis en oeuvre sont encore limités. Cela est particulièrement évident dans les situations d'urgence, où l'Organisation doit être prête à prendre des risques calculés afin d'éviter des conséquences encore plus graves dues à des retards d'exécution et à des coûts élevés liés à des procédures lentes et inefficaces. À sa session de juin 2007, le Conseil de la FAO a demandé qu'une évaluation des procédures soit entreprise par le Service de l'évaluation de la FAO et l'EEI accueille avec satisfaction cette initiative.

Adéquation et efficacité du rôle joué par la FAO pour le relèvement immédiat après une guerre ou une catastrophe naturelle

377. Jusqu'à une date toute récente, la caractéristique principale des activités de la FAO dans les situations d'urgence était qu'elle fournissait des intrants agricoles (« semences et outils ») afin de donner aux agriculteurs la possibilité de redémarrer immédiatement la production et d'obtenir ainsi des vivres et un revenu, au lieu de prolonger la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire. Cet aspect demeure présent dans les activités de l'Organisation, mais il y a désormais de plus en plus d'organisations non gouvernementales qui assurent les mêmes services, en intervenant généralement plus vite que la FAO. Il est donc tout à fait approprié que cette dernière charge maintenant de plus en plus souvent des ONG de la fourniture concrète d'intrants aux agriculteurs.

378. Les évaluations des interventions en Sierra Leone, après le tsunami et dans la Corne de l'Afrique ont toutes abouti à la conclusion que l'aide fournie par la FAO sous forme d'intrants de remplacement ne cible pas bien les personnes, ni même les communautés, et qu'il n'est pas rare que des intrants tels que les semences arrivent trop tard pour servir à la prochaine campagne agricole. Néanmoins, il faut souligner que la FAO ne cible certainement pas plus mal l'aide que la plupart des autres organisations, et que le ciblage précis se heurte souvent à une résistance des communautés, qui tiennent au respect de l'égalité dans la distribution d'articles gratuits. La principale question est de savoir si la communauté internationale en général continue à trop privilégier les « semences et outils » au détriment d'une analyse plus différenciée de ce qu'il faudrait pour « reconstruire, en mieux ». La FAO mérite des éloges pour avoir mis en évidence l'existence du problème et s'être dotée de politiques pour le résoudre, même si elles n'ont pas encore trouvé leur pleine expression concrète.

379. La FAO a désormais élargi son rôle aux évaluations rapides des besoins lorsqu'il s'agit de reconstituer des moyens d'existence basés sur l'agriculture, aux services d'appui technique et de coordination avec d'autres entités, et à des biens plus différenciés que les seuls semences et outils. Cette évolution s'est marquée en particulier face au tsunami, à la sécheresse en Afrique et aux situations après un conflit, où l'Organisation a pu financer à l'aide de fonds destinés au relèvement le premier stade d'activités de développement. Après le tsunami, c'est entre autres grâce à l'aide de la FAO que les bateaux de pêche réparés et neufs sont plus sûrs et plus performants. La surveillance des activités halieutiques visant la durabilité des ressources était intégrée au programme d'aide. En Afrique, la mise en place de systèmes d'approvisionnement en semences, les petits réseaux d'irrigation, le manioc amélioré, l'agriculture de conservation, et les marchés aux bestiaux ont joué un

rôle important. Il n'y a pas encore eu d'évaluations consécutives permettant de déterminer l'ampleur et la viabilité des impacts, mais ces nouvelles capacités institutionnelles et méthodes sont prometteuses, et il y a lieu de s'en féliciter. De plus, surtout en Afrique où les catastrophes sont récurrentes, la FAO a entamé la mise en place de cadres de durabilité, encore que cela ne se traduise pas assez dans les demandes de financement adressées aux donateurs.

380. Parmi les rapports issus de l'Évaluation externe indépendante où les activités d'urgence étaient expressément mentionnées, la moitié ou presque faisait valoir que le relèvement et la reconstruction au cours de la toute première phase de reprise et au-delà étaient l'un des domaines où la FAO avait joué un rôle prépondérant et devrait continuer à le faire. Il ressortait de l'Évaluation externe indépendante que les partenaires de tous types, les gouvernements et les donateurs savaient que la FAO joue un rôle important dans l'évaluation des besoins pour le relèvement agricole, la planification, les conseils techniques et la coordination d'ensemble des différentes interventions agricoles. Il avait également été jugé important d'offrir plus de conseils en matière de politiques stratégiques et plus d'avis techniques aux gouvernements. Dans les pays où les crises peuvent être récurrentes et prolongées, il pouvait s'agir de services très divers: offrir un cadre neutre, coordonner la préparation des catastrophes ou sécuriser l'approvisionnement en semences, ou encore identifier les ménages et les communautés les plus vulnérables. Le rôle de la FAO comme fournisseur effectif d'intrants ne réunissait pas la même unanimité. Là encore, les principales critiques visaient le manque d'efficacité et la lenteur de l'Organisation. Selon une opinion largement partagée, le bon rôle, pour cette dernière, consistait à appuyer le processus de mise à disposition de l'aide et non à la fournir directement.

Adéquation et efficacité du rôle joué par la FAO pour lutter contre les maladies animales et les ravageurs des plantes

381. Parmi les rapports de visites de pays de l'Évaluation externe indépendante mentionnant les activités d'urgence, 57 pour cent soulignaient le rôle prééminent joué par la FAO pour la lutte contre les ravageurs des végétaux et les maladies animales transfrontières. Les équipes d'évaluation indépendante se sont maintes fois entendu dire qu'il n'y avait tout bonnement aucune autre source crédible pour les services que fournit la FAO.

382. Pour le criquet pèlerin, la FAO coordonne la surveillance mondiale, et assure la coordination des interventions internationales en cas d'infestation. L'évaluation de 2007 de la campagne de lutte contre le criquet pèlerin de 2004-05 a signalé des problèmes opérationnels de taille, et estimé que la FAO devrait beaucoup mieux intégrer une méthode globale axée sur les moyens d'existence dans la lutte contre le criquet pèlerin, et continuer à tenir compte des aspects touchant l'environnement et la santé. Cela dit, l'évaluation avait abouti à une conclusion tout à fait favorable: la surveillance exercée par la FAO et les interventions avancées de lutte avaient allongé les intervalles entre recrudescences acridiennes. Lorsque ces dernières se produisaient, le monde avait été en mesure d'y mettre fin plus rapidement, de sorte que les moyens d'existence en avaient moins pâti, grâce aux alertes de la FAO, à la coordination qu'elle avait assurée et à ses apports opérationnels. Autrement dit, l'impact de la FAO avait été très important pour la lutte contre cet organisme nuisible et ses incidences délétères sur les moyens d'existence de la population.

383. On peut citer d'autres exemples d'activités de la FAO visant les situations d'urgence causées par des organismes nuisibles aux animaux et aux végétaux:

- a) cicadelle du riz et grand capucin des grains en Afrique – la FAO a réussi à en ralentir la propagation et a aidé à mettre au point, face à ces problèmes, diverses stratégies allant des mesures de lutte à l'adoption de variétés résistantes;
- b) activités visant l'élimination de la peste bovine – elles seront évoquées plus loin dans ce chapitre à propos des programmes techniques;
- c) activités en cours visant la grippe aviaire – le premier rapport sur l'évaluation en temps réel (2007), qui est encore à l'état de projet, signale une fois de plus des difficultés opérationnelles graves, mais indique aussi que la FAO a apporté un concours de premier plan à la surveillance et à la maîtrise de cette maladie, ainsi qu'aux mesures de lutte.

384. Les constatations issues de l'Évaluation externe indépendante montrent donc que le point fort de la FAO en matière de lutte contre les ravageurs des plantes et les maladies animales est qu'elle est en mesure d'assurer une réaction mondiale conjointe liant la surveillance mondiale, les instruments législatifs internationaux et les lieux de débat, la mobilisation et la coordination des ressources à la maîtrise des maladies et des ravageurs. Des améliorations sont possibles, surtout en ce qui concerne la gestion économique et l'attention portée aux moyens d'existence, mais la FAO n'en jouit pas moins d'un avantage comparatif absolu. Cet avantage comparatif pourrait toutefois être compromis par l'érosion continue des capacités techniques.

Bases de données et statistiques

385. Parallèlement aux entretiens menés lors des visites de pays, l'Évaluation externe indépendante a cherché à enquêter auprès de l'ensemble des bureaux nationaux de statistique et de 22 statisticiens en chef africains. Le taux de réponse a été décevant (20 pour cent seulement de réponses aux 215 questionnaires envoyés) de sorte qu'outre les entretiens et un document de travail que l'équipe avait commandé⁷¹, elle s'est basée sur des évaluations réalisées précédemment⁷².

Historique et contexte

386. Dès sa fondation en 1945, la FAO a donné une haute priorité aux statistiques. Elle tient maintenant à jour l'ensemble de loin le plus important et le plus détaillé de données de base dans ses domaines de compétence, à l'exception peut-être et de certains aspects du commerce. La seule base FAOSTAT concerne 800 produits agricoles et 250 produits de la pêche et de la sylviculture (elle contient un milliard de données simples, dont 40 millions sont actualisées chaque année; le site de FAOSTAT enregistre chaque jour plus de 10 000 consultations, et 10 millions de fichiers sont téléchargés quotidiennement). Le site est consulté plus souvent depuis que FAOSTAT2 a été mis en ligne. Il n'existe pas d'autre source pour la plupart des données agricoles mondiales, et aucune autre organisation n'est à aucun moment venue disputer à la FAO son rôle prépondérant pour la production en continu d'une large gamme d'informations agricoles mondiales de base.

387. FAOSTAT2 promet des améliorations notables, et comporte des métadonnées avec leurs sources, des codes d'évaluation de qualité des données et de meilleurs liens entre sous-secteurs. Parmi les caractéristiques nouvelles de FAOSTAT2, on peut signaler des ensembles de métadonnées et de documentation beaucoup plus complets⁷³ accompagnant les données proprement dites.

388. Les dispositions organisationnelles prises pour les statistiques à la FAO sont pour l'essentiel les suivantes:

- a) les statistiques de base sont produites dans FAOSTAT, qui est gérée par la Division de la statistique et réunit les statistiques des cultures et de l'élevage produites par la Division, alors que celles sur les pêches et les forêts proviennent des départements compétents. Le recensement décennal de l'agriculture coordonne les enquêtes nationales par échantillonnage selon un cadre de base commun. La cartographie de l'insécurité alimentaire mondiale repose sur un indice composé établi à partir d'autres données de base, portant notamment sur la pauvreté;
- b) le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'agriculture et l'alimentation, dont la gestion, distincte, relève de la Division du commerce et des marchés (EST), donne des informations sur l'offre et la demande d'aliments, surtout à l'échelon

⁷¹ Michael Ward et Tim Marchant.

⁷² Il s'agit d'une évaluation (2003) des activités liées aux statistiques agricoles dans le cadre de FAOSTAT (grande base de données de la FAO concernant l'agriculture, l'eau, les forêts et les pêches), qui comportait aussi les réponses à un questionnaire, et d'une autoévaluation réalisée par les services techniques compétents, avec apports externes d'appui technique aux pays membres en matière de développement des capacités statistiques, et par l'initiative de la FAO, de la Banque mondiale et du *Department of Agriculture* des États-Unis pour les statistiques agricoles en Afrique (2006).

⁷³ On désigne par le terme métadonnées les concepts et définitions, les classifications, les symboles, les unités et les facteurs de conversion, les méthodes statistiques, les dates de publication des données et les indicateurs de qualité des données.

- national, mais dans certains cas aussi à l'échelon sous-national. La Division du commerce et des marchés tient également à jour des bilans à court terme sur les produits comprenant des données sur la production, la consommation, les échanges et les stocks;
- c) d'autres bases de données importantes sont compilées et gérées directement par les services techniques. Certaines d'entre elles seront évoquées plus bas à propos des différents programmes techniques; elles offrent des informations sur: les sols, les zones agroécologiques et l'affectation des terres; l'eau douce; l'atlas intégré des océans; le couvert forestier; les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture; la répartition des ravageurs des végétaux; l'aide au développement pour l'agriculture; la législation nationale visant l'alimentation et l'agriculture; les normes alimentaires et les normes phytosanitaires.

389. La FAO a fortement réduit la part des ressources du Programme ordinaire allouées aux activités techniques portant sur les statistiques (la baisse de la part relative entre 1994-05 et 2006-07 atteint 32 pour cent). En revanche, une allocation forfaitaire de 2,8 millions de dollars des États-Unis a été consacrée à un projet de mise à niveau de FAOSTAT passant à FAOSTAT2 (qui vient d'être achevé). De plus, des ressources extrabudgétaires d'un montant d'environ 2,5 millions de dollars des États-Unis ont permis de réaliser des travaux normatifs dans ce domaine en 2004-2005, et des ressources (en particulier de la Commission européenne) ont été allouées à la mise en place de systèmes d'alerte rapide et de surveillance alimentaire aux échelons national et sous-régional en Afrique. Pour la Somalie, ces travaux ont également comporté une cartographie des ressources naturelles.

390. Les restrictions budgétaires générales qu'a connues la majeure partie du monde dans les années 90 ont eu des conséquences particulièrement graves pour les capacités statistiques nationales. Il y a désormais de plus en plus de données dans le secteur privé, le secteur public n'y ayant pas d'accès privilégié et devant parfois payer les informations. Autrement dit, au moment où la FAO réduisait les ressources consacrées aux statistiques de base, les gouvernements nationaux en faisaient autant. Les statistiques agricoles, en outre, renaient moins l'attention du fait que l'agriculture perdait de son importance dans l'activité économique des pays, et que d'autres nécessités et priorités leur faisaient concurrence.

391. Pour les pays en développement, les statistiques en général, et les statistiques agricoles en particulier étaient pour les donateurs des secteurs de faible priorité, bien qu'un changement se dessine peut-être à cet égard, car on comprend mieux que des données suivies sur les indicateurs essentiels sont indispensables pour de bonnes politiques, une planification et un contrôle convenables. Le Plan d'action de Marrakech pour la statistique (2004)⁷⁴, qui encourage les donateurs à soutenir le renforcement des capacités statistiques, suivait la mise en place de PARIS 21, initiative qui a pour objectif de doter tous les pays en développement à revenu faible, d'ici à 2010, d'une stratégie nationale de développement des statistiques leur permettant d'avoir et de produire eux-mêmes les statistiques nécessaires au suivi de tous les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Qualité des produits et services statistiques de base

392. **Séries relatives aux cultures et à l'élevage.** Les réponses au questionnaire d'évaluation de 2003 ont montré qu'à quelques exceptions près (données sur le commerce et données démographiques), les gouvernements considéraient presque invariablement la FAO comme une meilleure source de statistiques agricoles que les autres organisations. L'enquête réalisée par l'Évaluation externe indépendante a mis en évidence que la FAO était hautement appréciée comme source, mais que la qualité des données de base de l'Organisation sur les cultures et l'élevage laissait à désirer. Pour une bonne part, ce mécontentement visait la qualité de données qui échappent au contrôle direct de la FAO. La qualité des données communiquées par les pays a baissé à mesure que les ressources allouées aux statistiques agricoles diminuaient; lorsque les données communiquées sont

⁷⁴ Plan d'action de Marrakech pour la statistique – Deuxième table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, Marrakech (Maroc), février 2004.

incomplètes ou de qualité douteuse, la FAO n'a pas les ressources voulues pour les rectifier ou en calculer d'autres. L'EEI a confirmé la gravité de la situation à cet égard. La communication de données annuelles alimentant FAOSTAT en provenance d'Asie et du Pacifique (région qui en communique le plus parmi les régions en développement) n'est plus que de 50 pour cent des données sur les cultures et de 20 pour cent sur l'élevage. Les chiffres correspondant pour l'Afrique étaient respectivement de 30 et 10 pour cent à la fin des années 90. Ces pourcentages se sont maintenant améliorés et atteignent au moins 50 pour cent de tous les pays faisant rapport sur tous les domaines, y compris concernant la production, les échanges et les prix. La couverture des totaux mondiaux a atteint 90 pour cent. Le problème semble un peu moins critique pour les pêches et les forêts, mais même pour les pêches, les données communiquées sur les prises ne couvrent que 75 pour cent du total. De plus, 15 pour cent des captures communiquées n'étaient pas identifiées au niveau de l'espèce ni même de la famille, ce qui réduit notablement l'utilité des statistiques.

393. **Pêches.** La FAO a entièrement révisé dans les années 90 les séries chronologiques de statistiques disponibles sur la production de la pêche, en établissant une distinction entre l'aquaculture et les pêches de capture et remontant jusqu'en 1950. Une autre base de données, FISHERS, contient le nombre de personnes occupées à la pêche, sous forme de moyennes annuelles depuis 1961, et ces données précisent à partir de 1990 les chiffres de l'emploi dans l'aquaculture et la répartition par sexe.

394. **Forêts.** Les évaluations des ressources forestières mondiales réalisées par la FAO ont bénéficié de l'accord sur l'utilisation d'un format commun dans la collaboration avec les pays membres et les institutions partenaires, telles que le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT). Le département s'occupe actuellement d'un deuxième questionnaire conjoint sur le secteur forestier, avec Eurostat, la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE) et l'OIBT, tirant parti de plus de dix années de questionnaires sur les produits forestiers mis au point conjointement par la FAO, la CEE et Eurostat.

395. **Le programme de recensement agricole décennal.** Le but en est de livrer des données de référence comparables, grâce à l'usage de méthodes et de définitions communes. Les réponses au questionnaire, de même que les personnes interrogées, ont relevé que les recensements précédents avaient été réalisés en tant qu'opérations distinctes, sans lien avec une série de données continues sur la production, ni même nécessairement compatibles avec ces données. Ils ont signalé qu'il fallait intégrer le recensement et les enquêtes consécutives afin de produire des données annuelles. Ils ont espéré que le nouveau recensement de l'agriculture de 2010 contribuerait à améliorer cette situation.

396. Certains pays ont remplacé le recensement de l'agriculture par un module entrant dans un recensement plus large, d'autres ont réduit l'ampleur et l'intensité d'échantillonnage du recensement de l'agriculture. Les enquêtes sur les ménages étant très coûteuses, la tendance à réaliser des enquêtes intégrées poursuivant des objectifs multiples devrait permettre de tirer le maximum des ressources qui y sont allouées, mais la méthode présente des inconvénients. Les enquêtes s'alourdissent exagérément, et deviennent plus difficiles à gérer et à analyser; il est moins facile par ailleurs pour chaque type d'utilisateur d'y trouver ce dont il a besoin. La complexité de l'analyse fait aussi que les résultats sont plus longs à obtenir. L'intérêt pour l'agriculture diminuant de manière générale, ce qui dans nombre de pays est vrai aussi de son importance économique, on donne dans ce type d'enquête moins de place aux informations agricoles.

397. Pour le recensement de 2010, la FAO tente de faire réaliser le recensement de l'agriculture sur la même base de ménages que le recensement mondial de la population. La Division de la population de l'ONU et le FNUAP, qui appuient le recensement de la population, apportent leur soutien à cette méthode.

398. **Base de données sur les produits et le commerce international.** L'évaluation portant sur les produits et le commerce international (2007) avait abouti à la constatation que l'analyse des produits se poursuivait essentiellement comme par le passé, les bases de données des divisions présentant des différences avec les séries de FAOSTAT pourtant censées rendre compte des mêmes phénomènes de marché. Maintenant que FAOSTAT passe à son nouveau système de données, la nécessité pour la

Division du commerce et des marchés de tenir ses propres données devrait s'atténuer. Une raison au moins de tenir des bases de données indépendantes devrait disparaître: si tout va comme prévu, les données de FAOSTAT devraient être plus récentes compte tenu de ce qui est communiqué par les pays. Le rapport d'évaluation recommandait de donner moins d'importance à l'analyse de produits à court terme, et de mettre fin aux bases de données distinctes sur les produits.

399. **Le Système d'information mondiale et d'alerte rapide**, créé en 1975, est une source majeure d'informations sur l'offre et la demande d'aliments à l'échelle nationale et régionale, qui portent principalement sur les pays exposés à l'insécurité alimentaire. Le système repose largement sur une base de données géographiques informatisées pour ses évaluations. Il comprend une cartographie reposant sur des images satellitaires du couvert nuageux et de la végétation et sur les prévisions de précipitations. À partir des images satellitaires, le système est assez performant pour l'évaluation de la sécheresse, mais ne peut traiter les catastrophes naturelles survenant soudainement telles que les inondations, ni les situations d'urgence causées par des troubles civils. C'est pourquoi il y a, en appoint très important à cette base, un forum électronique d'échange de données où sont compilées les données communiquées par des gouvernements, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales, et des organismes internationaux de produits. Si sur le terrain les organisations non gouvernementales, et dans certains pays la presse locale, sont souvent ceux qui signalent le plus rapidement une pénurie de vivres, elles ne réussissent pas nécessairement à en définir l'ampleur. Le Système d'information mondiale peut parfois livrer des estimations très exactes à un niveau de détail sous-national. Aux produits du Système s'ajoutent les résultats des missions d'évaluation des récoltes et des approvisionnements alimentaires réalisées conjointement par la FAO et le PAM dans des pays définis comme particulièrement exposés au danger de pénurie et susceptibles d'avoir besoin d'aide alimentaire de grande ampleur, bien que les ressources allouées à ces missions aient diminué. On a fait en Éthiopie des essais d'imagerie plus précise avec confirmation au sol, pour voir s'il serait possible d'améliorer encore la précision et la fiabilité des données.

400. **Les systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV)**. Ces systèmes offrent aux pays un ensemble d'outils, des conseils et un appui pour la mise en place de systèmes d'information correspondant à leurs besoins aux échelons communautaire, local et national. On n'a pas réussi pour le moment à mobiliser des ressources suffisantes pour une application généralisée à l'échelle des pays, mais ces ressources sont comprises dans un ensemble de fonds de base de la Commission européenne destiné à la FAO.

401. Neuf évaluations de sept projets de terrain (cinq en Afrique, deux en Asie) à l'appui de la sécurité alimentaire et des systèmes d'information sur la nutrition ont été étudiées. La FAO était considérée par les donateurs comme une organisation bien en mesure d'appuyer ces projets, grâce aux bases normatives de méthodologie procédant du Système d'information mondiale et d'alerte rapide et des SICIAV, mais aussi grâce à ses qualités de neutralité. La FAO était vue aussi comme pratiquant généralement des modes d'action participatifs avec ses partenaires gouvernementaux et avec les donateurs, la société civile et les organisations non gouvernementales internationales, tant pour la conception des systèmes que pour celle des produits d'information. Un donateur qui avait confié l'exécution d'un projet au PAM l'a transférée à la FAO, au moins en partie pour éviter que les besoins d'aide alimentaire ne soient trop privilégiés.

402. **Renforcement des capacités statistiques**. La FAO a été la principale source d'aide au renforcement des capacités nationales pour les statistiques agricoles, mais ce n'est plus le cas. Cela tient en partie au fait que les statistiques sont désormais considérées plus comme un tout intégré que la somme de statistiques sectorielles distinctes. De plus, le principal mode d'assistance technique de la FAO, le Programme de coopération technique, n'est guère adapté au soutien pour le renforcement des capacités statistiques, du fait que ses projets sont limités à deux ans.

403. La FAO s'est employée à mettre au point et à tester en projet pilote **CountrySTAT**, qui est une version de FAOSTAT à l'échelon national, afin d'encourager l'harmonisation des statistiques agricoles selon la norme de la FAO, et de faciliter le chargement des données dans FAOSTAT2. Toutefois, certaines considérations incitent à la prudence. La FAO encourage les pays à adopter un

ensemble qui n'est pas intégré pour tous les types de statistiques, car il est sectoriel. Il vient concurrencer des ensembles plus généraux, mis au point par d'autres organisations, telles la Banque mondiale. Si la FAO veut faire adopter plus généralement son propre ensemble, elle devra assurer une formation non seulement au départ, mais aussi pour l'avenir, et prévoir des ressources pour la maintenance. Or, rien n'indique jusqu'à présent que ces ressources aient été prévues.

Pertinence et résultats

404. Les bases de données de la FAO font l'objet d'un usage interne intense pour les analyses, l'élaboration des publications sur « La situation de... » et les projections. Les principaux utilisateurs externes de FAOSTAT sont la Division de statistique de l'ONU, la Banque mondiale, l'OCDE et EUROSTAT. Les statistiques mondiales de la FAO sont continuellement citées et très largement utilisées dans leurs analyses à l'échelle mondiale par les universitaires, les institutions de recherche et les administrations publiques. Elles sont aussi très largement utilisées par le secteur privé. Les statistiques sont reprises, compilées et publiées à nouveau par d'autres institutions et par les auteurs de recueils à l'échelle mondiale. Comme l'a confirmé l'évaluation de 2003, il n'existe pas d'autre source de données analogue. L'interaction entre la FAO et les services nationaux de statistique a généralement été jugée satisfaisante.

405. Le Système d'information mondiale et d'alerte rapide est une source de référence essentielle pour les besoins alimentaires et autres besoins d'aide d'urgence. Les principaux utilisateurs en sont les donateurs, mais il y a aussi des pays qui s'en servent beaucoup. À l'issue de ses visites dans les pays, l'équipe de l'Évaluation externe indépendante a conclu que les moyens et les conseils fournis au titre des SICIAV avaient été très utiles aux pays et que cette méthode était très appréciée du fait qu'elle mettait en relation l'établissement d'un système normatif et l'application nationale.

406. La FAO a perdu beaucoup de son influence sur les politiques statistiques. Dans les années 70 en particulier, les statisticiens de la FAO avaient apporté un concours important à la science statistique. L'Organisation a été à cette époque un chef de file reconnu pour la mise au point des méthodes d'enquête sur la production agricole et sa mesure, et a apporté un concours de taille à la mise au point d'indices, de comparaisons internationales de prix et de comptes économiques des exploitations agricoles. L'évaluation indépendante a constaté que bien que l'on sache désormais que nombre des méthodes mises au point il y a 20 ou 30 ans donnent lieu à des erreurs et sont coûteuses à gérer, la FAO continue à en prôner l'usage. En 2001, un atelier de la Commission africaine de statistiques agricoles a recommandé à la FAO de rechercher d'autres méthodes de collecte des données sur les surfaces cultivées et la production.

407. Des entretiens menés par l'équipe d'évaluation il ressort que l'Organisation n'avait eu que peu ou pas d'influence sur l'ordre du jour de Marrakech, et qu'elle ne produisait plus de textes de fond sur les statistiques de base. Depuis 2000 au moins, la FAO n'a soumis aucun point à débattre ou à approuver à la session annuelle de la Commission de statistique de l'ONU. Il n'en va pas de même pour les systèmes d'information sur l'alimentation et l'insécurité alimentaire, où l'Organisation est à la pointe de la recherche. Il semble qu'il y ait quelques domaines de recherche faisant doublon avec les travaux du PAM, et qu'il y ait lieu de mieux tirer parti des relations synergiques en ce qui concerne les évaluations nutritionnelles, notamment avec l'UNICEF.

408. Au Chapitre 6, l'équipe d'évaluation recommande des critères de rationalisation institutionnelle et indique des domaines où il serait possible de regrouper des activités. Elle a suggéré qu'un de ces domaines pourrait être au Département économique et social, où l'on pourrait regrouper, au sein d'une même division, l'ensemble des activités portant sur les données et les projections relatives à l'agriculture et à l'alimentation (les données sur les pêches et les forêts restant du ressort des départements respectifs, dont l'intégration permet de fortes relations synergiques et des économies de coûts). L'équipe d'évaluation estime qu'un tel regroupement pourrait insuffler un nouveau dynamisme aux travaux de la FAO sur les données et les statistiques.

DOMAINES D'ACTIVITÉ TECHNIQUES DE LA FAO

*Cultures, génie agricole, protection des végétaux et pesticides*⁷⁵

Ressources phytogénétiques

409. Depuis plusieurs dizaines d'années, la FAO pilote et facilite un travail mondial visant les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Un Plan d'action mondial sur la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture a été approuvé en 1996 par 150 pays, servant de fondement pour la sécurité alimentaire, l'utilisation durable et le renforcement des capacités aux échelons national et international. En 2001, la Conférence de la FAO a adopté le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et, le Traité ayant été ratifié, la première réunion a eu lieu en 2006 (c'est l'un des traités ratifiés le plus rapidement de l'histoire des Nations Unies). Les objectifs du Traité sont la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, et le partage équitable des avantages tirés de leur utilisation, en harmonie avec la Convention sur la diversité biologique. Le traité prévoit un mécanisme de financement.

410. **Résultats:** Les activités sont lancées en collaboration étroite avec diverses institutions telles que Bioversity International (autrefois IPGRI) et d'autres centres relevant du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI). Les travaux de la FAO et de sa Commission sur les RPGAA ont aidé à rationaliser les banques de gènes, et amélioré la collaboration entre banques de gènes et sélectionneurs. En vertu d'accords distincts, la FAO est dépositaire des banques de gènes des Centres du GCRAI pour la communauté internationale. L'adoption du Traité a stimulé la mise en place du Fonds fiduciaire mondial pour la diversité des cultures, fonds fiduciaire indépendant qui a des bureaux à la FAO, et vise à devenir un lieu important du renforcement de l'action de conservation engagée dans le monde entier. Des progrès ont permis depuis lors de mieux ouvrir l'accès à l'information sur les RPGAA par le biais de systèmes nationaux et internationaux tels que le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur les RPGAA, le Réseau d'information à l'échelle du système pour les ressources génétiques, et toute une gamme de systèmes régionaux et nationaux. Les progrès déjà obtenus, qui sont considérables, concourent à la mise au point de biens collectifs mondiaux et nationaux qui livrent des avantages tangibles de biodiversité agricole et de ressources phytogénétiques pour les cultures.

Production végétale

411. En proportion des ressources totales de la FAO, la place de la production végétale a reculé (passant de 228 projets en 1989 à seulement 71 projets non liés aux urgences en 2006) au profit des domaines d'activité soutenant la mise au point d'instruments de portée mondiale pour la protection des végétaux, les pesticides, la sécurité sanitaire des aliments et les ressources phytogénétiques. De plus, s'agissant des technologies pour la production végétale, les activités maintenues procèdent désormais d'une approche globale (et non plus culture par culture), sauf pour l'horticulture et le riz, qui continuent à être traités à part pour l'essentiel. Les thèmes d'activité globaux sont notamment les suivants: agriculture urbaine et périurbaine; intégration de systèmes cultures-pâturages-élevage; production et diversité biologique dans les systèmes de cultures et d'herbages; pratiques agricoles de référence et agriculture biologique; agriculture de conservation (sans labours); cultures de substitution; nutrition des plantes. L'accent est mis ce faisant sur l'appui à différents réseaux mondiaux et régionaux s'occupant d'horticulture et de pâturages dans différentes zones agroécologiques, à un réseau de biotechnologie pour l'Amérique latine et les Caraïbes, et à la sélection végétale et à la biotechnologie en Afrique. Comme il a été dit à propos de la coopération technique, les technologies au service de la production végétale sont le domaine d'activité de la FAO où il y a sans doute le plus d'apports d'autres sources d'assistance, et où les pays en développement eux-mêmes se sont maintenant dotés des capacités les plus développées. C'est dans ce contexte qu'il faut examiner ces activités.

⁷⁵ Un document de travail a été rédigé pour l'équipe d'évaluation par Lukas Brader.

412. La **Commission internationale du riz** a été créée peu après la fondation de la FAO en 1948. La Commission ne tient plus désormais qu'une session tous les quatre ans. Elle a procédé en 2006 à une autoévaluation, et envoyé un questionnaire à l'ensemble de ses 61 membres, dont seuls 15 ont répondu, ce qui en soi est une indication de l'importance limitée qu'on attache à ses travaux. Dans les 15 réponses reçues, il était dit que la Commission se concentrait sur des questions technologiques qui étaient fort bien traitées ailleurs, et ne s'était pas préoccupée des problèmes d'orientations générales.

413. Des **bases de données** ont été constituées, notamment EcoCrop qui est un outil d'aide à la décision, permettant de déterminer quelles cultures de substitution sont adaptées à des conditions agroécologiques données, et HORTIVAR qui renseigne sur les résultats obtenus avec tel ou tel cultivar de fruits et de légumes dans différentes zones agroécologiques. L'Index des herbages recense 701 espèces et 84 profils de pays, qui sont très largement consultés. Il est prévu maintenant de relier les recommandations de production végétale conservées dans les différentes bases de données, mais il semble peu probable qu'une base de données mondiale devienne une source d'information importante pour la prise de décisions locale.

414. **Semences:** La FAO a tenu dans les années 70 et 80 une place prépondérante dans le développement des activités du secteur public dans ce domaine. Mais la quasi-totalité de la production semencière de valeur relève maintenant du secteur privé. Les activités les plus récentes ont été axées sur les situations d'urgence (appui à la distribution de semences dans les situations d'urgence, par exemple, et reconstitution des capacités nationales après une situation d'urgence).

415. **Horticulture:** Un projet normatif portant sur les méthodes de la chaîne totale a été suivi d'une initiative multidisciplinaire consacrée à l'*Horticulture au service de la santé et des moyens d'existence*, pour laquelle l'OMS était un partenaire essentiel. Les activités ont été axées surtout sur le renforcement des capacités et les dispositifs d'aide aux décisions techniques, visant à encourager le développement durable dans le secteur horticole. L'Unité de nutrition a également collaboré de près à certaines de ces activités, notamment en ce qui concerne les jardins potagers. Plusieurs années d'appui à des programmes consacrés à l'agriculture urbaine et périurbaine en Afrique, en Asie et en Amérique latine ont permis de dégager des concepts et des stratégies modèles.

416. **Nutrition des plantes:** Tirant parti du vaste corpus de connaissances réuni grâce aux programmes de la FAO sur les engrais et d'autres essais et projets de démonstration sur la réaction aux engrais, on a pu constituer une base de données, FERTISTAT. Il faudra encore y travailler pour la rendre aisément accessible aux usagers, mais elle pourrait être élargie par inclusion d'informations sur les recommandations visant différentes cultures, différents pays et zones agroécologiques, ainsi que sur la gestion intégrée des sols et de la nutrition des plantes.

417. **Division mixte FAO/AIEA.** Cette division aide les membres de la FAO et de l'AIEA à utiliser sans risque et à bon escient des techniques nucléaires (isotopes et irradiation) et les biotechnologies connexes au service de l'alimentation et de l'agriculture. Par le biais de réseaux internationaux et régionaux de recherche, de projets de recherche coordonnés, de projets de coopération technique et de stages de formation, les systèmes nationaux de recherche agronomique et les institutions universitaires reçoivent appui et conseils. Les instituts participant à des projets de recherche coordonnés reçoivent entre 8 000 et 10 000 dollars des États-Unis par an pendant cinq ans et bénéficient de projets de coopération technique. On peut citer parmi les activités qui ont bénéficié d'un soutien les pratiques de gestion intégrée des nutriments des sols et des plantes, le transfert de gènes présentant une importance agronomique pour l'obtention de variétés nouvelles et de qualité améliorée, présentant une résistance aux organismes nuisibles et aux maladies ou une tolérance au stress.

418. **Résultats:** Le fait qu'il n'ait pas été mis à la disposition de l'EEI d'informations ni d'exemples du travail normatif de la FAO sur la production végétale est en soi significatif. En horticulture, on a des éléments permettant de penser que la méthode générale mise au point pour améliorer les revenus et la nutrition dans les zones urbaines et périurbaines a eu quelque influence au-delà des projets de la FAO. S'agissant des semences, les directives définies pour les situations d'urgence sont généralement jugées utiles pour les programmes de la FAO elle-même et pour ses partenaires d'intervention dans les situations d'urgence, les aidant et leur indiquant une orientation

générale. Les activités visant à aligner les normes et à développer les marchés de semences transfrontaliers en harmonisant la réglementation applicable aux semences ont eu pour résultat la conclusion d'un accord entre les pays membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA); ce travail se poursuit dans d'autres pays.

419. Il avait été établi lors de l'évaluation de 2003 des activités de la FAO concernant la production végétale que la plupart des projets de la Division mixte FAO/AIEA étaient bien adaptés aux conditions agroécologiques spécifiques du pays visé. Mais le résultat final et le temps nécessaire pour que de nouvelles variétés soient mises à la disposition des exploitants agricoles se ressentaient souvent du manque de ressources locales permettant de bien réaliser des essais de terrain, ainsi que par le manque de coopération entre les agences nationales de l'énergie atomique et les systèmes de recherche agronomique relevant du secteur public ou privé. L'équipe d'évaluation indépendante avait fait observer en outre qu'une bonne part de ces activités concernaient l'obtention de variétés par mutation, technique qui n'entraîne plus désormais dans les progrès rendus possibles par les biotechnologies.

Traitement des produits de l'agriculture, mécanisation, stockage et manutention après récolte

420. C'est la Division des infrastructures rurales et des agro-industries qui s'occupe de ces activités, qui n'ont pas été évaluées depuis 1999. Depuis lors, les activités de mécanisation ont été quasiment abandonnées depuis lors. Le traitement des produits relève désormais essentiellement du secteur privé, et les technologies sont très diverses et spécialisées. Pour le stockage sur place dans les petites exploitations, la FAO a de nombreux concurrents, notamment des organisations non gouvernementales qui s'occupent de développement et vulgarisation sur le terrain. Pour les membres de l'Organisation, les activités de ce domaine n'étaient pas prioritaires, les concurrents étant nombreux et la FAO n'y ayant guère d'avantage comparatif. Au cours du présent exercice biennal, l'intention était de réorienter le programme vers les agro-industries et les infrastructures rurales. L'EEI se félicite de ce recentrage, même si elle n'est pas en mesure d'évaluer un changement de cap aussi récent.

Criquet pèlerin

421. Il y a une soixantaine de pays vulnérables aux invasions de criquets pèlerins, ravageurs transfrontaliers extrêmement mobiles contre lesquels un pays ne peut pas lutter efficacement en agissant seul. La FAO a créé en 1951 un comité consultatif technique chargé du criquet pèlerin, devenu ensuite le Comité de lutte contre le criquet pèlerin, qui compte actuellement 65 pays membres. Il y a trois commissions régionales regroupant tous les pays où le criquet pèlerin se reproduit. La FAO surveille la situation mondiale du criquet pèlerin à partir des rapports qu'elle reçoit des services nationaux chargés de la lutte contre ce ravageur et des informations météorologiques.

422. **Résultats et impacts:** Les systèmes d'alerte rapide et la coopération entre les pays, la FAO et certains donateurs ont permis une lutte efficace, sans perte notable de récoltes lors des deux épisodes de recrudescence du criquet de la dernière décennie. En Afrique de l'Ouest, cette infrastructure n'était pas en place, de sorte que le risque suscité par la recrudescence survenue en 2003-05 aurait pu être très grave, et la FAO a lancé une campagne d'urgence. L'évaluation indépendante de la campagne a abouti à un rapport contrasté: la FAO avait signalé le risque à un stade avancé, mais il n'y avait qu'à peine plus de la moitié des donateurs à trouver satisfaisantes ses procédures d'alerte avancée et d'appels aux donateurs. La communication au cours de la campagne a été jugée convenable par environ 75 pour cent des donateurs et plus de 90 pour cent des pays touchés. Les conseils techniques ont été notés mieux que satisfaisants dans 93 pour cent des cas, l'exécution des projets et les rapports consécutifs jugés moins que satisfaisants par 60 pour cent des donateurs. La constatation la plus marquante ressortant de l'évaluation était que l'invasion avait été contrôlée en moins de temps qu'aucun autre phénomène analogue, et que les dégâts, bien qu'importants, avaient été moins graves. La FAO n'avait pas assez lié l'évaluation des moyens d'existence et les interventions en ce sens aux mesures de lutte, ce qui était symptomatique de l'isolement technique des différents services de l'Organisation, mais la conclusion était qu'il n'y avait absolument pas d'autre prestataire que la FAO pour les services de surveillance centrale, de conseils techniques et de coordination. S'il y avait eu par ailleurs des difficultés opérationnelles de taille, symptomatiques aussi d'un gros problème de la FAO, il n'y avait actuellement pas non plus d'autre intervenant opérationnel possible que la FAO.

Protection des végétaux et Convention internationale pour la protection des végétaux

423. Les activités de la FAO visant la protection des végétaux s'articulent autour de la Convention internationale pour la protection des végétaux d'une part, et de l'autre de la Protection intégrée contre les ravageurs, pour laquelle la FAO a la première lancé une méthode décentralisée de prise de décision faisant appel à la participation des cultivateurs, basée sur les écoles pratiques d'agriculture.

424. **Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV):** La FAO assure le secrétariat de la CIPV. La Convention et les activités de la FAO en la matière ont fait l'objet d'une évaluation indépendante en 2007. Il s'agit d'une convention entrée en vigueur en 1952, renforcée ensuite par des amendements, notamment ceux entrés en vigueur en 2005, pour tenir compte du fait que les normes adoptées au titre de la Convention sont devenues une référence pour les échanges dans l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, entré en vigueur en 2005. La Convention a pour but d'harmoniser les mesures phytosanitaires dans le monde entier, en favorisant la coopération et l'échange d'informations. Elle vise aussi la protection de la flore naturelle, domaine où la CIPV coopère avec le dispositif de la Convention sur la diversité biologique. Les parties contractantes assument une responsabilité nouvelle, celle d'encourager la prestation d'assistance technique aux pays en développement, afin de faciliter l'application de la Convention.

425. **Résultats:** Il ressort de l'évaluation de 2007 qu'il n'était pas bon de mêler l'assistance technique apportée par la FAO pour les questions phytosanitaires en général aux activités du secrétariat de la CIPV, car cela entraînait un manque de clarté dans les filières de responsabilité et l'utilisation des ressources. De manière générale, il a été recommandé à l'issue de l'évaluation de faire du secrétariat de la CIPV une entité plus nettement définie. Une autre constatation a été que les normes de la CIPV étaient fondamentales pour le fonctionnement de l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, et donc pour les échanges commerciaux des pays développés comme en développement. L'importance globale donnée à la Convention se manifeste par le fait qu'il y a actuellement 162 pays qui en sont membres, que 29 normes phytosanitaires internationales ont été adoptées et que l'évaluation a montré qu'une majorité écrasante des membres jugeaient ces normes satisfaisantes. Toutefois, les pays en développement manquent souvent des capacités humaines et techniques voulues pour une bonne application de ces normes et pour les rapports prévus en vertu de la Convention. Il s'agit notamment de la mise à jour de la législation phytosanitaire nationale, du manque de moyens d'inspection efficaces, de procédures documentées de quarantaine, et des capacités techniques nécessaires pour analyser le risque s'attachant aux ravageurs. Nombre de ces pays n'ont pas non plus les ressources qu'il faudrait pour participer véritablement à l'élaboration des normes.

426. **Protection intégrée contre les ravageurs:** La FAO a été à la pointe des activités de protection intégrée contre les ravageurs depuis le début des années 60, tant par ses travaux normatifs que par ses projets de développement. Les premiers rapports faisant état de résultats spectaculaires sont apparus dans les années 80, concernant le riz en Indonésie. Ces travaux ont ensuite été élargis à l'Asie du Sud-Est et à d'autres cultures. Ce sont eux qui ont abouti à la méthode des écoles pratiques d'agriculture dont il est question ailleurs dans le présent rapport, méthode étendue désormais au monde entier, et reprise par nombre d'organismes et de gouvernements.

427. Un Fonds mondial pour la protection intégrée a été créé par la FAO, le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale à la fin de 1997. Il a pour objet d'assurer un soutien global au développement de la protection intégrée en coopération entre gouvernements, organisations internationales, organisations non gouvernementales et donateurs, notamment à la réflexion théorique sur les méthodes, au débat de fond sur la question et aux conseils techniques, ainsi qu'à la définition de programmes de terrain.

428. **Résultats et impacts:** Un nombre considérable d'analyses et d'études d'impact a été consacré en particulier au programme de protection intégrée en Asie. La caractéristique distinctive de la méthode pratiquée par la FAO était la place donnée aux agriculteurs, chargés de gérer les cultures plutôt que destinataires d'un protocole prédécidé à suivre. Le programme de la FAO a comporté aussi un élément croissant de plaidoyer et de communication sur les politiques et le développement des institutions. L'impact économique de la protection intégrée reste quelque peu controversé pour certaines cultures, mais un rapport d'évaluation réalisé par le Département de l'évaluation des

opérations de la Banque mondiale, intitulé *Addressing the Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs* (2004) citait dans ses conclusions plusieurs études montrant que la protection intégrée réduisait les coûts supportés par les cultivateurs, et que, dans certaines circonstances, la méthode intégrée de production suivie pour la protection intégrée augmentait les rendements. Les avantages pour la santé des communautés agricoles, pour la sécurité sanitaire des aliments et pour l'environnement sont universellement admis. Certains aspects, notamment la sécurité sanitaire des aliments, prennent de l'importance dans les arguments en faveur de la protection intégrée. La Banque mondiale s'est retirée en 2001 du Fonds mondial pour la protection intégrée, se disant mécontente du manque de transparence du partenariat et de sa gouvernance, mais a conclu par ailleurs qu'elle avait internalisé les avantages qu'elle souhaitait en tirer. Il est indéniable désormais que les méthodes démontrées par la FAO ont été très largement reprises par d'autres organismes et sont appliquées par un grand nombre de gouvernements. C'est un domaine où l'impact de la FAO est notable.

Pesticides

429. Il y a longtemps que la FAO s'emploie à favoriser une utilisation judicieuse et sans risque des pesticides. Les activités en faveur de la protection intégrée contre les ravageurs dont il vient d'être question entraînent dans ce travail, les grands textes normatifs étant notamment le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides et les normes fixées pour les résidus de pesticides dans les aliments, qui procède aussi du travail sur le Codex Alimentarius.

430. **Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides:** Adopté en 1985 et mis à jour en 2002, le Code fixe des normes relatives aux pesticides, notamment aux essais, au commerce et à la distribution, à l'étiquetage, à l'emballage, à la publicité, à l'utilisation, au stockage et à l'élimination. Plus de vingt directives ont été mises au point. Il s'agit d'un code volontaire, élaboré en collaboration entre les gouvernements, l'industrie des pesticides et la société civile.

431. **Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international:** La Convention, qui fait suite au Code de conduite pour les pesticides et le développe, établit un régime spécifique de consentement préalable dans le commerce international de certains produits chimiques dangereux, ainsi que des règles de conciliation et d'arbitrage. Elle est entrée en vigueur en 2004 et son secrétariat est assuré conjointement par la FAO et le PNUE.

432. **Pesticides périmés:** La FAO a assumé un rôle de pointe pour l'élimination des pesticides obsolètes dans le monde entier. Elle collabore de près à cette fin avec différents partenaires au sein du Programme africain relatif aux stocks de pesticides, dont elle assure le service d'appui technique. Actuellement dans sa première phase, ce Programme a pour but d'éliminer en 15 ans tous les stocks de pesticides obsolètes.

433. **Autres instruments internationaux sur le sujet:** La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants a été adoptée en 2001, et tout récemment (2006), l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques a été adoptée. La participation de la FAO à ces deux instruments internationaux n'a pas été aussi active.

434. **Résultats et impacts:** Le secrétariat de la FAO a joué un rôle essentiel dans l'élaboration de ces instruments internationaux. La Division de la production végétale et de la protection des plantes a réalisé en 2006 une autoévaluation des activités visant les pesticides, et conclu que le Code de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides avait été très largement reconnu et était désormais considéré à l'égal des autres accords internationaux. La plupart des pays se sont dotés d'une législation sur les pesticides, mais le respect de cette législation est un autre problème, comme l'a montré récemment l'évaluation de la campagne de lutte contre le criquet pèlerin. Une part importante de la législation comprend le principe du consentement préalable en connaissance de cause. Les gouvernements ont apporté à ces activités un appui considérable. CropLife International, association mondiale de fabricants multinationaux de pesticides, a fait de l'acceptation du Code une condition

d'adhésion; l'Association européenne pour la protection des plantes, qui représente les producteurs de pesticides génériques, est convenue de suivre les normes du Code; le Réseau d'action sur les pesticides, groupe international sans but lucratif, a approuvé le Code. Il reste pourtant beaucoup à faire, car les grands producteurs de pesticides des pays émergents d'Asie n'ont pas accepté le Code.

435. **Surveillance du criquet pèlerin et mesures de lutte:** Ces activités sont cruciales pour nombre de populations marginales d'Afrique, et pour le développement économique des pays d'Afrique du Nord et du Golfe. Il n'y a aucune autre organisation que la FAO pour assumer ce rôle. Il s'agit d'un domaine critique où l'Organisation devrait d'une part renforcer ses capacités centrales et de l'autre accroître à l'échelon infrarégional ses activités de renforcement des capacités et de facilitation.

436. La **protection intégrée contre les ravageurs** est désormais une méthode bien établie, encouragée et démontrée par un grand nombre d'organisations, dont de nombreuses organisations non gouvernementales internationales. La FAO a toujours un grand rôle à jouer dans l'élaboration des politiques et des réglementations.

437. **Traités, conventions et renforcement des capacités connexes:** Les activités que la FAO consacre aux traités et conventions, ainsi qu'au renforcement des capacités connexes et à la réflexion théorique, conservent leur haute priorité, car il n'existe pas d'autre organisation qui puisse assumer ce rôle. Les activités portent notamment sur les ressources phytogénétiques, la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), et le travail consacré aux conventions et aux codes visant les pesticides. Il reste toujours aussi important de renforcer les capacités de gestion des pesticides, ce qui nécessite la constitution entre donateurs et industrie des pesticides d'une coalition à laquelle il faudra peut-être donner un caractère formel. L'autoévaluation des travaux consacrés aux pesticides a permis de constater que même les pays développés commençaient à ressentir la nécessité d'une harmonisation et d'une intégration plus poussées de la législation visant les pesticides et les produits chimiques, ce qui sera donc un domaine important où la FAO devra élargir ses partenariats avec d'autres entités. Par ailleurs, la question se pose de savoir si la FAO devrait s'occuper de surveillance des pesticides et de faire connaître de bons et de mauvais exemples de pratiques de gestion des pesticides, notamment en ce qui concerne les législations nationales et le commerce international.

438. La FAO doit de même maintenir des liens étroits de coopération avec la Convention sur la diversité biologique pour le travail procédant de la CIPV comme pour celui qu'elle consacre aux ressources phytogénétiques.

439. Ce domaine d'activité de la FAO ne bénéficie pas de ressources suffisantes, surtout pour l'aide aux politiques et à la législation, et pour le renforcement des capacités. Il faudra trouver des dispositifs novateurs de partenariat offrant des ressources suffisantes, la FAO assurant les bases techniques.

Élevage

440. Outre le travail que l'équipe d'évaluation indépendante a accompli par elle-même, assorti d'un document de travail qu'elle avait fait établir⁷⁶, elle a pu tirer parti notamment de plusieurs évaluations⁷⁷ visant les activités de la FAO consacrées à l'élevage. Plus de 20 pour cent des gens qui dépendent de l'agriculture, des forêts et des pêches sont au premier chef tributaires de l'élevage comme moyen d'existence. C'est l'un des secteurs agricoles qui connaît la croissance la plus rapide, et où le potentiel de croissance continue est très élevé, tant pour la production primaire que pour la valeur ajoutée. Il représente un peu moins de 30 pour cent du PIB agricole total. Dans les pays en développement, le taux de croissance de la production de l'élevage a été depuis 10 ans de 3,8 pour cent par an, contre 2,7 pour cent pour les cultures vivrières et 1,2 pour cent pour les produits non alimentaires. L'élevage est

⁷⁶ Par Cornelius de Haan.

⁷⁷ Projet d'évaluation en temps réel des activités de la FAO consacrées à l'influenza aviaire hautement pathogène (2007); Production de bétail, politiques et information (2005); Initiative pour l'élevage en faveur des pauvres (2005); Initiative élevage, environnement et développement (LEAD) (2005); Soutien aux exportations de bétail de la Corne de l'Afrique (2005); Santé animale (2002); deux autoévaluations réalisées par la Division de la production et de la santé animales, portant sur le travail consacré aux ressources génétiques (2005) et à l'information sur le bétail (2005).

une source importante de protéines. Toutefois, la croissance de la production comme de la consommation a été concentrée dans les pays à revenu intermédiaire. L'élevage est aussi le secteur qui représente la menace la plus grave pour la santé humaine, à cause des zoonoses (maladies transmissibles de l'animal à l'homme). Le pâturage est facteur de déforestation comme de désertification. L'élevage intensif dans les villes et alentour cause la pollution et pose des risques sanitaires, le bétail contribuant largement en outre aux émissions de dioxyde de carbone et de méthane (les externalités du secteur de l'élevage sont donc considérables).

441. La santé animale a enregistré une petite augmentation proportionnelle des ressources dans le budget global du programme ordinaire de la FAO (en fait une diminution en termes réels), mais le domaine technique qui a connu la baisse de ressources la plus marquée a été celui des activités portant sur la gestion, l'information et les politiques en matière d'élevage, où cette baisse a été entre 1994-05 et 2006-07 de presque 40 pour cent en part du budget, ce qui traduit peut-être, dans une large mesure, le fait qu'il n'y a pas de département chargé spécialement de l'élevage à la FAO, à la différence des forêts et des pêches, qui ont leur département et leurs comités techniques distincts. Un autre facteur est que dans les ministères nationaux de l'agriculture, ce sont généralement les spécialistes des cultures qui dominent, comme l'équipe d'évaluation l'a constaté lors de ses visites dans les pays.

442. Pour l'évaluation de 2005 de l'élevage, les activités concernant la production, les politiques et l'information, priorités des pays en développement pour l'assistance reçue de la FAO, ont été évaluées au moyen d'un questionnaire adressé aux gouvernements (il est à noter que la santé animale n'était pas incluse). La demande la plus forte concernait la technologie, devançant de peu la demande d'assistance relative à la stratégie dans ce secteur. Cette évaluation, comme celle de l'équipe indépendante, ont abouti à la conclusion qu'il y avait là un besoin et une priorité manifestés qui ne coïncidaient pas avec l'avantage comparatif à long terme de la FAO. Il faut aussi tenir compte du fait que jusqu'aux années 90, l'Organisation a consacré la totalité de ses efforts à la technologie de production, et que les collaborateurs des services qui s'occupent d'élevage sont pour l'essentiel des spécialistes de la production.

	Rang		Rang
Application des technologies dans les petites exploitations	1	Commerce international des produits de l'élevage	4=
Analyse du secteur de l'élevage	2	Sécurité et qualité des aliments	4=
Conservation des ressources zoogénétiques	3=	Transformation et commercialisation	4=
Systèmes d'information sur l'élevage	3=	Problèmes environnementaux	5

Source: Production de l'élevage, politiques et information (2005)

443. **Gestion et production:** Une bonne part des activités de la FAO sur l'élevage vise la réflexion en amont, mais la demande des pays, elle, a souvent été comme par le passé axée sur la production de l'élevage à petite échelle. L'évaluation réalisée en 2005 des activités consacrées aux politiques et à la production de l'élevage avait permis de constater que le programme de coopération technique avait été utilisé en grande partie pour des projets sur la production⁷⁸, et que sans aucun doute, c'était le résultat de l'action de certains spécialistes de l'élevage de la FAO. Les missions d'évaluation externe indépendante ont abouti aux mêmes résultats: les activités consacrées à la production de l'élevage, y compris celles relevant du Programme spécial pour la sécurité alimentaire, visaient de petits projets de

⁷⁸ Sur 59 projets du programme de coopération technique, vingt visaient des petites laiteries, neuf la transformation et l'inspection de la viande, et sept l'élément de diversification du Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA); trois seulement concernaient les politiques.

production de viande et de lait, ce qui manquait de durabilité et n'était pas repris par les autres intervenants. La production laitière favorisée dans les zones tropicales humides ne bénéficiait pas aux pauvres, et n'était donc pas adaptée aux circonstances.

444. Certaines activités de la division mixte de la FAO et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (à Vienne) concernent la digestion et l'alimentation des ruminants. On considère généralement que ce travail est isolé et qu'il n'y a guère d'apport de Rome (la division mixte a travaillé aussi sur la santé animale – voir plus loin).

445. **Diversité des ressources zoogénétiques.** Ces activités sont jugées importantes tant du point de vue de la diversité biologique que pour l'avenir de l'élevage. Il y a 169 pays qui participent au recensement des ressources génétiques, et le premier « Rapport sur la situation mondiale des ressources zoogénétiques » doit paraître en 2007. Les travaux ont connu à plusieurs reprises un changement d'orientation. Le groupe de travail technique intergouvernemental des ressources zoogénétiques a plusieurs fois souligné qu'il importait d'axer le travail spécifiquement sur les aspects touchant l'utilisation et la stratégie mondiale, sans se limiter au recensement et à la conservation, mais ce n'est pas ce qui a été fait. Une conférence internationale technique de la FAO sur les ressources zoogénétiques pour l'agriculture a eu lieu en septembre 2007. Elle a adopté un plan d'action mondial et a appuyé les activités réalisées par la FAO dans ce domaine. Toutefois, il reste à voir si cela se traduira par un véritable ciblage des domaines où la diversité des ressources zoogénétiques peut avoir une importance économique évidente, comme la tolérance aux maladies, sans laquelle la conservation, à quelque échelle que ce soit, n'est guère probable.

446. **Santé animale:** La santé animale est le domaine qui a ces derniers temps le plus retenu l'attention internationale. La cause en est à chercher dans les crises menaçant la santé humaine, notamment l'encéphalopathie spongiforme bovine et la grippe aviaire. Par ailleurs, les normes visant la santé animale et les normes connexes visant les aliments sont parmi les obstacles non tarifaires les plus importants au commerce des produits agricoles, la défense des animaux étant un problème nouveau.

447. Les activités de la FAO ont été concentrées sur le renforcement de la prestation de services cliniques vétérinaires. Avant la crise de la grippe aviaire, l'Organisation avait piloté avec force et efficacité la campagne visant à éradiquer une maladie du bétail présentant une importance économique de premier plan, la peste bovine. Cette maladie est maintenant près d'être déclarée complètement éradiquée, bien qu'elle puisse encore être présente dans la région de la Somalie. Les progrès pour les autres grandes maladies ont été moins marqués, surtout pour celles qui présentent une importance économique pour les pays les moins avancés.⁷⁹ Une maladie qui a retenu continuellement l'attention de la FAO, en coopération avec d'autres organisations, dont par le passé la Banque mondiale, est la trypanosomose du bétail en Afrique. La division mixte avec l'Agence internationale de l'énergie atomique a mis au point des trousseaux de tests ELISA pour la peste bovine, et travaille actuellement sur des trousseaux de test pour la trypanosomose, la fièvre aphteuse et la fièvre de la vallée du Rift. L'Union africaine, soutenue par la Banque africaine de développement et l'Union européenne, est désormais à la pointe des activités, la FAO soutenant un système cartographique d'information géographique et d'autres avis techniques pour cette initiative. Un logiciel de surveillance des maladies a été mis au point et adopté par plusieurs pays pour la constitution de leur base de données nationale. Des systèmes de surveillance des maladies ont été encouragés, les pays aidant à la mise en place de systèmes d'alerte avancée en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, en partenariat avec le FIDA.

448. La crise de la grippe aviaire a montré à la fois les points forts et les points faibles de la FAO en matière de santé animale. La grippe aviaire hautement pathogène est apparue pour la première fois en décembre 2003, et la FAO a lancé sa campagne en janvier 2004. N'ayant toutefois que ses propres ressources du Programme de coopération technique à sa disposition, elle ne pouvait pas faire grand-chose. Il n'y a pas eu de financement substantiel des donateurs avant septembre 2005, quand le risque

⁷⁹ Dont la pleuropneumonie contagieuse bovine, la fièvre de la vallée du Rift (en Afrique), la fièvre porcine, sous ses formes classique et africaine, la fièvre aphteuse et la maladie de Newcastle.

de propagation vers l'Europe et les Amériques est devenu évident. Le financement a néanmoins atteint 122 millions de dollars des États-Unis en mai 2007. Ces ressources ont permis à la FAO de lancer des interventions mesurées en concentrant son action sur les pays infectés et les pays à risque élevé avant que l'infection ne les touche, et en ne laissant pas de côté les aspects socioéconomiques de la maladie. Parallèlement, les activités consacrées par l'Organisation à d'autres maladies du bétail importantes pour les pays pauvres ont connu une baisse radicale.

449. La crise de la grippe aviaire a fait ressortir aussi la nécessité impérieuse de partenariats solides, tout en mettant en pleine lumière les inerties institutionnelles qui empêchent de tels partenariats de se mettre en place. Ce n'est qu'en novembre 2005, deux ans après le début de la crise, que la FAO, l'OMS et l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) sont parvenues à un document de stratégie convenue. Il ne semble pas que des partenariats solides aient été constitués avec l'OMS ni surtout avec l'OIE. La FAO et l'OIE ont signé en mai 2004 le Plan-cadre mondial FAO/OIE pour la lutte contre les maladies animales transfrontières, auquel l'OMS s'est jointe en juin 2005. Après quoi, en juillet 2006, un système mondial d'alerte précoce et d'intervention rapide a été lancé pour les grandes maladies animales. Ce système est implanté à la FAO. L'Organisation a mis en place avec l'OIE un réseau pour la grippe aviaire, qui coopère avec l'OMS et rassemble des scientifiques de premier plan, facilite les échanges d'isolats du virus et encourage la prestation de services spécialisés aux pays touchés.

450. L'évaluation en temps réel, récemment réalisée, des interventions de la FAO répondant à la crise a montré qu'elles souffraient des incertitudes pesant sur la direction et des retards bureaucratiques importants qui touchent la majeure partie de ce que fait l'Organisation. Un centre d'urgence pour la lutte contre les maladies animales transfrontières a été créé en décembre 2004, et des équipes infrarégionales constituées. Grâce à une aide des donateurs, la FAO a également mis en place un centre de crise. Il était recommandé dans l'évaluation de rationaliser les dispositions de direction, et, vu la taille du programme, d'y consacrer un directeur chevronné qui ne s'occuperait que de ce programme. Malgré les faiblesses signalées, toutefois, la conclusion de cette même évaluation était qu'en dépit des ressources extrêmement limitées avec lesquelles elle était d'abord intervenue, la FAO avait bien réagi. Des exemples ont été signalés de ses capacités à identifier la maladie, à la gérer et à mener la lutte. L'équipe d'évaluation indépendante a constaté qu'en Indonésie, la FAO avait introduit la surveillance participative des maladies.

451. De cette évaluation et de son propre travail, l'EEI a conclu qu'en matière de santé animale, l'erreur la plus grave qu'ait commise la FAO a été de ne pas exploiter le potentiel interdisciplinaire présent dans la Division de l'élevage et l'ensemble de l'Organisation. On s'est beaucoup moins préoccupé de ces aspects que pour la santé végétale, alors qu'il faudrait intégrer les politiques vétérinaires aux analyses de la gestion et aux perspectives. Ce point est important pour une bonne gestion des maladies, et crucial si l'on veut que leurs conséquences socioéconomiques pour l'économie des pays et pour les pauvres soient prises en compte. Il semble que la FAO s'emploie actuellement à prendre en compte les aspects économiques et sociaux. Même si cette approche mérite une priorité accrue, la FAO joue clairement un rôle de premier plan à cet égard, par rapport à d'autres organisations. On n'a malheureusement pas l'impression que ce travail soit fortement encouragé par nombre de donateurs internationaux ou par les milieux vétérinaires, qui se concentrent exclusivement sur les règlements vétérinaires pour la gestion des maladies.

452. **Politiques et gestion sectorielle:** Il est désormais possible d'obtenir des travaux techniques sur la production à nombre de sources, notamment dans le secteur privé, mais aussi auprès d'organisations non gouvernementales. L'ayant constaté, la FAO axe davantage son aide sur les politiques. L'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, l'Institut international de recherche sur l'élevage, et la FAO ont procédé ensemble à un examen mondial du secteur de l'élevage en 1999, et il y a désormais des fiches sectorielles sur 45 pays. En outre:

- a) **élevage et environnement:** La FAO soutient et accueille le secrétariat de l'Initiative Élevage, environnement et développement (LEAD), programme à donateurs multiples consacré au rôle joué par l'élevage dans la dégradation des terres des zones arides, la déforestation dans les zones tropicales humides, la pollution des sols et de l'eau et la

part correspondant à l'élevage des émissions de gaz à effet de serre. Depuis 10 ans qu'elle a été lancée, elle a produit plusieurs grandes publications, mis en place un centre d'information électronique très prisé, et entamé les essais sur le terrain d'idées novatrices en matière de gestion des impacts nuisibles de l'élevage, essais actuellement élargis grâce à un appui du Fonds pour l'environnement mondial, de la Banque mondiale et de gouvernements. La publication de l'étude *Livestock's Long Shadow* en 2006 a retenu l'attention de la presse internationale;

- b) **l'initiative pour des politiques d'élevage en faveur des pauvres** a réalisé un grand nombre d'études et d'ateliers sur les résultats des politiques en faveur des pauvres, y compris des subventions et des normes alimentaires. Le travail sur les données et les systèmes d'aide à la décision a été jugé remarquable lors de l'évaluation de 2005, mais on s'était toutefois demandé à cette occasion s'il ne risquait pas d'être trop compliqué pour être appliqué dans les pays très pauvres. Il a pourtant déjà eu des effets à l'échelon des pays, notamment par des apports aux documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale pour l'Afrique.

453. L'EEI a conclu que les activités consacrées par la Division de l'élevage de la FAO aux politiques concernant les pauvres et l'environnement avaient influé sur la manière dont ces questions étaient envisagées dans le monde. Il faudrait maintenant se préoccuper plus de l'analyse institutionnelle d'ensemble et de la place de l'élevage dans la création d'emplois et de revenus par l'intermédiaire des petites, moyennes et grandes entreprises, de l'analyse de la chaîne de valorisation et des problèmes des pasteurs. Le travail sur les aspects socioéconomiques des maladies du bétail a bien démarré, mais devrait bénéficier d'une priorité plus élevée, et être dûment lié aux activités consacrées aux marchés et à la chaîne de valorisation.

454. **Diffusion d'informations et bases de données:** Pour l'élevage, la FAO s'est préoccupée de la gestion stratégique de ses publications, mais tant les évaluations récentes que l'évaluation indépendante ont signalé que les bases de données et le site Web consacrés à l'élevage étaient assez difficiles à consulter. L'Atlas mondial de la production et de la santé animales (GLiPHA) a apporté des améliorations mais certains portails n'ont pas été actualisés depuis longtemps, notamment celui sur la sécurité des aliments pour le bétail et des produits alimentaires, et le contenu pour certains autres est médiocre. Le site sur l'élevage et l'environnement a été jugé de bonne qualité, mais mal relié au reste. D'après les missions dans les pays effectuées pour l'évaluation de 2005 des activités consacrées à la production et aux politiques, les seules publications sur l'élevage à être bien connues étaient celles qui traitaient des aspects vétérinaires. Globalement, la fonction d'information n'a pas bénéficié d'une attention suffisante: le personnel qui s'en occupe n'est pas d'une classe suffisante, la fonction n'a pas été assez ciblée, on ne s'est pas assez préoccupé de tirer parti de médias accessibles aux utilisateurs.

455. **Intégration des activités de la FAO:** Étant donné le travail consacré par la direction du programme à la conception d'entités interdisciplinaires, toutes les évaluations ont relevé avec étonnement et préoccupation le manque d'intégration à la Division de l'élevage. Les observations ont porté sur l'isolement relatif des activités financées par des fonds extrabudgétaires, le manque d'échanges entre services et même la concurrence personnelle. L'initiative d'élevage en faveur des pauvres, selon les conclusions de l'évaluation, avait d'abord lancé une consultation très large, mais à la mise en œuvre, cette consultation avait faibli. Il est indubitable que si la FAO veut réaliser son potentiel dans ce domaine et justifier les ressources envisagées par l'Évaluation externe indépendante, il lui faudra régler clairement ces problèmes.

Ressources en terres et sols

456. Aucune évaluation externe de ces activités n'a été effectuée au cours des dernières années. Deux autoévaluations réalisées en 2004 et 2005 ont permis de collecter certaines informations auprès des parties prenantes.

457. Des années 50 aux années 80, la FAO a eu une influence incontestablement prédominante sur les questions liées aux sols et au développement, concrétisée notamment par la publication du premier glossaire multilingue de la science du sol en 1952, les cartes mondiales des sols dans les années 70 et

une contribution importante à l'harmonisation de la classification et de la terminologie des sols dans les années 80.

458. Plus récemment, donnant suite au Sommet mondial de l'alimentation en 1996, la Banque mondiale, la FAO et un certain nombre de partenaires ont lancé une initiative conjointe pour la fertilité des sols en accordant une attention spéciale à l'Afrique subsaharienne dans le cadre d'un programme plus large sur la sécurité alimentaire, qui s'est transformé ensuite en priorité d'investissement dans les eaux et les terres du *Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine* de l'Union africaine. Aucune information sur les résultats de ce programme n'a pu être communiquée aux équipes de l'EEL, mais il semble que les investissements consentis ou l'impact politique aient été relativement modestes.

459. Les activités relatives aux terres et aux sols ont enregistré l'une des réductions de ressources les plus importantes au titre du Programme ordinaire de la FAO (27 pour cent depuis 1994-2005). En raison de la restructuration de 2007, le Service de la gestion de la nutrition des plantes a été scindé en deux et cinq postes du cadre organique liés à la nutrition des plantes ont été affectés à la Division de la production végétale et de la protection des plantes, tandis que quatre postes du cadre organique liés aux terres et aux sols ont été attribués à l'Unité de la gestion et des institutions du régime foncier dans le nouveau Département des ressources naturelles. Il ne subsiste donc au Siège que quatre postes du cadre organique liés aux ressources en terres et en sols.

460. Les activités de la FAO en la matière sont les suivantes:

- a) mise à jour d'une série de bases de données concernant les ressources en terres et l'utilisation de celles-ci, notamment SOTER (base de données mondiale des sols et terrains) et production du rapport sur les ressources mondiales en eaux et en terres. Pour ce qui est de la mise à jour de la base de données sur les terres, la FAO coopère avec le Centre international d'informations et de références sur les sols (ISRIC) et avec l'Institut international d'analyse des systèmes appliqués (IIASA) pour la base de données sur les zones agroécologiques;
- b) appui au développement de systèmes nationaux d'information sur les eaux et les terres, notamment le site web sur le zonage agroécologique (AEZ). Au niveau du terrain, la FAO a également appuyé le développement de systèmes d'informations avec, par exemple, le concours de la Communauté européenne, pour fournir une base de données concernant la Somalie, en l'absence d'un gouvernement national;
- c) Développement de méthodologies, outils et méthodes pour i) l'évaluation de la dégradation des sols, son atténuation, la conservation et la remise en état des sols dégradés et vulnérables, ainsi que l'agriculture de conservation; ii) l'utilisation et la planification des ressources en terres, y compris la séquestration du carbone et iii) indicateurs mondiaux pour le développement durable des terres.

461. **Résultats et impacts:** Il est incontestable que les activités antérieures de la FAO dans le domaine des sols et des terres ont apporté une contribution fondamentale à l'état des connaissances actuelles et qu'elles demeurent une référence de choix. Elles sont à la base des travaux entamés dans le monde entier concernant la cartographie et la classification des sols, des terres et des zones agroécologiques. Au sein de la FAO et dans d'autres institutions, ces activités ont également permis de fournir des cartes de base ainsi que des données primaires aux systèmes d'information géographique qui sont utilisés pour analyser les tendances relatives à la vulnérabilité, l'insécurité alimentaire, la pauvreté et l'environnement. Une enquête d'utilisateurs conduite dans le cadre de l'autoévaluation des systèmes d'information sur les eaux et les terres a constaté que les systèmes d'information et les bases de données étaient conviviaux et largement utilisés dans les études prospectives, les systèmes d'information géographique, la modélisation, la promotion, la sensibilisation, l'examen de politiques et l'éducation.

Eau et irrigation

462. Un document de travail a été préparé⁸⁰ afin d'aider l'équipe de l'EEI dans son travail d'analyse. Aucune évaluation externe de cette activité n'a eu lieu au cours des années récentes. Deux autoévaluations conduites en 2004 et 2005 ont permis de recueillir des informations auprès des parties prenantes. Le Programme international de recherche et technologie en irrigation et drainage (IPTRID), animé par la FAO, a été soumis à une évaluation externe en 2005.

463. La pression accrue sur les ressources hydriques utilisées à des fins non agricoles ainsi que les préoccupations environnementales ont fait apparaître un nombre croissant d'acteurs mondiaux dans le domaine de l'eau. L'Institut international de gestion des ressources en eau (IWMI), fondé en 1984, compte désormais plus de cent chercheurs tandis que l'Unité de la mise en valeur et de la gestion des eaux de la FAO comprend désormais 10 postes du cadre organique à Rome et 13 dans les régions. La FAO travaille depuis longtemps dans les domaines de l'irrigation et du drainage, et beaucoup de ses publications sont devenues des textes de référence, mais le personnel, les partenaires et les concurrents conviennent à l'unanimité que la FAO a perdu sa première place. D'une part parce que la question de l'eau est devenue si cruciale que de nombreux groupes, notamment dans les pays en développement, ont commencé à considérer que l'agriculture est un ennemi, et d'autre part à cause de l'apparition de concurrents dans le domaine de la gestion de l'eau agricole, surtout l'IWMI. Des réductions de postes et de ressources, un manque d'autorité et de ciblage au sein de la FAO elle-même ont contribué à ce recul.

464. L'accent accru placé par la communauté mondiale sur la gestion des ressources hydriques et les inquiétudes suscitées par l'irrigation à grande échelle ont conduit la FAO à délaisser la conception et la réalisation de programmes d'irrigation au profit d'une irrigation à petite échelle (notamment dans le Programme spécial pour la sécurité alimentaire), d'une gestion de programmes d'irrigation (incluant le rôle des agriculteurs) et la compilation de données sur les ressources hydriques. Les approches de la gestion de l'irrigation n'ont pas suffisamment tenu compte de son potentiel pour les entrepreneurs. Au cours de ces dernières années, des travaux ont été réalisés sur la politique de l'eau, notamment dans certains pays d'Afrique (par exemple, Zanzibar, où l'EEI a constaté que la politique avait reçu l'approbation officielle du gouvernement). Bien qu'un des thèmes abordés dans le SOFA (1993) ait concerné l'eau, les activités techniques plus normatives de l'Organisation n'ont généralement pas abordé l'aspect politique de cette question, notamment les problèmes liés à la propriété de l'eau. L'évaluation du fonctionnement des programmes d'irrigation à grande échelle a fait l'objet d'une attention soutenue en Asie. Les autoévaluations ont montré que les activités normatives de la FAO ne trouvaient pas nécessairement leur concrétisation dans les approches des projets, y compris en ce qui concerne le Programme spécial pour la sécurité alimentaire.

465. AQUASTAT est un système d'information comprenant une base de données sur les pays, une base de données sur 650 institutions et une base de données sur les coûts d'investissement en irrigation. Les autoévaluations ont noté, et l'EEI l'a confirmé, que les bases de données étaient un domaine dans lequel la FAO possède un avantage comparatif unique et reconnu. Elles sont directement accessibles à partir de la page d'accueil d'autres organisations comme l'IWMI.

466. L'Organisation est engagée dans de nombreux partenariats concernant l'eau, mais ses ressources limitées et le manque de stratégie précise limitent son impact. La FAO préside le programme Eau des Nations Unies, qui est un mécanisme de coordination des activités du système des Nations Unies, mais elle coopère également de manière étroite avec le Partenariat mondial pour l'eau, le Conseil mondial de l'eau et d'autres organisations comme l'Union mondiale pour la nature. Au sein du programme Eau des Nations Unies, la FAO joue un rôle de premier plan en ce qui concerne l'initiative sur la raréfaction de l'eau.

467. Depuis 1998, la FAO anime le Programme international de recherche sur les techniques d'irrigation et de drainage (IPTRID), dont le budget est légèrement supérieur à un million de dollars

⁸⁰ Mohamed Ait Kadi et Torkil Jonch Clausen.

EU par an. Il s'agit d'un réseau de centres de recherche qui produit des documents divers incluant des documents de stratégie et des guides de formation. L'évaluation externe de 2005 a constaté que les ressources de l'IPTRID étaient en diminution et que les partenaires, notamment les donateurs, étaient moins engagés. Elle a attribué ce désintérêt au fait que le programme est de moins en moins bien ciblé et que ses objectifs en matière de développement de capacités sont trop larges. L'évaluation a également noté que la FAO n'a pas donné suffisamment d'autonomie à l'IPTRID en matière de contrôle budgétaire et que les procédures de l'Organisation avaient ralenti les versements de fonds dans ce programme. Parallèlement, le personnel de l'IPTRID a semblé en concurrence avec celui de la FAO.

468. La question de l'eau occupant une place centrale dans la sécurité humaine, y compris de l'agriculture, au XXI^e siècle, la FAO ne pourra éviter de jouer un rôle de premier plan au niveau mondial pour les questions relatives à l'eau. La FAO n'est toutefois pas en position de force pour un tel rôle. Ses ressources dans ce secteur ont été fortement érodées et son loin en dessous de la masse critique requise notamment au Siège et pour l'analyse des politiques mondiales et régionales. L'Organisation pourrait certainement aspirer à jouer un rôle de catalyseur et facilitateur pour appeler à accorder une attention nettement accrue à ce secteur, mais cela reste encore incertain dans les circonstances actuelles. Il faudra au minimum procéder à un rééquilibrage majeur entre les ressources en personnel et hors personnel.

Pêches

469. Comme il est noté dans la section du présent chapitre traitant des ressources et des priorités, les activités techniques des pêches ont enregistré une augmentation de leurs ressources au titre du Programme ordinaire de la FAO, même si l'on observe un recul de 27 pour cent en termes réels entre les périodes 1994-95 et 2006-07. Contrairement à de nombreux autres domaines d'activité de la FAO, les ressources extrabudgétaires ont contribué à compenser cette baisse, finançant 39 pour cent des salaires du personnel du cadre organique à la fin de 2006. Les compressions de personnel appliquées au Bureau juridique de la FAO ont limité sa capacité d'intervention dans les activités nationales et internationales relatives à la législation sur les pêches.

470. En examinant les activités de la FAO dans les pêches, outre les informations produites par l'EEI elle-même, l'équipe a exploité un certain nombre d'évaluations⁸¹ et un document de travail de spécialiste a été préparé⁸².

471. Le Comité des pêches est le seul forum intergouvernemental mondial consacré aux pêches et à l'aquaculture. Il a servi d'instance pour les consultations techniques sur le Code de conduite pour une pêche responsable (voir ci-après) et à l'appui des débats qui ont eu lieu aux Nations Unies sur les océans et le droit de la mer.

472. Au cours des dernières années, la FAO a accordé une attention accrue à l'aquaculture, qui est le principal secteur responsable de la croissance générale de la production halieutique et des approvisionnements en poissons. L'aquaculture présente de toute évidence un grand potentiel pour la création d'emplois et de revenus et pour la sécurité alimentaire. Ce secteur soulève toutefois un certain nombre de problèmes, qu'il s'agisse de l'environnement, des aspects sociaux ou des modes de faire-valoir. L'EEI a été informée que la FAO s'attache à exploiter le potentiel de l'aquaculture tout en

⁸¹ Évaluation des activités de la FAO dans le domaine de l'exploitation et de l'utilisation des ressources halieutiques (2004) (près de 24 pour cent des ressources du programme ordinaire du Département au cours des trois derniers exercices biennaux); évaluation finale du Programme pour des moyens d'existence durables dans le secteur des pêches, un projet financé par le Royaume-Uni de près de 40 millions de dollars EU et achevé en 2007 après avoir été exécuté pendant huit ans dans vingt-cinq pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale; autoévaluation des activités dans les pêches continentales et l'aquaculture (2005) incluant une évaluation approfondie de l'utilisation du site web concerné sur la base d'une enquête auprès des utilisateurs; autoévaluation des Tendances sociales et économiques des pêches (2004) incluant *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture* (SOFIA), les profils des pêches par pays, ainsi que les travaux prévisionnels concernant l'offre et la demande de poisson; et la synthèse de l'évaluation du tsunami (2007).

⁸² Trond Bjørndal.

essayant de résoudre de manière intégrée les questions précitées. Il s'agit toutefois d'un fait très récent et l'EEI n'était pas en mesure d'évaluer les travaux ou les indicateurs d'état d'avancement, car aucune évaluation n'a encore été réalisée. Il semble toutefois évident que nombre de questions fondamentales liées à l'aquaculture sont les mêmes que celles qui se posent dans le secteur de l'élevage, notamment les externalités au niveau de l'environnement, les modes de faire-valoir et les aspects sanitaires. Cela soulève le problème d'une mise en commun des données d'expérience et de liens horizontaux entre les activités de la FAO, que freine fortement la culture du travail en cloisonnement de la FAO.

Organisations régionales des pêches

473. Il existe 48 organisations régionales des pêches enregistrées légalement dans le monde, dont dix sont des organes statutaires de la FAO. L'Organisation s'est traditionnellement appuyée sur ces organes qui ont été initialement créés pour échanger des informations techniques. Dans certains cas, elles ont été par la suite engagées dans la gestion des stocks halieutiques. Depuis quelques années, la FAO a placé une priorité moindre sur ces activités car la plupart de ces organes ne se situent pas dans le monde en développement et certains ne sont concernés que par une seule espèce. Cependant, l'Organisation continue d'assurer une fonction d'échange d'informations et de mise à disposition de celles-ci. Les organes concernés sont toujours utiles et, pour la plupart, largement autosuffisants, y compris plusieurs d'entre eux situés dans les pays en développement, comme l'organe pour le développement de l'aquaculture en Asie. La FAO a donc contribué à développer des biens publics régionaux et mondiaux.

Code de conduite pour une pêche responsable

474. Le Code de conduite pour une pêche responsable (il s'agit d'un texte non contraignant, négocié et approuvé par la Conférence de la FAO en 1995) est un pilier de l'activité du Département des pêches. Son adoption a été un progrès majeur car il a permis de mettre en œuvre un cadre conceptuel et des principes convenus en matière de gestion durable des ressources halieutiques. L'élaboration du Code a été suivie de quatre plans d'action supplémentaires dans les domaines suivants: a) pêche illicite, non déclarée et non réglementée (2001); b) requins (2000); c) gestion de la capacité (2000); et d) captures accidentelles d'oiseaux de mer (2000). Le Programme *Fish Code* est un programme-cadre de mise en œuvre du Code de conduite qui fait appel à des ressources extrabudgétaires. En ce qui concerne la pêche illicite et non réglementée, des ateliers ont été organisés pendant plusieurs années en coopération avec des organes régionaux ou des pays afin d'améliorer la coopération internationale en matière de suivi, de contrôle et de surveillance. Le programme *Fish Code* a été évalué en 2000 mais il ne l'a plus été depuis cette date. Les travaux sur la gestion durable des stocks halieutiques ont traditionnellement adopté une approche centrée sur les espèces. La déclaration de Reykjavik de 2001 a justement fait remarquer qu'une approche plus globale de la gestion des pêches était nécessaire. L'approche écosystémique, pour laquelle la FAO a fourni un cadre approprié, a ensuite vu le jour, aboutissant notamment au projet de Benguela, financé par le Fonds pour l'environnement mondial, qui s'efforce actuellement de mettre en œuvre les lignes directrices.

475. **Résultats et impacts:** L'EEI a noté que le Code, les plans d'action et d'autres lignes directrices avaient eu un impact considérable sur la gestion des pêches mondiales par les pays développés et les pays en développement. Le droit de la mer est le cadre global dans lequel sont élaborées la plupart des lois mondiales sur les pêches. Il a d'ailleurs été question d'un transfert de responsabilités de la FAO (Rome) à l'Assemblée générale des Nations Unies. La FAO anime en effet cette activité parce qu'elle a travaillé historiquement sur le Code de conduite et les plans d'action internationaux connexes, mais également parce que les compétences techniques requises manquaient au Secrétariat des Nations Unies ou dans les organes directeurs sis à New York. Cette situation semble désormais s'inverser. Un programme modèle de la FAO négocié en tant que suite donnée au plan d'action sur la pêche non déclarée et non réglementée a servi de base à l'Accord sur les mesures de contrôle de l'État du port, adopté en 2006 par la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest. En 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies a également demandé à la FAO de prendre en

charge et d'orienter les travaux relatifs à l'élaboration d'un instrument mondial contraignant sur les mesures de contrôle de l'État du port⁸³.

476. L'impact de la FAO peut se mesurer par la qualité de ses partenariats. La pêche est, par exemple, l'un des métiers les plus dangereux. En vue d'améliorer la sécurité en mer, la FAO collabore étroitement avec l'Organisation maritime internationale. À l'exception du secteur du commerce (voir ci-dessous), les groupes de pression de la société civile et les gouvernements semblent avoir une influence importante, mais la contribution du secteur industriel reste modeste.

Activités dans les domaines statistiques, politiques et commerciaux

477. La FAO est la seule source de statistiques globales sur les pêches. Elle est examinée à ce titre, ainsi que d'autres statistiques et bases de données, dans la section du présent rapport consacré aux statistiques. L'autoévaluation de 2004⁸⁴ a noté que le rapport sur la *Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture* (SOFIA) était apprécié, même si certains considèrent qu'il devrait être plus mordant et davantage sujet à controverse. L'évaluation a également noté une forte demande pour les profils de pays de la FAO, utiles et complets.

478. Le commerce du poisson est extrêmement important pour les pays en développement. Cinquante pour cent de la production de poisson proviennent des pays en développement, trois marchés – les États-Unis d'Amérique, l'Union européenne et le Japon – représentant 80 pour cent des importations. Quatre-vingt-dix pour cent des produits issus de l'aquaculture proviennent de l'Asie et sont d'origine artisanale. Le sous-comité du commerce du poisson, qui relève du Comité des pêches, est un forum important favorisant l'examen des questions commerciales avec la participation active du secteur privé. Le réseau FISH INFO et les services commerciaux Globefish sont des sources essentielles de données sur le commerce international. Ces systèmes sont partiellement alimentés par les systèmes régionaux créés avec l'aide de la FAO dans les années 80 et qui sont désormais autosuffisants. La priorité première est placée sur les pêches industrielles, la transformation et le commerce des produits dérivés du poisson. Cependant, l'accès à l'information permet généralement d'obtenir de meilleurs prix et des débouchés commerciaux. La FAO a entamé des travaux sur la modélisation des tendances à long terme. L'autoévaluation 2004⁸⁵ a estimé que ces travaux n'avaient pas tenu compte de manière appropriée des tendances économiques globales et qu'ils ont cherché à réaliser des projections sur une période trop longue et irréaliste.

⁸³ Résolution 61/105, 2006, des Nations Unies sur les pêches durables.

⁸⁴ Rapport sur l'autoévaluation du FIDI/FIGIS: Autoévaluation des éléments 231 A1 et GCP/INT/715/JPN, Élaboration du Système mondial d'information sur les pêches.

⁸⁵ Idem.

Tableau 3.14: Membres du réseau FISH INFO (2006)				
Nom	Région, date de création	Membres	Budget annuel (milliers de \$ EU)	Contribution des membres
GLOBEFISH	Mondial, 1984	10	1 000	26 %
INFOFISH	Asie/Pacifique, 1988	14	900	50 %
INFOPÊCHE	Afrique, 1984	17	330	10 %
INFOSAMAK	Monde arabe, 1986	8	280	50 %
INFOYU	Chine, 1995	1		
EUROFISH	Europe orientale et centrale, 1996	12	1 200	50 %
INFOPECSA	Amérique latine et Caraïbes, 1977	11	380	12 %

479. La FAO travaille à la certification des produits de la pêche, incluant l'écoétiquetage. Pour répondre à la législation sur la qualité et la sécurité sanitaire des aliments imposée notamment par l'Union européenne⁸⁶ et d'autres importateurs importants de produits dérivés du poisson, des approches ont été élaborées et des projets réalisés pour le développement de capacités. Ces activités ont permis aux pays d'être inclus dans la liste de l'Union européenne des pays exportateurs autorisés. Cependant, l'évaluation de 2004 a recommandé de réévaluer la priorité relative de ces travaux, du fait de la mise en œuvre d'un projet d'assistance important de la Communauté européenne.

480. **Résultats et impacts:** L'autoévaluation de 2004 a noté que la *Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture* (SOFIA) suscitait un vif intérêt en Asie et en Amérique latine, mais pas en Afrique. Il est intéressant d'observer que près de 20 pour cent des personnes ayant répondu à un questionnaire adressé aux départements nationaux des pêches ont déclaré ne pas connaître le rapport SOFIA. Cela étant, les consultations menées dans le cadre de l'EEI ont pu mettre en évidence que le rapport SOFIA était devenu l'une des publications les plus influentes dans le domaine des pêches mondiales. L'un des indicateurs de l'utilité directe du réseau FISH INFO et de ses publications est le nombre élevé d'abonnés payants et les recettes provenant des gouvernements et des institutions privées. L'évaluation de 2004 a constaté que, selon les pays visités par les missions d'évaluation et les résultats du questionnaire, la FAO est considérée comme une source d'informations d'une grande valeur sur la transformation et le commerce du poisson. Ses travaux sur les normes alimentaires pour le commerce ont également fait la preuve de leur impact. L'évaluation de 2004 a indiqué que les activités de promotion de la FAO reposant sur des preuves scientifiques pourraient avoir un impact important, par exemple en démontrant que l'utilisation de pirogues pour capturer le poisson n'était pas un risque sanitaire si le poisson était immédiatement placé dans des boîtes de congélation, ce qui a conduit à un changement de la politique de l'Union européenne.

481. Selon l'évaluation finale du projet FAO-DFID en Afrique centrale et occidentale, les études de politiques sur la contribution des pêches aux économies nationales ont modifié la perception du secteur en démontrant que la contribution au produit intérieur brut (PIB) était supérieure à ce que les statistiques nationales semblaient indiquer. Ce faisant, elles ont eu également un impact sur les allocations budgétaires sectorielles. Le projet a influencé positivement l'incorporation du secteur des pêches dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ainsi que leur suivi dans au

⁸⁶ Système d'analyse des risques aux points critiques (HACCP). Il s'agit d'une démarche fondée sur des processus en vue de garantir la qualité des aliments.

moins trois pays. Des notes techniques, des articles de journaux et des directives ont contribué à faire mieux connaître les approches relatives au développement durable des moyens d'existence, à la pauvreté et aux pêches artisanales dans les communautés scientifiques, les organismes de développement et les institutions gouvernementales. La qualité de ces résultats a été jugée excellente. Cependant, à quelques exceptions près, l'évaluation a estimé qu'ils ne s'appuyaient pas sur l'expérience et les enseignements des activités de projet pilote. Ils n'étaient donc pas analysés et d'une efficacité limitée (voir ci-dessous).

482. **Exploitation et utilisation des pêches:** L'évaluation de 2004 avait noté qu'une attention utile avait été accordée aux aspects techniques de la réduction des rejets de poissons et aux aspects environnementaux des pêches. Elle avait également invité la FAO à accorder une attention plus ciblée aux pêches artisanales et noté que cette demande n'avait pas été bien prise en compte. L'évaluation de 2007 de la réponse de la FAO au tsunami a constaté que les activités normatives concernant la sécurité en mer des pêcheurs artisanaux et la gestion durable des ressources avaient contribué à l'élaboration de la réponse de l'Organisation, ce qui a eu un rôle important non seulement sur les activités que l'Organisation exécutait elle-même mais également sur son travail de coordination et d'appui des réponses d'autres organisations. Dans ce domaine, les avis de la FAO ont permis dans une certaine mesure de limiter le nombre de bateaux affrétés par d'autres et d'améliorer leur navigabilité. Cependant, l'évaluation a également observé un manque d'attention de la FAO à l'égard de la chaîne de commercialisation et de transformation des pêches, qui exigeait une remise en état.

483. Le projet britannique de grande ampleur du DFID sur la création de moyens d'existence durables pour les pêcheurs d'Afrique centrale et occidentale était censé réaliser l'intégration des travaux normatifs et des actions de terrain de la FAO, ce qui ne s'est pas produit pour des raisons qui ne sont pas très claires. En partie pour des problèmes de personnes, le projet est resté l'« enfant d'une autre alliance » au sein du Département des pêches. L'évaluation finale de 2007 a noté que ce projet avait accordé beaucoup trop d'attention au processus et pas assez aux résultats et à l'impact sur les moyens d'existence ou la gestion durable des ressources des pêches. La plus grande partie des ressources des projets a été investie dans des petites interventions locales, que l'évaluation a jugées souvent non durables et sans effet multiplicateur prouvé. Grâce à ses activités dans la cogestion, la surveillance des pêches et la reconnaissance juridique des organisations professionnelles, ce projet a contribué aux changements visant à améliorer la gestion durable des pêches aux niveaux politiques et institutionnels. Cependant, les progrès accomplis sont surtout notables dans le domaine de la facilitation. En général, la réalisation reste à mettre en œuvre et l'impact a été inégal dans les pays participants.

Faciliter l'accès à la connaissance

484. **Coopération technique:** La demande des pays pour les travaux de la FAO dans le domaine des pêches est très élevée. Lors de ses visites dans les pays, l'équipe de l'EEI a constaté que cet intérêt était particulièrement vif en Amérique latine et dans les Caraïbes. Néanmoins, le terrain est désormais encombré par les organismes bilatéraux, les consultants privés, les ONG et des instituts comme le NACA et le World Fish Center du GCRAI, qui tous accroissent leurs activités dans le domaine des pêches. Bien que de nombreux fonctionnaires de la FAO estiment qu'ils doivent répondre à un nombre excessif de projets PCT fragmentés, l'EEI a constaté en général que l'harmonisation des activités de terrain dans le domaine des pêches était meilleure que dans d'autres domaines techniques de la FAO. Cela étant, certains spécialistes internationaux ont jugé que la qualité des activités techniques de la FAO dans ce domaine était extrêmement variable, ce qui est corroboré dans une certaine mesure par l'évaluation de la réponse au tsunami. Néanmoins, selon l'évaluation 2004 de l'utilisation et de l'exploitation des pêches, la plupart des activités de terrain sont adéquates et efficaces. Les notes données dans le cadre de l'évaluation des projets PCT de la FAO dans le domaine des pêches étaient nettement supérieures à la moyenne en ce qui concerne la pertinence, l'impact et le suivi.

485. **Publications:** La FAO produit moins de publications qu'auparavant et celles-ci sont plus axées sur des questions de politique. L'EEI a observé que leur impact était plus marquant. De nombreuses publications précédentes de la FAO étaient devenues des textes de base destinés aux ateliers, établissements scolaires, etc. La FAO a assuré le secrétariat du projet d'atlas des océans des

Nations Unies, apportant ainsi sa contribution à une initiative regroupant huit autres organes des Nations Unies et d'autres organisations, notamment des autorités nationales, l'Institut des ressources mondiales et National Geographic. Il s'agit d'une ressource très importante, incontestablement la plus consultée des bases de données de la FAO.

Forêts

486. Aucune évaluation externe de cette activité n'a été conduite au cours de ces dernières années. Outre les visites de pays de l'équipe de l'EEI et un document de travail de l'EEI⁸⁷, l'équipe a envoyé un questionnaire aux directeurs des services forestiers de 34 pays, dont 19 étaient des pays en développement, et conduit 68 entretiens avec des partenaires d'autres institutions et organisations. Elle a également exploité une série d'études précédentes⁸⁸.

487. Conformément aux inquiétudes que suscitent les forêts dans le monde, les activités de la FAO dans ce domaine ont semble-t-il bénéficié d'une priorité supérieure à la moyenne en ce qui concerne les ressources allouées au titre du Programme ordinaire de la FAO. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1994) et le Protocole de Kyoto ont reconnu spécifiquement le rôle potentiel des forêts dans l'atténuation des changements climatiques, la préservation de la biodiversité, la fixation du carbone, la protection des bassins versants, la désertification et la gestion des zones littorales. Les forêts sont régulièrement ravagées par la propagation des ravageurs des plantes et les incendies. L'abattage illégal qui se produit à grande échelle dans les pays en développement a des conséquences économiques et écologiques sans précédent⁸⁹. Les besoins d'une gestion durable des forêts, d'approches environnementales ayant une assise juridique, la protection des droits des populations indigènes et les défis que pose la pauvreté ont conduit à un regain d'intérêt pour les questions liées à la gestion communautaire, aux droits des communautés et au régime foncier (OMD1).

488. La plupart des zones forestières demeurent des propriétés de l'État. Les droits fonciers des habitants des forêts ne sont toujours pas reconnus. En général, les législations forestières continuent souvent d'interdire toute utilisation de la forêt au lieu d'encourager une utilisation sociale et économique durable et productive. La production de bois de coupe devient rapidement une activité de production agricole. Les forêts plantées représentent désormais sept pour cent de la superficie forestière mondiale. Une grande partie des terres de pâturage se trouve sur des terres boisées, et des cultures extensives sont pratiquées dans les réserves forestières. La destruction des forêts a souvent des causes liées à l'agriculture et non à l'abattage des arbres.

489. Selon l'ancien coordinateur du secrétariat du Forum des Nations Unies sur les forêts⁹⁰: « Il est désormais largement reconnu... que les forêts sont une question intersectorielle et qu'il faut accroître leur contribution au bien-être des populations mondiales. La portée et l'ampleur des avantages et des services qu'elles peuvent rendre n'ont pas été prises en compte par la communauté forestière qui a tendance à se replier sur elle-même et n'est pas très efficace lorsqu'il s'agit d'aborder des questions intersectorielles. »

⁸⁷ Hans Gregersen.

⁸⁸ Autoévaluations des informations sur les forêts (2004); Études prospectives sur le secteur forestier (2005); Informations sur les produits forestiers (2006); Forêts et changement climatique (2004); Formulation des programmes forestiers nationaux (2004); Douze évaluations de projets de terrain dans le domaine de la création de capacités; Quatorze évaluation de la gestion communautaire des forêts (14); Examen à mi-étape du Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux (2005); et Évaluation du Programme de Partenariat FAO/Pays-Bas (2005).

⁸⁹ La Banque mondiale estime que le montant des taxes impayées relatives à l'abattage s'élève à cinq milliards de dollars EU, soit un montant quatre fois supérieur à l'aide publique au développement du secteur forestier, et à l'exclusion de la diminution des valeurs environnementale et productives des forêts du fait des conditions dans lesquelles l'abattage illégal se produit.

⁹⁰ M. Jag Maini – communication personnelle.

490. La forêt internationale est devenue un espace encombré. Le nombre et la diversité des organisations engagées dans la foresterie ont nettement augmenté au cours des 15 à 20 dernières années⁹¹. En 1985, la FAO, la Banque mondiale, le PNUD et l'Institut des ressources mondiales ont lancé le Plan d'action pour les forêts tropicales (PAFT), qui a débouché sur les plans d'action nationaux pour les forêts dans plus de cent pays. La contribution de la FAO à cet effort a été fortement critiquée comme étant une démarche directive axée sur la mise à disposition de la coopération technique de la FAO sans qu'une attention particulière soit accordée aux questions forestières mondiales. En 1995, le Groupe intergouvernemental sur les forêts a été créé, devenant par la suite le Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF). Il a été décidé que ce programme ne serait pas animé par la FAO, d'une part à cause de la réputation négative que l'Organisation avait acquise à l'occasion du Plan d'action pour les forêts tropicales (PAFT), et d'autre part parce que de nombreux pays étaient d'avis que la question des forêts aurait davantage de visibilité et de poids politique si elle était examinée par les Nations Unies à New York. En avril 2007, un instrument international non contraignant sur tous les types de forêts a été conclu.

Activités de la FAO et leurs résultats

491. **Partenariats:** Au début des années 90, la FAO jouissait d'une réputation très négative en matière de foresterie. De l'avis général, la FAO était une organisation axée sur les projets, qui pensait avoir une supériorité dans le domaine forestier qu'elle n'avait plus et qui s'avérait incapable d'aborder les nouvelles questions planétaires. L'Organisation a su remarquablement renverser la situation et ses activités sont désormais centrées sur les partenariats. Les personnes travaillant dans les organisations partenaires de la FAO dans le domaine forestier ont indiqué, de manière quasi unanime, à l'équipe de l'EEI qu'elles considéraient la FAO comme un partenaire positif, quoique limité par ses ressources et ses procédures. Près de 90 pour cent des personnes ayant répondu au questionnaire adressé aux services forestiers ont estimé que la FAO contribuait effectivement au dialogue international sur les forêts. Pour autant, 30 pour cent seulement d'entre elles la jugeaient très efficace.

492. Le Partenariat de collaboration sur les forêts a été créé pour appuyer le Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF) en 2001 à la demande du Conseil économique et social des Nations Unies afin de donner une assise technique au Forum. Il est présidé par la FAO. Bien que son secrétariat soit aux Nations Unies, la FAO assure de fait une partie des services de secrétariat, y compris la mise à jour du site web. Le Partenariat regroupe 14 organisations internationales, les deux GCRAI sur la foresterie, les secrétariats de toutes les conventions environnementales liées aux forêts, l'IUCN, l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) et l'Union internationale des organisations de recherche en foresterie (IUFRO). Bien que certains membres du FNUF souhaitent que le Partenariat sur les forêts soit exclusivement un secrétariat au service de leurs intérêts, celui-ci continue de fournir des services techniques et de travailler sur des questions très diverses liées aux forêts. La FAO a un rôle de premier plan dans quatre des principaux domaines couverts et partage ce rôle avec d'autres organisations dans trois autres domaines. La FAO estime que les réunions formelles du Partenariat sur les forêts ne sont pas spécialement productives mais qu'elles ont contribué à l'établissement de partenariats importants avec certains acteurs et nettement influencé le propre programme de travail de la FAO.

493. Le Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux (NFPF), opérationnel depuis 2002, comprend huit donateurs et un budget qui s'élève actuellement à 3 millions de dollars pour une durée de cinq ans. Il est géré par un comité directeur composé de plusieurs partenaires et incluant des représentants de toutes les principales parties prenantes, notamment les pays bénéficiaires et les donateurs. Fait important et exceptionnel, la FAO a accordé une autonomie considérable à ce

⁹¹ Outre la FAO, les principaux acteurs sont les suivants: deux institutions forestières du GCRAI, le Centre international pour la recherche en agroforesterie (CIRAF) et le Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR), l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) et le Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF). Parmi les acteurs du domaine de l'environnement engagés dans les forêts, citons notamment l'Union mondiale pour la nature (IUCN), le Fonds mondial pour la nature (WWF), Conservation International (CI), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

mécanisme, qui possède son propre directeur. Les décisions de financement reposent sur une note conceptuelle préparée par le biais d'un processus participatif. À l'heure actuelle, 75 pour cent des financements proviennent d'organisations non gouvernementales. Près de 200 bénéficiaires dans une soixantaine de pays reçoivent actuellement des fonds. Chaque bénéficiaire est encadré par un fonctionnaire de la FAO. Ce n'est pas sans une certaine ironie que l'on constate que la Banque mondiale anime un programme de partenariat multidonateurs pour les forêts (PROFOR) qui effectue des analyses normatives appuyant le NFPP, largement opérationnel.

494. D'autres partenariats sont établis avec l'Organisation internationale des bois tropicaux. La FAO était le partenaire de premier plan dans l'examen du programme de travail élargi de la CDB sur la diversité biologique forestière. On compte également des publications et des réunions avec les deux institutions du GCRAI, le CIFOR et le CIRAF. Comme l'évoque le présent rapport (voir infra), un partenariat resserré a été établi avec Eurostat. La FAO et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe assurent également un secrétariat conjoint pour le Comité du bois de cette Commission et pour la Commission européenne de la FAO. La FAO assure le secrétariat du Congrès forestier mondial, organisé tous les six ans. Le Comité consultatif de la FAO du papier et des produits dérivés du bois est l'un des rares exemples de coopération de la FAO avec le secteur privé, et il a été suggéré par certains partenaires que les consultations avec le secteur privé dans le domaine forestier pourraient être prises en charge dans le cadre du Partenariat de collaboration sur les forêts afin de fournir un forum de portée générale.

495. **Le Comité des forêts (COFO)**, appuyé par les Commissions forestières régionales, joue un rôle central dans les discussions intergouvernementales sur les forêts. Il fournit en effet l'assise technique des discussions tenues dans le Forum des Nations Unies sur les forêts et lors des réunions ministérielles de la FAO. Les bureaux régionaux de la FAO comptent six commissions forestières régionales ainsi que leurs secrétariats. Leurs réunions ont regroupé plus de 100 responsables forestiers en 2006. D'autres organisations internationales et groupes non gouvernementaux participent de manière accrue au Comité des forêts. L'Institut international pour l'environnement a évalué la session 2007 du Comité des forêts et considéré que son niveau technique était élevé et que le partenariat avec d'autres entités engagées dans la foresterie internationale fonctionnait efficacement. La réunion de 2005 a regroupé 90 directeurs forestiers et plus de 700 délégués. En 2007, plus de 60 directeurs forestiers ont participé au Comité des forêts. Globalement, la plupart des personnes ayant répondu au questionnaire étaient satisfaites ou très satisfaites des travaux du Comité des forêts et des commissions forestières régionales.

496. **Politiques, études prospectives et publications:** Dans d'autres domaines d'activité, l'Organisation se retrouve prise entre deux feux pour les questions de politiques. Certains pays s'opposent ouvertement à l'engagement de la FAO dans certains domaines (par exemple l'abattage illégal, les cadres juridiques), tandis que d'autres, dont les ONG, sont tout aussi catégoriques et demandent à la FAO d'intervenir de manière beaucoup plus proactive. En fait, l'Organisation a joué un rôle actif en portant un certain nombre de questions et de preuves sur la place publique. La Situation des forêts du monde en 2001 a accordé une large part aux activités forestières illégales. La FAO a préparé avec l'OIBT une publication sur les bonnes pratiques visant à améliorer l'application de la loi dans le secteur forestier et ce document a servi de base à une série de consultations régionales. Des partenariats avec certains groupes peuvent poser des problèmes difficiles à résoudre pour la FAO, qui est une organisation intergouvernementale. La FAO a également publié des travaux réalisés par d'autres. Des directives volontaires ont été élaborées pour la gestion responsable des forêts plantées⁹²

⁹² Rapport de la dix-huitième session du Comité des forêts 2007, par. 48: « *Le Comité a félicité la FAO d'avoir encouragé un processus associant de multiples parties prenantes à l'élaboration de Directives volontaires sur la gestion responsable des forêts plantées. Le Comité a recommandé à la FAO de travailler avec les membres et ses partenaires, et notamment le secteur privé, les propriétaires forestiers et les ONG qui s'occupent de l'environnement, à la mise en oeuvre de ces directives. Il a aussi recommandé que les directives ne soient pas statiques mais soient régulièrement mises à jour et améliorées par adjonction d'informations en retour issues de la mise en oeuvre à l'échelle des pays.* »

et la gestion des feux⁹³ (présentées au Comité des forêts en 2007) dans le cadre de processus impliquant plusieurs parties prenantes, notamment des pays, des industriels et des ONG. Les données et les statistiques produites par la FAO sont axées davantage sur des questions comme l'abattage illégal et le régime foncier des forêts. Les évaluations des ressources forestières mondiales ont évolué. Auparavant inventaire des ressources forestières, elles fournissent désormais des informations sur la déforestation, la valeur des forêts et évoquent d'autres aspects des forêts, notamment productifs et environnementaux. Le SOFO a abordé les questions des forêts, de la pauvreté et de la gestion des bassins versants.

497. Les éléments de création de capacité sont au centre de l'approche participative de la FAO et de l'engagement des organes régionaux dans la préparation des études prospectives sur les forêts, ce qui accroît également leur impact éventuel. Il est clair que dans les processus consultatifs, la phase d'acquisition de connaissances a davantage lieu pendant la préparation d'un document final que lors de sa publication. Cela étant, des questions critiques ont été placées dans l'ordre du jour des réunions des commissions forestières régionales. Le cas s'est produit pour la réunion ministérielle de 2005 sur les forêts, animée par la FAO. Les débats ont conduit à exiger une meilleure application des lois au niveau national et la mise en œuvre d'une coopération internationale capable de contrôler le commerce illégal du bois de coupe tout en encourageant une production durable.

498. Parallèlement à la FAO et au Forum des Nations Unies sur les forêts, la Banque mondiale a appuyé l'initiative relative à la gouvernance et à l'application des lois dans le domaine forestier (FLEG). Il s'agit d'un processus ministériel visant à inciter les producteurs, les consommateurs et les gouvernements donateurs à accroître les efforts déployés pour lutter contre l'abattage illégal ainsi que le commerce et la corruption qui en découlent dans le secteur forestier.

499. Unasylva est l'une des dernières revues luxueuses de la FAO (elle est également publiée sur Internet). Une enquête de lectorat récente a estimé que 60 pour cent des personnes ayant répondu appartenaient au monde universitaire ou scientifique, 20 pour cent travaillaient dans l'administration publique, 10 pour cent dans des organisations internationales et 10 pour cent dans des ONG. On peut penser que les personnes qui travaillent dans l'éducation et la recherche répondent plus volontiers à ces questionnaires. Il apparaît néanmoins que l'impact politique d'Unasylva est, pour l'essentiel, indirect. L'évaluation globale des personnes ayant répondu était très positive. L'EEI partage cet avis.

500. Une enquête conduite par les institutions de recherche forestière de l'association Asie-Pacifique a obtenu 100 réponses des gouvernements et des ONG œuvrant dans la région. Cette enquête a rapporté que, dans 60 pour cent des cas, la FAO était la source principale des données et des informations de base dans le domaine forestier.

501. Globalement, les entretiens, les visites de pays et les questionnaires de l'EEI permettent de conclure que la qualité et la pertinence thématique des travaux et des publications de la FAO en matière d'informations, de données, de directives, de codes, d'appui aux processus internationaux de cohérence politique (biens publics mondiaux) ont augmenté notablement, en qualité et quantité, au cours des dix dernières années.

502. **Coopération technique:** Quelques pays développés ont remis en question la capacité de la FAO à exécuter de grands projets comme ceux du FEM, mais les visites de pays de l'équipe de l'EEI ainsi que l'enquête conduite auprès des directeurs d'agences forestières plaident en faveur d'une poursuite de la coopération technique de la FAO dans le secteur forestier, l'accent étant mis sur l'élaboration de politiques et le développement de capacités (équiper des pays pour mieux parvenir à

⁹³ Rapport de la dix-huitième session du Comité des forêts 2007, par. 29: « Le Comité s'est félicité de l'élaboration des *Directives volontaires sur la gestion des feux* dans le cadre d'un processus associant de multiples parties prenantes. Il a recommandé aux membres et aux intervenants du secteur des forêts de faire usage des Directives et à la FAO et à ses partenaires de faciliter leur application, afin d'améliorer les pratiques en matière de prévention et d'élimination des feux de forêts et de remise en état après les feux. Le Comité a également recommandé que ces Directives soient de nature évolutive et, qu'à ce titre, elles soient mises à jour et améliorées en y incorporant les résultats obtenus lors de leur application dans les pays. »

un consensus national sur leurs choix de politique). Le partage de l'expérience acquise entre les pays a été considéré comme important à cet égard. Les visites de l'équipe de l'EEI en Amérique latine ont permis de constater que la FAO jouissait d'un avantage comparatif en matière de foresterie. Les personnes ayant répondu à l'enquête de l'EEI dans les pays développés et les pays en développement étaient très nettement d'avis que la FAO faisait un travail aussi bon, voire meilleur, que les autres dans la coopération technique forestière. Cette conclusion est conforme aux résultats des visites de pays de l'EEI et des évaluations de projet. Malheureusement, les évaluations ont constaté que la conception des projets tenait peu compte des enseignements du passé (voir le Chapitre 7 pour un examen de cette question). Les évaluations de projet ont signalé certains exemples de contributions ayant un impact à long terme, mais l'EEI n'a pas été en mesure de les confirmer.

503. Il est très heureux qu'un examen stratégique participatif des activités de la FAO en matière de foresterie ait été adopté à la session du Comité des forêts de mars 2007 en vue d'élaborer une stratégie révisée. Un groupe d'experts de haut niveau a été également réuni en 2005 pour examiner la manière d'harmoniser ces activités avec les Objectifs du Millénaire pour le développement. L'équipe de l'EEI insiste sur le fait que l'examen stratégique doit présenter les activités de foresterie selon un cadre logique qui correspond aux trois objectifs du Cadre stratégique des pays membres de la FAO, lesquels coïncident étroitement avec les OMD. Il s'agit d'un point particulièrement important car, à l'exemple de tous les aspects des activités de la FAO, les efforts déployés dans la foresterie sont très axés sur les résultats quantitatifs. Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur les résultats qualitatifs et les impacts. En outre, et ce point est encore plus marqué ici que dans les autres enquêtes conduites dans le cadre de l'EEI, la demande exprimée par les pays en ce qui concerne les activités de foresterie de la FAO est d'en faire davantage sans se soucier des priorités (16 catégories de mesures étaient incluses dans le questionnaire). Un sens plus aigu des priorités a pu être perçu lors de plusieurs entretiens. Les priorités suggérées dans les domaines de la coopération technique étaient la stratégie et la création de capacités à l'appui des politiques nationales. Les domaines de priorité au niveau mondial étaient les données forestières comparatives, le changement climatique et les services économiques de la foresterie.

504. La conclusion de l'EEI est la suivante: en partenariat avec d'autres et à l'appui des actions menées aux niveaux national et mondial, les priorités de la FAO doivent être axées sur le rôle des forêts dans la réduction de la pauvreté, les forêts et le changement climatique, la gouvernance en matière de forêts (y compris l'abattage illégal, le défrichement illicite, la corruption, le foncier, l'action sur les marchés internationaux), la gestion durable des forêts et la conservation de la biodiversité.

*Soutien institutionnel au développement agricole
(Enseignement supérieur, recherche, apprentissage des agriculteurs, finances rurales,
commercialisation et agro-industrie)*

505. L'Évaluation externe indépendante (EEI) a pu exploiter un certain nombre d'autoévaluations et une évaluation de projet⁹⁴ en complément de ses propres travaux, qui incluaient un document de travail⁹⁵. Cependant, aucune évaluation indépendante des programmes inclus ci-après n'a été conduite depuis celle des systèmes de soutien à l'agriculture en 1999.

506. Il est incontestable que les défis à relever dans ce domaine sont importants, notamment les suivants:

- a) ressources humaines dans les domaines de l'éducation et de la recherche agricoles: la région de l'Afrique subsaharienne compte 83 chercheurs par million d'habitants (chiffre incluant d'autres domaines que l'agriculture). En Asie, ce chiffre est de 785 chercheurs par million d'habitants. Dans les pays de l'OCDE, il est de 1 100. Même dans les

⁹⁴ Approches et méthodes participatives (2006); Technologies de l'information et de la communication à l'appui des systèmes de recherche, de vulgarisation et d'enseignement agricoles (2006); Systèmes d'information et de données AGS (2005); et évaluation du projet A du programme de soutien aux moyens d'existence financé par le DFID (2007).

⁹⁵ Carl K. Eicher.

régions assez bien pourvues, la répartition des ressources est très inégale. Le Brésil, par exemple, représente la moitié des dépenses de l'Amérique latine en matière de recherche agricole. En Afrique subsaharienne, près de la moitié des pays ont moins investi dans la recherche agricole et le développement en 2000 qu'en 1991. La FAO a beaucoup contribué au développement des capacités en matière de recherche et d'enseignement supérieur pendant la période 1970-95, surtout en Inde, où des programmes importants de formation et de recherche et développement ont été mis en place aux niveaux du troisième cycle universitaire et des études post-doctorales. Au cours des deux dernières décennies, l'attention à ces questions et besoins a presque disparu des programmes de développement internationaux. Quelques initiatives nouvelles ont été lancées, mais le financement de la plupart d'entre elles s'est avéré fâcheusement insuffisant. Le GCRAI est en faveur de la création d'une université agricole mondiale, mais cette initiative fait l'objet d'un vif débat entre ses membres, notamment sur la question de son avantage comparatif. L'Initiative mondiale pour l'éducation, lancée par le Forum économique mondial, a pour but de créer des partenariats entre les secteurs public et privé. Plus axée sur les établissements scolaires, elle inclut également l'enseignement supérieur et s'appuie désormais sur un partenariat avec l'Unesco. Signe encourageant, elle bénéficie du concours de la fondation Gates et de la fondation Rockefeller dans l'établissement d'un partenariat regroupant 12 universités africaines en vue de proposer des doctorats conjoints axés sur l'agriculture;

- b) les facteurs suivants ouvrent la voie à d'autres solutions permettant d'aider les agriculteurs en matière d'apprentissage et d'aide à la décision: l'influence grandissante des ONG; la promotion des produits par le secteur privé; la possibilité d'associer des concepts comme celui des « vétérinaires aux pieds nus » dans des systèmes intégrés; l'essor des téléphones mobiles, la présence de la télévision et, dans certains pays, l'accès à Internet dans des zones rurales; l'adoption de systèmes plus rigoureux de paiements en fonction des résultats dans le secteur public; l'élévation du niveau d'instruction; les enseignements tirés des écoles pratiques d'agriculture et les approches de création de moyens d'existence durables;
- c) le développement de l'agro-industrie n'est pas suffisant pour créer les emplois et les revenus équitables nécessaires. L'Afrique est un exemple frappant à cet égard. Parallèlement, l'urbanisation croissante, l'ouverture de nouveaux marchés d'exportation, notamment en Asie et au Proche-Orient, et les débouchés que représentent les produits à valeur ajoutée pour les marchés locaux et internationaux, créent de nouvelles perspectives. Des politiques, des cadres réglementaires et des structures d'appui doivent être mis en place. La disponibilité de modes de financement appropriés pour l'agro-industrie (incluant les fournitures et le commerce agricoles), les petits exploitants et les microentrepreneurs sans terres n'a jamais été aussi cruciale.

507. L'EEI n'a pas été en mesure de démontrer l'efficacité récente des programmes d'appui institutionnel de la FAO. Le logiciel bancaire Microbanker élaboré conjointement avec GTZ est une ressource importante pour les banques rurales, mais son utilisation et sa mise à jour n'exigent pas l'intervention continue de l'Organisation. Cependant, la plupart des activités principales de la FAO dans les domaines du soutien institutionnel et du renforcement des capacités n'entrent pas dans le cadre de ce groupe de programmes. Le lancement du système de « formation et visites » par la Banque mondiale a fait perdre à la FAO une grande partie de son primat intellectuel en matière d'apprentissage agricole. L'approche des écoles pratiques d'agriculture, élaborée dans le cadre du Programme de protection intégrée contre les ravageurs, est actuellement perfectionnée par l'unité de soutien du PSSA. Conjointement avec la Banque mondiale, la FAO a mis au point une approche conceptuelle des Systèmes de connaissances et d'informations agricoles pour le développement rural, mais sa publication sur la réforme des systèmes de vulgarisation agricole est plutôt un manifeste en faveur du statu quo.

508. Les activités de recherche et de vulgarisation ont été prises en charge par le GCRAI par l'intermédiaire de l'Institut national de la recherche agricole, fondé en 1980. Ce programme a toutefois cessé d'être effectif en 2004 lorsqu'il a été associé à l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI). La capacité de la FAO avait à cette époque chuté à un niveau tel qu'elle n'était pas en mesure d'occuper la place vacante. Le transfert de technologies dans les réseaux est pris en charge par d'autres unités techniques que celles de la Division de la recherche et de la vulgarisation et bien que l'interface institutionnelle avec le GCRAI soit dans cette division, la plupart des contacts et des partenariats semblent se nouer directement entre les unités techniques.

509. En ce qui concerne la commercialisation en zones rurales, les travaux sur les chaînes de valeur, le rôle des supermarchés, l'impact des normes, etc. ont été pris en charge dans d'autres unités de la FAO. L'élaboration d'un nouveau programme interdisciplinaire axé sur le secteur agroalimentaire est une initiative prometteuse même s'il est trop tôt pour évaluer son efficacité.

510. Les ressources des programmes de soutien institutionnel ont toutes subi une réduction supérieure à la réduction moyenne appliquée aux ressources prévues par le Programme ordinaire pour les programmes techniques. Par ailleurs, la mobilisation de ressources extrabudgétaires pour les activités normatives n'a pas eu le succès escompté. Des consolidations ont eu lieu⁹⁶, mais les ressources ont été dispersées entre un grand nombre de petites initiatives. Des partenariats solides n'ont pas été établis avec d'autres unités, de la FAO ou non, à l'exception de celui sur les finances rurales avec GTZ. Deux exemples montrent l'ampleur de cette fragmentation. Le soutien à la recherche agricole compte 16 postes du cadre organique pour des domaines d'intervention aussi divers que la politique de la recherche, la planification, la gestion et l'organisation, l'évaluation et le transfert des technologies, l'établissement de partenariats scientifiques mondiaux, la biotechnologie, la biosécurité. Le Service de la gestion, de la commercialisation et des finances agricoles compte un effectif de 15 fonctionnaires intervenant dans les domaines suivants: développement de l'agro-industrie, commercialisation des produits agricoles, finances rurales, gestion des exploitations et infrastructure rurale.

511. L'impression générale qui se dégage de l'examen ci-dessus est que ces domaines d'activité de la FAO sont mal positionnés et que leurs ressources sont insuffisantes pour répondre comme il convient aux nouveaux défis posés par le développement. Il y a certes des exceptions, par exemple la communication pour le développement. Dans ce domaine, la FAO aide les pays à intégrer des techniques de communication comme la radio rurale participative, la télévision, les supports intégrés multimédias et les réseaux Internet qui relient les chercheurs, les agents de vulgarisation, les éducateurs et les groupements d'agriculteurs. Ces activités sont mises en œuvre directement par le biais de projets ou du Réseau virtuel de communication pour la vulgarisation et la recherche (VERCON). Cependant, il ne semble pas exister de réflexion théorique concernant une approche globale et intégrée de l'apprentissage agricole. Par ailleurs, les conditions dans lesquelles l'approche des écoles pratiques d'agriculture pourrait être économiquement efficace n'ont pas été clarifiées. Cela étant, des travaux récents sur des arrangements institutionnels en matière de recherche et de vulgarisation ont adopté une perspective axée sur le service public et la centralisation de l'offre.

Politiques économique, sociale, nutritionnelle et alimentaire

512. Pour obtenir une vue globale de l'efficacité de la FAO dans le domaine des politiques économique, sociale, nutritionnelle et alimentaire, la section qui suit doit être considérée à la lumière d'autres sections du présent rapport, notamment celles concernant l'examen des activités intersectorielles, les évaluations des systèmes d'information, de base de données, de statistiques et de promotion, les activités juridiques, la politique institutionnelle relative au secteur agroalimentaire, les

⁹⁶ En 2002 la commercialisation, les finances rurales et le développement des agro-industries ont été regroupés dans un service avec la gestion des exploitations agricoles dans AGS. Suite aux réformes de 2007, le développement de la recherche, l'éducation, l'apprentissage des agriculteurs ont été regroupés dans une unité de la recherche et de la vulgarisation du nouveau Département des ressources naturelles.

services d'appui, la recherche et l'éducation, etc., ainsi que les politiques concernant les activités techniques étudiées dans le présent chapitre et les activités des représentants de la FAO.

513. La réorganisation de 2007 a servi à regrouper la plupart des politiques sociales avec les politiques commerciales et économiques à l'intérieur du Département du développement économique et social, mais il n'existe pas de point de coordination reconnu couvrant l'ensemble des activités liées aux politiques en matière alimentaire, nutritionnelle, sociale et économique dans l'Organisation. Les principaux centres s'intéressant aux questions de politique sont répartis comme suit:

- Division de l'économie du développement agricole (ESA)
- Division du commerce international et des marchés (EST)
- Division de l'assistance aux politiques (TCA)
- Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural (ESW)
- Service de la planification, de l'analyse et de l'évaluation nutritionnelle (AGNA)
- Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers (NRLA)
- Division de l'économie et des politiques de la pêche et de l'aquaculture (FIE)
- Division de l'économie et des produits forestiers (FOE)
- Branche pour l'analyse sectorielle et des politiques en matière d'élevage (AGAL)

514. L'équipe de l'EEI a prêté une attention accrue à ce thème au niveau national parce qu'elle a considéré que les activités liées aux politiques et à la création de capacités étaient deux domaines prioritaires pour les pays membres. Un document de travail de l'EEI sur les politiques économiques et sociales a évalué plus de 150 notes de synthèse, documents de politique générale et d'articles concernant les politiques commerciale et économique⁹⁷. Une enquête menée auprès de nutritionnistes de la communauté internationale, du monde universitaire et des pays en développement⁹⁸ par un autre consultant de l'EEI ayant étudié ce domaine a permis d'obtenir 106 réponses. L'équipe de l'EEI a également pu procéder à un certain nombre d'évaluations concernant directement les activités de politiques⁹⁹.

Productivité et qualité des activités de la FAO

515. **Capacité:** les activités en matière de politiques sont l'un des domaines ayant reçu des ressources réduites au titre du Programme ordinaire. Il s'agit également de l'un des domaines ayant bénéficié de ressources extrabudgétaires supplémentaires pour les activités normatives. Les divisions ESA, EST et TCA comptaient 76 postes du cadre organique (y compris ceux financés par un projet) à la fin de l'année 2006. Les divisions ESA et EST sont tenus d'assurer les secrétariats des deux comités du Conseil (CFS et CCP). Les divisions chargées des politiques, notamment ESA, subissent une pression considérable pour apporter des contributions aux déclarations et aux positions de la FAO. Ces efforts réduisent l'attention qui pourrait être portée à un programme de travail particulier. Cela étant, il s'agit d'un moyen de diffuser des avis et de fournir une assistance aux politiques. Selon l'autoévaluation de la division TCA, 44 pour cent seulement du temps de travail du personnel était consacré à l'assistance aux politiques et 19 pour cent à la création de capacités (surtout l'élaboration de matériels pédagogiques, de guides, etc.). Le reste est réparti entre l'information sur les pays, des tâches de type secrétariat (par exemple pour les conférences régionales) et l'appui au programme de terrain. Les crédits budgétaires limités pour les dépenses hors personnel sont un autre facteur qui réduit l'efficacité de l'assistance aux politiques dans la division TCA, car il limite la capacité de déplacement du personnel en dehors des projets financés. L'évaluation récente des produits de base et du commerce a également noté que les problèmes de capacité avaient été aggravés dans la division EST par une inadéquation entre les compétences du personnel et les besoins. L'autoévaluation de la

⁹⁷ Bruce Gardner.

⁹⁸ David E. Sahn.

⁹⁹ Évaluations de l'aide aux politiques de la FAO (2001); Activités de la FAO dans les produits de base et le commerce (2007); Programme de partenariat FAO/Pays-Bas (FNPP) (2005); Programme « Rôles de l'agriculture » financé par le Japon (2007); autoévaluations des activités de politique du TCA (2004); travaux sur le régime foncier (2005); Besoins nutritionnels (2004); Mesures communautaires pour améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition des ménages (2004).

division TCA a également observé que des fonctionnaires avaient une formation et des compétences plus axées sur les programmes que sur les politiques, et constaté que l'expertise en matière de nutrition ne correspondait plus aux profils des besoins qu'exigent les politiques.

516. **Qualité du travail:** la FAO est engagée dans certaines recherches en matière de politique, mais elle intervient surtout dans la validation des connaissances en ce domaine, diffusant des informations aux publics non spécialisés. La plupart des documents de politique de la FAO sont donc des compilations de résultats scientifiques ou des notes de synthèse sur les conséquences des politiques et non des documents de recherche fondamentale. Les rapports sur la *Situation de l'alimentation et de l'agriculture dans le monde* (SOFA), l'*État de l'insécurité alimentaire dans le monde* (SOFI) et la *Situation des marchés mondiaux des produits agricoles* (SOCO) sont tous produits par le Département du développement économique et social (voir l'examen des activités de promotion et de communication ci-dessus). Il existe un autre rapport très important intitulé *Agriculture mondiale: 2015-2030*. Tous les examinateurs ont estimé que si ces publications n'apportent pas nécessairement d'idées nouvelles, elles rassemblent des preuves et des arguments sur les questions abordées, sont mesurées, factuelles, tenant le lecteur informé des différents aspects des débats et des principales conclusions des chercheurs. Point important, elles sont très axées sur les enjeux politiques.

517. Au cours de l'Évaluation externe indépendante et de l'évaluation des produits de base et du commerce, de nombreux échantillons de publications ont été examinés. Le ciblage a été jugé souvent imprécis. Il a été constaté également que lorsque les études de la FAO abordaient des questions polémiques, elles étaient en général équilibrées et solidement argumentées, même si les conclusions ne faisaient pas l'unanimité¹⁰⁰. Les publications, les réunions, la participation aux conférences et l'utilisation d'auteurs externes contribuent à faire mieux connaître les orientations politiques. L'équipe de l'EEI a estimé que les réunions de la FAO sur les questions relevant de l'environnement et de l'agriculture durable, des politiques commerciales, de la biotechnologie et de l'aide alimentaire étaient appréciées par les universitaires et les chercheurs extérieurs à la FAO, qui y participaient. L'évaluation des produits de base et du commerce a constaté que la plupart des pays recevant les documents courants de la FAO les considéraient satisfaisants. La division TCA diffuse du matériel de synthèse sur de nombreux aspects des politiques par l'intermédiaire de son site web EasyPol. Mais l'évaluation a également estimé qu'il était nécessaire de produire davantage de matériel axé sur l'utilisateur lambda intéressé par des questions de politique spécifiques. Par ailleurs, la pratique consistant à préparer des notes de synthèse sur des questions de politique sur la base de documents importants doit être élargie.

518. La FAO n'est donc pas essentiellement engagée dans des activités de recherche, bien que des recherches soient parfois conduites. À titre d'exemple, citons le « Programme sur les rôles de l'agriculture » évalué en 2007. L'évaluation a estimé que la FAO avait utilisé un modèle de recherche différent de celui utilisé par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires. La FAO s'est appuyée sur sa capacité de décentralisation pour passer des contrats avec des institutions de pays en développement, les mettre en réseau et les conseiller pour entreprendre des études de cas qui ont ensuite été synthétisées. Les liens tissés entre les institutions au niveau national ont produit un impact immédiat beaucoup plus fort. La qualité des recherches pouvait être comparée à celle de revues analogues examinées par des pairs¹⁰¹.

519. Apportant peu d'idées scientifiques nouvelles, les activités de recherche de la FAO ne sont généralement pas citées comme références. L'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires a récemment publié un rapport sur les programmes et la gestion de l'Organisation concluant que le taux annuel moyen de publications dans des revues examinées par des pairs était de 1,4 par membre du personnel. Le personnel de la FAO chargé des politiques ne produit qu'une très

¹⁰⁰ Incluant des études sur l'économie mondiale du tabac et l'impact des politiques commerciales et nationales sur le marché mondial du coton.

¹⁰¹ Le programme a introduit l'utilisation du cadre de modélisation incluant plusieurs marchés comme solution de remplacement aux modèles d'équilibre général calculables désagrégés dans des situations de pénurie de données, qui sont la norme pour de nombreux pays en développement.

petite fraction de ce chiffre. L'évaluation des produits de base et du commerce n'a pu trouver que 15 références à des membres de la Division du commerce et des marchés (EST) dans la période 1998-2004, soit une moyenne approximative de deux par an pour l'ensemble de la division. Ces résultats indiquent peut-être que les programmes et les ressources humaines de l'Organisation ne sont pas à la pointe du savoir, comme certains l'ont évoqué. L'EEI a conclu qu'une intégration plus forte dans des réseaux permettrait au personnel de la FAO de travailler davantage en partenariat, ce qui pourrait donner aux activités de l'Organisation le professionnalisme et le respect indispensables pour influencer les politiques des institutions financières internationales et d'autres institutions internationales.

520. Sur la base des questionnaires et des entretiens, l'autoévaluation de 2005 des activités liées au régime foncier a estimé que, malgré la taille réduite du programme, la FAO continuait d'être l'un des rares centres de connaissance dans ce domaine. L'Organisation avait une réputation de neutralité politique et de compréhension des différents contextes sociopolitiques et avait influencé une approche plus ascendante¹⁰².

521. L'équipe chargée de l'évaluation des activités de la FAO dans le domaine des produits de base et du commerce a estimé pendant ses visites dans les pays que les ateliers sur les négociations commerciales et l'application des dispositions des accords existant dans le cadre de l'OMC étaient très utiles. Cette conclusion était partagée par l'équipe chargée de l'évaluation de 2004 des travaux de la division TCA. Il est intéressant de noter qu'il s'agit de l'un des rares programmes exécutés conjointement par des divisions axées sur les politiques.

522. De nombreuses conclusions relatives à l'évaluation de l'assistance aux politiques (2001) ont été reconfirmées par l'autoévaluation de l'aide aux politiques de la division TCA. Il existe une dichotomie entre les activités de terrain, qui n'ont pas souvent tenu compte des conclusions normatives de la FAO, et l'élaboration du matériel de formation et d'information. Les activités de terrain ont relativement peu informé les autres divisions de leurs besoins normatifs. Les considérations de parité hommes-femmes ont été également souvent négligées.

523. **Partenariats et synergies:** L'évaluation des produits de base et du commerce a commenté de manière positive les travaux conjoints réalisés par la FAO et l'OCDE en vue d'élargir l'utilisation du modèle « COSIMO » de politique des produits agricoles à moyen terme. L'OCDE avait l'expertise en matière de modélisation et de connaissance des activités et de politiques agricoles dans les pays développés et d'autres principaux exportateurs, tandis que la FAO possédait une connaissance approfondie des marchés mondiaux des produits de base et la compréhension des activités et des politiques agricoles en vigueur dans les pays en développement de plus petite dimension. Cette évaluation a également constaté qu'il était largement admis que la FAO avait un avantage comparatif dans le domaine de l'analyse des marchés des produits par rapport à l'OCDE, la Banque mondiale et la CNUCED. Les analyses du commerce et du marché des produits de la CNUCED sont très limitées en ce qui concerne les produits agricoles, et si les chevauchements étaient peu importants, les synergies développées étaient également très peu significatives. Il a été constaté qu'en général, les activités de politique de la FAO utilisaient ou diffusaient peu les publications des autres organisations bien que celles-ci aient été de bonne qualité et abordaient des questions pertinentes.

524. L'EEI a estimé que les activités de la FAO et celles de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires se chevauchaient peu et qu'il existait une certaine forme de coopération dans la définition des programmes de travail respectifs et quelques initiatives conjointes. Elle a cependant considéré que la collaboration était rarement approfondie. Le faible niveau de collaboration entre la FAO et l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture a été jugé décevant. En ce qui concerne la nutrition et les politiques alimentaires, la FAO préside deux des neuf groupes de travail du Comité permanent des Nations Unies sur la nutrition et participe à trois autres groupes sur les urgences, l'école et l'alimentation complémentaire. Toutefois, 57 pour cent des personnes

¹⁰² L'autoévaluation a considéré que la FAO avait des atouts comparatifs dans les domaines de la valorisation des biens, la fiscalité, le cadastre et le regroupement des terres dans les régions en développement et les économies en transition.

interrogées ont indiqué que la collaboration interinstitutions de la FAO dans ce domaine était moyenne pour ne pas dire médiocre. La conclusion qui s'impose est que la FAO, malgré sa participation active à des groupes, n'a pas réussi à fournir des orientations théoriques significatives. Cela a peut-être valu à la FAO de ne pas être incluse dans l'Initiative pour éliminer la faim et la malnutrition des enfants dans le monde (ECHUI) et l'élaboration du Cadre d'action mondial.

Pertinence et efficacité

525. Au cours des visites de pays effectuées dans le cadre de l'Évaluation externe indépendante, il a été constaté que les activités de la FAO en matière de politique étaient une priorité élevée pour tous les pays, à l'exception de certains pays à revenus moyens d'Amérique latine. Ces pays ont estimé que la FAO n'avaient pas le niveau d'expertise pouvant leur être utile, notamment en ce concerne les politiques adoptées dans le secteur national et les conséquences des politiques internationales.

526. L'évaluation des produits de base et du commerce a considéré que les pays accordaient une priorité plus élevée à l'aide aux négociations commerciales bilatérales et régionales qu'au cycle de Doha de l'OMC. Cette évaluation a également estimé que les pays privilégiaient l'aide relative aux obstacles non tarifaires au commerce, notamment l'accord SPS, les réformes des marchés et le rôle du secteur privé, les circuits de commercialisation à valeur ajoutée et la différenciation des produits permettant d'obtenir des prix plus élevés. Les sites web relatifs au commerce et aux produits de base qui étaient les plus utilisés concernaient les produits horticoles, un secteur dynamique pour lequel il n'existe pas d'organe de produits et incluant certains produits mineurs présentant un intérêt, notamment les légumes secs. Ce faisceau d'intérêt concernait également les Groupes intergouvernementaux de produits pour lesquels les secteurs dynamiques (produits animaux et horticoles) et les cultures sans organes de produits enregistraient les taux de fréquentation les plus élevés, y compris les fibres naturelles et le thé. Il conviendrait donc que les efforts se concentrent dans ces domaines.

527. Dans 47 réponses aux questionnaires de pays, plus de la moitié des personnes interrogées ne savaient pas que la FAO travaillait dans six des dix domaines relatifs aux produits de base et au commerce figurant dans la liste. L'évaluation des produits de base et du commerce et les propres travaux de l'Évaluation externe indépendante au niveau des pays ont confirmé que les activités normatives de la FAO en matière de commerce et de politique ne sont pas très connues dans les pays. L'évaluation des produits de base et du commerce a conclu que la pertinence des travaux de la FAO dans ces pays devait être renforcée.

528. En ce qui concerne la nutrition, 75 pour cent des nutritionnistes ayant répondu au questionnaire de l'EEI ont considéré que la priorité première pour la FAO en tant qu'organisation internationale devrait être d'examiner l'impact nutritionnel des systèmes alimentaires mondiaux et de l'agriculture, mais que les activités de politique de la FAO n'étaient pas conformes à cette orientation. Les activités de la FAO en matière de nutrition ont été considérées beaucoup moins importantes que celles de l'UNICEF et moins significatives à certains égards que celles de l'OMS et du PAM. Elles ont cependant été considérées comme plus importantes que celles de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, de la Banque mondiale ou de plusieurs autres, notamment l'Alliance mondiale pour améliorer la nutrition. Sur un plan plus général, l'EEI a également constaté que les travaux de la FAO sur les politiques alimentaires n'intégraient pas suffisamment de considérations nutritionnelles et que les travaux sur la nutrition étaient réalisés indépendamment des activités portant sur les politiques économiques, sociales et alimentaires.

ACTIVITÉS ET THÈMES INTERSECTORIELS

529. Les propositions de réforme du Directeur général (2005) ont indiqué que l'interdisciplinarité accrue était un avantage comparatif potentiel important de l'Organisation. La présente section de ce rapport examine un certain nombre de domaines de priorité intersectorielle, notamment ceux identifiés dans les propositions de réforme 2005 du Directeur général mettant l'accent sur le développement des capacités et l'assistance aux politiques. Ces deux domaines sont également apparus, lors des travaux

de l'EEI, comme des priorités incontournables pour les membres et ont été abordés dans le contexte des divers domaines techniques.

Intégration des questions de parité hommes-femmes et autonomisation des femmes

530. Outre le retour d'information résultant des études de pays de l'EEI et de l'examen des rapports de spécialistes dans divers domaines d'activité de l'Organisation, la présente section de l'évaluation inclut un document de travail¹⁰³ et:

- a) des entretiens avec 70 personnes travaillant dans le secteur public, des ONG et des organismes de développement dans trois pays africains;
- b) des entretiens tenus à Rome avec 30 membres du personnel de la FAO et cinq représentants permanents à la FAO;
- c) une enquête collectant les avis des membres du personnel de la FAO, qui a reçu 979 réponses;
- d) une analyse comparative de référence entre la FAO et d'autres institutions des Nations Unies.

Politiques et intégration en matière de parité hommes-femmes

531. Lors du premier cycle de réformes entrepris par le Directeur général en 1994, l'accent placé sur la parité s'était traduit par la création d'une division distincte traitant des questions de population et de parité. Le cycle de réformes plus récent (2007) est allé un cran plus loin en prévoyant d'intégrer la parité dans d'autres aspects de la politique sociale et économique pris en charge par la Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural (ESW), au sein du Département du développement économique et social.

532. Le premier Plan d'action de la FAO – Parité hommes-femmes et développement a été approuvé par la Conférence en 1989 pour la période 1989-95. Le nouveau plan 2002-2007 a été considéré comme un bon modèle au sein du système des Nations Unies, identifiant les principaux problèmes auxquels les pays sont confrontés et les domaines d'action prioritaires permettant de traiter la question de l'inégalité des sexes, conformément au mandat de la FAO, et en liaison avec d'autres initiatives des Nations Unies et avec le Sommet mondial de l'alimentation. Il est regrettable que le Plan ne fasse aucune référence aux Objectifs du Millénaire pour le développement, ce qui est également le cas pour les rapports d'étape 2003 et 2005 soumis à la Conférence. Les objectifs ont été liés au Programme de travail et budget et au Plan à moyen terme incluant les résultats des programmes techniques en matière de parité et les plans sur la manière dont ils pourraient être supervisés. Une augmentation de 18 pour cent a été constatée dans les résultats pour lesquels un lien avec la parité avait été spécifié. Un système de codage simple a été utilisé pour déterminer et évaluer les activités prenant en compte la parité hommes-femmes¹⁰⁴. L'approche globale a été jugée comme un modèle à reprendre par d'autres organisations des Nations Unies. En 2002, l'évaluation de la question de l'intégration des considérations de parité dans les programmes de la FAO a considéré que l'intégration de cette question dans le Programme de travail et budget était un « immense progrès », tout comme la possibilité d'identifier les résultats obtenus en matière de parité dans le Programme de travail et budget pour des raisons de suivi. Ce progrès a été également reconnu par l'enquête du Groupe de développement des Nations Unies portant sur la prise en compte de l'intégration des questions de parité.

533. Le Plan d'action de la FAO – Parité hommes-femmes et développement a été conçu comme un outil d'incitation à la sensibilisation. Ce plan supposait que les unités techniques de la FAO possédaient la compétence et la capacité d'élaborer des plans d'action en matière de parité sans l'appui

¹⁰³ Achola Okeyo et Sarah Burrows.

¹⁰⁴ Système de codage: (1) peut avoir des conséquences négatives pour les femmes; (2) neutre du point de vue de la parité hommes-femmes; (3) la différenciation sexospécifique peut être un facteur d'efficacité; (4) en grande partie orienté à l'avantage des femmes; (5) totalement orienté à l'avantage des femmes.

de la division ESW. Cependant, ni le plan ni le PMT ne donnent suffisamment d'orientation pour suivre et évaluer les résultats escomptés en matière de changement. Malgré l'accent mis sur cette question par les organes directeurs, l'évaluation interne de la FAO et les comités interinstitutionnels, seule une petite partie des mécanismes de suivi et de création de rapports en matière de parité, prévus dans le Plan d'action 2002-07, a pu être mise en place à ce jour. À l'instar de l'ensemble des activités techniques de la FAO, ce qui existe est essentiellement axé sur les résultats et non sur l'impact. L'évaluation a également donné une priorité inadéquate à la parité. Paradoxalement, les arrangements actuels permettant l'approbation du Plan d'action de la FAO – Parité hommes-femmes et développement et l'établissement de rapports d'étape en dehors du cadre du Programme de travail et budget et du cycle de documents atténuent l'attention qui devrait être accordée à ce thème et renforcent l'idée qu'il s'agit d'un problème de la division ESW et non d'un problème de l'Organisation dans son ensemble.

534. Les progrès accomplis en ce qui concerne l'intégration et la prise en compte des questions de parité dans les programmes de la FAO ont été très inégaux. Certains exemples sont très convaincants, d'autres sont insuffisants, voire inexistant, selon les domaines. Des progrès ont été accomplis en matière de secours d'urgence, dans les cultures, la foresterie, les pêches artisanales et la transformation du poisson. L'évaluation des activités de la FAO dans la santé animale en 2002 a également constaté que la question de la parité était systématiquement intégrée. Dans le domaine des statistiques, davantage d'efforts sont déployés pour produire des données désagrégées mais la base d'information est nettement insuffisante. La Déclaration faite en 2006 lors de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural mettait un accent accru sur les questions de parité, notamment sur les droits fonciers, mais la priorité accordée à ces questions dans le domaine économique a été considérée comme limitée.

535. L'enquête de l'EEI relative au personnel rapporte que 40 pour cent des personnes ayant répondu n'avaient pas eu connaissance du Plan d'action sur la parité hommes-femmes et développement et que 14 pour cent seulement l'utilisaient dans leur travail. « La FAO et le défi des Objectifs du Millénaire pour le développement: la voie à suivre » (2005) ne mentionne absolument pas les mots « parité » ou « femmes ». Des cinq publications marquantes de la FAO commençant par l'intitulé « Situation de », seules les publications SOFI et SOFA sont mentionnées dans le Plan d'action de la FAO – Parité hommes-femmes et développement 2002-07. Un comptage des mots montre que la parité est peu prise en compte, à l'exception de la « Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture » et la « Situation des forêts dans le monde ». L'« État de l'insécurité alimentaire dans le monde » (SOFI) 2005 comprenait un chapitre sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Pour autant, le SOFI 2006 ne comprenait aucune analyse ou désagrégation de données sur la parité et ne mentionnait le mot « femmes » qu'une seule fois dans le rapport. Du point de vue du comptage des mots, la comparaison avec les publications marquantes de la Banque mondiale, du PNUD et de l'OMS n'est pas du tout favorable à la FAO.

536. Il faut en conclure que la question de la parité a été mieux intégrée dans les activités relatives aux cultures, à l'élevage et à la foresterie que dans celles liées à l'économie. Bien qu'il existe certains succès notables, la plupart des activités de la FAO semblent « aveugles à la parité », même dans les publications marquantes, ou dépeignent les femmes comme des victimes ou des bénéficiaires passives, au lieu de montrer qu'elles sont des acteurs économiques essentiels dans les domaines relevant du mandat de la FAO.

Réalizations normatives et résultats dans les pays

537. La FAO a entamé les travaux relatifs au programme d'analyse et de formation à la sensibilisation aux questions de la parité et du contexte socioéconomique (SEAGA) en 1993. SEAGA continue d'être l'un des principaux programmes de la FAO concernant l'intégration des questions de parité et le renforcement des capacités. Il couvre désormais divers domaines comme la microfinance, l'irrigation, les secours d'urgence, la remise en état, l'élevage, l'agro-industrie ainsi que la gestion des ressources des ménages et du cycle des projets. Il existe divers manuels qui s'échelonnent du niveau terrain au niveau macro et neuf guides pratiques dans des secteurs spécifiques, le plus récent intégrant les réalités que sont le VIH/sida et la parité. Deux guides sont également produits dans un format de

poche et la plupart comprennent des listes de contrôle détachables pouvant être utilisées sur le terrain. Ces guides ont pour but évident de fournir des outils pratiques pour l'intégration des questions de parité.

538. Dans le milieu des années 90, d'autres institutions ont considéré que SEAGA était un modèle permettant de développer des capacités pour l'analyse de la parité. Cependant, en 2003, la plupart des institutions et des donateurs bilatéraux avaient conçu leurs propres outils d'analyse de la parité. Le modèle SEAGA est encore utilisé dans les institutions des Nations Unies sises à Rome et l'EEI a pu obtenir des exemples de la manière dont SEAGA était appliqué sur le terrain. Contrairement à beaucoup d'autres manuels de la FAO, des efforts constants ont été produits pour introduire SEAGA au niveau des pays en incluant des cours de formation mais, à quelques exceptions près, il semble que des cours de formation ponctuels ne soient pas suffisants pour que les manuels soient adoptés, utilisés et adaptés aux conditions locales. En outre, une évaluation de la formation à l'analyse de la parité et de matériels connexes produits par d'autres institutions des Nations Unies et la Banque mondiale indique qu'aucun de ces matériels ne fait référence à SEAGA. Un examen des questions d'évaluation de la parité publié par l'OCDE/DAC en 2005 inclut des références à un certain nombre d'outils d'analyse et d'évaluation de la parité élaborés par le PAM, la Banque mondiale et le BIT, sans mentionner la FAO pour autant.

539. L'attention à la parité est l'un des huit critères retenus au cours du processus d'examen des projets de la FAO. Une analyse des évaluations de cinquante-quatre projets de terrain entre 2002 et 2004 a montré que 31 projets comprenaient des références spécifiques aux femmes et que 38 pour cent des projets étaient considérés comme ayant eu un impact positif sur les moyens d'existence des femmes. Dans 43 pour cent des projets, les questions de parité étaient soit ignorées soit jugées sans objet.

540. Au Malawi et au Mozambique, la FAO semble avoir contribué à des processus ayant conduit à la révision des lois sur la propriété en faveur des femmes. Elle a également participé à des travaux essentiels sur les liens entre le VIH/sida et la propriété des femmes et les droits d'héritage, surtout en Afrique du Sud, où le rôle de l'Organisation dans la mobilisation d'acteurs les plus divers a été publiquement reconnu par au moins une ONG active en la matière, à savoir Oxfam. L'évaluation du Programme spécial pour la sécurité alimentaire en 2002 a constaté que la participation des femmes était importante. Par ailleurs, l'évaluation de TeleFood en 2006 a observé que les femmes étaient une priorité élevée pour ces microprojets, bien que le ciblage des pauvres et l'efficacité globale de ces projets aient été peu convaincants. Les évaluations ont trouvé que les projets concernant la gestion des ressources naturelles par les communautés accordaient peu de place aux femmes. On ne compte que deux évaluations de projet contenant un élément sexospécifique. Dans un projet régional exécuté en Afrique australe, un conflit culturel est apparu entre les chercheurs et les approches plus économiques et sociologiques qu'ils étaient censés appliquer en matière de parité. Ce projet s'est également montré prudent en ce qui concerne l'accent placé sur la composante de parité, car il y avait un risque de mécontenter une société dominée par les hommes en ce qui concerne les autres composantes du projet.

541. L'EEI a constaté que les organes directeurs de la FAO avaient bien placé la priorité sur les questions de parité mais que celles-ci ne figuraient pas au centre des préoccupations dans les réponses données par les pays aux questionnaires ou lorsque les équipes de l'évaluation ont rendu visite aux pays (les questions de parité ont cependant été examinées lors des visites de pays effectuées par les équipes de l'évaluation, conformément à la liste de contrôle standard). Il est donc nécessaire que la FAO fasse mieux connaître la question de la parité et fournisse des orientations claires en la matière, et non l'inverse. Au niveau du pays, la FAO aborde souvent les questions de parité par le biais d'initiatives pilotes de petite dimension qui ne débouchent pas sur l'adoption de politiques. Par ailleurs, le manque d'interventions stratégiques est patent.

Partenariat et coopération

542. La FAO joue un rôle pilote au sein du Réseau interinstitutions sur les femmes et l'égalité entre les sexes. Dernièrement, elle a procédé à l'intégration des questions de parité hommes-femmes dans tous ses projets, avec la collaboration du FIDA. Des directives ont également été élaborées pour la

présentation des rapports concernant l'article 14, consacré aux femmes rurales, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Cela étant, la coopération au niveau national avec les autres institutions, y compris le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) semble avoir perdu son caractère méthodique.

Renforcer l'efficacité de l'action de la FAO dans le domaine de la parité hommes-femmes

543. Le propos ci-dessus témoigne des progrès réalisés par la FAO en matière d'intégration des questions de parité hommes-femmes et des retombées effectives au niveau national. Au début des années 90, la FAO se trouvait en première ligne sur le front de l'égalité des sexes. Cependant, les indicateurs réunis par l'EEI montrent que l'Organisation est globalement sous-performante au regard de l'importance de ces questions de parité dans son mandat. Le Plan d'action pour la parité hommes-femmes n'est pas intégré dans le cycle complet des programmes. Des éléments donnent à penser que la Division de la parité, de l'équité et de l'emploi en milieu rural a adopté, ces dernières années, une démarche de plus en plus réactive, gaspillant de manière excessive ses ressources pour répondre à des demandes urgentes d'intervention sur la parité, y compris pour examiner et commenter les projets. L'intégration des questions de parité hommes-femmes n'obéit plus à une stratégie et la FAO s'occupe de plus en plus d'initiatives et de projets de petite envergure. La Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural doit concentrer ses efforts sur la meilleure façon d'aider les Divisions techniques à assumer les responsabilités qui sont les leurs dans le domaine de la parité, et de conseiller la FAO sur la façon de tirer parti de l'intégration des questions de parité et d'autonomisation des femmes pour réformer en profondeur les politiques et leur mise en œuvre au niveau national.

544. Au cours des années 80 et au début des années 90, la FAO a entrepris de donner au personnel une formation approfondie aux questions des spécificités liées aux sexes. Durant la décennie écoulée, cela a cédé la place aux demandes de formation des pays auxquelles il a été répondu au mieux par un saupoudrage des ressources très limitées qui ne s'inscrit pas, toutefois, dans une action cohérente de renforcement des capacités. La FAO a mis en place des points de contact pour la parité hommes-femmes au sein des divisions et dans les bureaux de pays où ses représentants sont ainsi désignés. La fonction de ces points de contact n'y est toutefois pas officiellement reconnue et leur sélection n'obéit à aucun critère; leur niveau de responsabilité pas plus que leurs pouvoirs ne sont précisés; leurs tâches ne sont pas clairement définies et la fonction ne figure généralement pas dans leurs attributions.

545. Il est possible d'accroître les activités conjointes avec les autres organisations des Nations Unies et, peut-être même, de partager les effectifs chargés des questions de parité hommes-femmes aux niveaux des pays ou des sous-régions. La FAO pourrait, à l'instar d'UNIFEM, mettre davantage à profit ses alliances avec les organisations de la société civile aux niveaux national, régional et international. Elle doit s'employer à se repositionner au niveau national afin de pouvoir intervenir avec une efficacité accrue en tant que conseiller pour l'intégration des questions de parité dans ses domaines de compétences, y compris au sein de l'équipe des Nations Unies présente dans le pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD).

Environnement et gestion des ressources naturelles

546. Telles que définies dans le Cadre stratégique (1999), la conservation, l'amélioration et l'utilisation durable des ressources naturelles, y compris les terres, les eaux, les forêts, les pêches et les ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture constituent l'un des trois objectifs que l'Organisation a vocation à aider les États Membres à atteindre. Cela correspond également à l'Objectif 7 du Millénaire pour le développement. La création du Département du développement durable, en 1994, et du Département de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, en 2007, a marqué l'importance attachée à ce domaine transversal. Les travaux réalisés par la FAO en matière de gestion durable des ressources naturelles sont, pour l'essentiel, exécutés dans d'autres départements. Ils englobent, notamment:

- a) un large éventail de travaux concernant la protection intégrée contre les ravageurs, la commercialisation et la gestion responsables des pesticides et l'élimination des stocks de pesticide périmés, domaines dans lesquels la FAO coopère également à i) plusieurs accords juridiques, dont la Convention de Rotterdam (1998) sur la procédure de

- consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international, dont elle assure le secrétariat conjointement avec le PNUE et, ii) au Code de conduite sur les pesticides, appliqué sur une base volontaire, mis au point avec l'industrie, les autorités publiques et la société civile (se reporter à l'examen des activités dans les domaines de la production agricole, la protection phytosanitaire et les pesticides);
- b) la Convention internationale pour la protection des végétaux, qui s'occupe des questions touchant aux espèces envahissantes (importante pour la Convention sur la diversité biologique) ainsi qu'à la dissémination des ravageurs;
 - c) les ressources phytogénétiques administrées par la FAO pour le compte de la communauté internationale en tant que bien public mondial, en particulier les collections du GCRAI;
 - d) le Traité international sur les ressources phytogénétiques (2001);
 - e) la surveillance de la diversité biologique des animaux d'élevage (voir l'élevage plus haut);
 - f) la gestion des terres et de l'eau douce (se reporter aux sections relatives à la terre, l'eau et l'irrigation, plus haut);
 - g) le Code de conduite pour une pêche responsable (1995) – voir les pêches plus haut – pour lequel la FAO a élaboré une théorie globale de gestion durable des ressources halieutiques;
 - h) Dans le domaine de la foresterie, les travaux en cours de la FAO (voir la foresterie, plus haut) qui concernent, pour l'essentiel, la gestion durable de la ressource, l'aménagement des bassins versants, etc. À ce jour, ce domaine a fait l'objet d'une attention particulière au regard du changement climatique, de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de son Protocole de Kyoto; et
 - i) Les travaux récents dans le domaine de la politique économique, qui ont porté sur les services rendus par l'agriculture à l'environnement (voir politique économique et sociale, plus haut).

Dans tous ces domaines, le travail de la FAO consiste à fournir des informations et des statistiques sur l'état de la ressource (certaines figurant dans des bases de données géoréférencées, comme pour les terres et l'eau douce); des instruments volontaires ou juridiquement contraignants; des accords sur l'environnement, des orientations politiques et le renforcement des capacités afin d'aider les pays à les mettre en oeuvre.

547. Certains des projets auxquels la FAO a travaillé, financés par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), concernent la gestion locale des ressources naturelles où les parties prenantes sont les consommateurs et les producteurs de connaissances et qui repose sur la prise de conscience que l'écosystème et les systèmes économique et social sont interconnectés. Selon de récentes évaluations de ces activités, la viabilité écologique a, jusqu'à présent, été évaluée le plus souvent sous l'angle de la collaboration efficace entre les parties prenantes pour l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et de la sensibilisation à l'interdépendance mutuelle des principaux éléments qui en assurent la pérennité.

548. Outre les trois principales organisations de mise en oeuvre prévues par le Fonds mondial pour l'environnement (FEM) qui sont le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale, il a également été donné à la FAO la possibilité de préparer des propositions de projets à soumettre au FEM pour examen. Limitée, au départ, au domaine des polluants organiques persistants liés à la Convention de Stockholm, l'expertise de la FAO a été également reconnue dans d'autres domaines relevant du FEM comme la diversité biologique, les eaux internationales, la dégradation des terres, le changement climatique et pour certains sujets transversaux, parmi lesquels la gestion durable des forêts où on lui a confié un rôle pilote dans l'élaboration des programmes. À la mi-2007, le Conseil du FEM a autorisé toutes les organisations d'exécution à accéder directement à ses ressources dans les domaines où elles détiennent un avantage comparatif. À ce jour, la FAO n'a pas consacré de ressources importantes au développement de cette relation (dont s'occupe un administrateur auxiliaire). Au-delà de l'intérêt que présente la collaboration de l'Organisation en tant que fournisseur de services d'appui techniques, des

interrogations demeurent quant à son aptitude à être le maître d'œuvre de projets d'application nationale. D'autres activités de nature technique pour des projets relevant du FEM pourraient fournir l'occasion d'approfondir des théories normatives au niveau du terrain. Toutefois, les entretiens de l'EEI avec ses partenaires ont mis en avant le rôle de la FAO en tant qu'organisateur et spécialiste de l'élaboration de conventions et de directives internationales, plutôt que son aptitude à exploiter une expertise de haut niveau sur le terrain.

Transfert de technologies et expériences pilotes, y compris Programme spécial pour la sécurité alimentaire

549. Le Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA) a été évalué en 2002. Il a été observé qu'en mettant l'accent sur la démonstration d'intrants de production subventionnés, il n'apprenait souvent pas grand-chose aux agriculteurs. Ceux-ci étaient informés mais manquaient de ressources pour se lancer dans un achat dont le résultat ne justifiait pas, à leurs yeux, l'investissement nécessaire. Le premier PSSA n'avait pas mis à profit l'expérience acquise dans le cadre du projet Sasakawa 2000 et du propre Programme engrais de la FAO. La mise en œuvre de projets d'irrigation était plus utile, mais de gros problèmes avaient été rencontrés pour concevoir des initiatives viables en raison, peut-être, de l'importance excessive accordée à la gestion communautaire plutôt que privée. Il avait été procuré, notamment aux femmes, un revenu complémentaire sans toujours analyser de manière appropriée le partage des tâches entre les hommes et les femmes ou la charge de travail de ces dernières.

550. Depuis l'évaluation, de nombreuses modifications ont été apportées au PSSA pour intégrer les aspects liés aux politiques et aux institutions, et prendre en compte les problèmes d'approvisionnement et de marchés. La FAO soutient qu'elle met maintenant l'accent sur les programmes nationaux et régionaux pour aborder la question de la sécurité alimentaire dans sa totalité. L'EEI n'a toutefois guère trouvé de confirmation d'un tel changement, que ce soit au niveau de l'allocation des ressources de l'Organisation ou à celui des résultats sur le terrain. Dans plusieurs pays, le PSSA a démontré l'intérêt de la démarche des écoles pratiques d'agriculture mises au point par le Programme de la FAO de protection intégrée contre les ravageurs. Elle est de mieux en mieux acceptée par les autorités nationales et les organisations s'occupant de développement, comme le FIDA et l'Office allemand de la coopération technique (GTZ), en tant qu'approche institutionnelle de l'apprentissage et du transfert de connaissances. Le PSSA continue cependant de mettre l'accent sur la production et en pourcentage des efforts globaux consentis depuis 1996, l'incorporation des expériences pilotes est restée l'exception. D'après les évaluations et l'équipe de l'EEI, l'application du PSSA modifié en Amérique latine s'est avérée positive en apportant des avantages immédiats aux ménages. Au Mexique, des éléments indiquent son institutionnalisation. Les autorités font toutefois observer que le PSSA ne diffère, en général, pas sensiblement des autres programmes du gouvernement et des ONG. Autrement dit, sa contribution n'est en rien unique. Selon l'EEI, la situation est semblable au Bangladesh où la FAO soutient traditionnellement un certain nombre de projets de production agricole. Un ministre africain de l'agriculture explique que la FAO intervient, telle une ONG, à une échelle relativement modeste au niveau de la production, en ignorant les problèmes politiques et institutionnels majeurs auxquels son pays est confronté. Au Nigéria, le PSSA a été élevé au rang de Programme national à part entière et dans 15 autres pays, le programme a été transposé à une échelle supérieure. Une évaluation est maintenant prévue au Nigéria, mais aucune évaluation de ces programmes nationaux élargis n'a été réalisée à ce jour.

Encadré 3.2: Quelques exemples d'expériences pilotes couronnées de succès, relevés par l'évaluation (2003) des activités de la FAO dans le domaine de la production agricole

Les exemples ci-après, s'ils indiquent un succès relatif, montrent également les limites des initiatives pilotes au regard de l'importance des retombées sur le long terme:

- a) développement de l'horticulture urbaine et périurbaine en République démocratique du Congo avec le double objectif d'augmenter le revenu des exploitants et de contribuer à l'amélioration de la nutrition dans les grands centres urbains;
- b) production pilote de caoutchouc en Éthiopie pour diversifier l'agriculture et contribuer à l'augmentation des revenus des agriculteurs. Ces activités se développent maintenant grâce à la collaboration avec le secteur privé;
- c) multiplication de semences de riz de base et certifiées dans l'ouest du Burkina Faso; l'un des éléments fondamentaux du projet est la formation de producteurs de semences. Le projet a contribué de manière décisive à la hausse de la production rizicole qui a été multipliée par deux dans le pays. Cinq ans après qu'il ait été achevé, les bénéfices sont encore visibles comme en témoignent les arrangements contractuels entre ces agriculteurs et une entreprise privée de production de semences;
- d) culture de champignons comestibles au Viet Nam par des agriculteurs démunis;
- e) développement du sorgho sucre comme céréale, sucre, fourrage, fibre et produits dérivés à valeur ajoutée dans les régions arides à sols salins-alcalins de la Chine. Le sorgho sucre est dorénavant utilisé comme source de fourrage pour le bétail et comme matière première pour la transformation industrielle en alcool;
- f) formation aux techniques de mise au point de riz hybrides en Égypte par le biais de la Coopération technique entre pays en développement. Le projet a contribué au développement d'hybrides de riz précoce à rendement potentiel élevé et validé leur utilité sur le terrain, notamment en présence de taux de salinité élevés.

551. Le niveau élevé de priorité que la FAO accorde au PSSA dessert l'Organisation en réduisant ses avantages comparatifs au niveau national. Dans l'esprit des gouvernements et des partenaires dans les pays, le PSSA enfonce l'Organisation dans un emploi qui sous-estime son potentiel d'action dans les domaines normatifs où elle possède des atouts, ainsi qu'en matière de politiques et de renforcement des capacités. De nombreux bailleurs de fonds n'ont pas révisé leur jugement concernant le PSSA afin de prendre en compte les évolutions récentes du programme. Cela contribue à affaiblir l'Organisation dans sa quête de ressources extrabudgétaires.

552. Dans ce contexte, l'évaluation du TeleFood, en 2006, a constaté que les projets, d'un montant moyen de 7 600 dollars EU¹⁰⁵, n'étaient pas pires ni, assurément, meilleurs que des projets semblables d'ONG ou du gouvernement. En général, ils ne touchaient pas les pauvres et, le plus souvent, ne s'inscrivaient pas dans la durée. L'examen des projets TeleFood lors de l'évaluation des activités de la FAO en Sierra Leone, est venu encore confirmer ce résultat. Selon les conclusions de l'EEI, les modifications apportées au programme à la suite de cette évaluation n'ont pas réglé les problèmes de fond. Les priorités du TeleFood ont, peut-être, contribué d'une certaine façon à véhiculer l'image d'une organisation à l'écoute, elles ont également renforcé l'idée que la FAO n'envoie pas les messages essentiels, ne s'appuie pas sur ses avantages comparatifs ni ne contribue de manière décisive au bien-être des pauvres.

553. Des activités pilotes sont également organisées par la FAO dans des domaines comme la protection intégrée contre les ravageurs et la gestion de l'eau. Au Burkina Faso et en Chine,

¹⁰⁵ Projets du TeleFood adoptés en 2006 seulement, Système d'information sur la gestion du Programme de terrain.

l'évaluation de la décentralisation a relevé que ces activités pilotes avaient été suivies d'effet mais la démonstration devait être élargie à une masse critique. Certains éléments superflus devaient être supprimés et seuls les aspects intéressants des projets pilotes devaient être repris (non l'ensemble). L'équipe d'évaluation a observé que la conception des projets pilotes devrait toujours tenir compte d'éléments qui permettent de les reproduire et de les améliorer facilement. Selon l'évaluation de 2007 du Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche (PMEDP) en Afrique australe, on s'est davantage préoccupé de lancer de petites activités pilotes communautaires que de leurs résultats. Dans la plupart des cas, les bénéficiaires avaient peu de chances d'être durables, même pour les communautés concernées. On n'avait pas obtenu d'effets multiplicateurs et aucun enseignement n'avait été tiré pour la politique. La viabilité économique et environnementale des projets avait, le plus souvent, été négligée. Cela étant, il a été considéré que ces activités avaient peut-être sensibilisé les Départements des pêches à la nécessité de travailler au niveau local avec les communautés et les secteurs bénéficiaires, et d'autres au sein des gouvernements et des ONG devenus, au cours du processus, plus attentifs aux problèmes des communautés de pêcheurs.

554. La demande de transferts de techniques de production est, en général, plus forte dans les pays les moins avancés mais elle est faussée par les objectifs de production fixés à de nombreux ministres de l'agriculture. Dans la plupart de ses domaines d'activité la FAO ne détient pas, cependant, un avantage comparatif potentiel fort en matière de diffusion des techniques de production et ses performances sont parfois moins bonnes que celles de ses concurrents. La FAO ne peut posséder des compétences techniques, aux niveaux central et régional, dans tous les domaines agroécologiques et tous les contextes sociaux pas plus qu'elle ne peut maintenir une spécialisation dans toutes les cultures. Dans la plupart des techniques de production, le savoir faire national dépasse largement celui de l'Organisation dans la grande majorité des pays, y compris dans nombre des plus pauvres. Ce sont des domaines d'intervention de la GCRAI qui fait travailler beaucoup plus d'experts que la FAO sur ces aspects des techniques de production.

555. La FAO conserve sa suprématie technique dans quelques rares secteurs, comme en témoignent les demandes de directives (y compris celles élaborées il y a longtemps). L'EEI en a trouvé plusieurs exemples allant des besoins en eau d'irrigation, à la manipulation des pesticides ou à la construction de bateaux. Toutefois, même dans ces domaines, l'Organisation doit renforcer ses atouts comme gestionnaire de connaissances plutôt que de chercher à fournir l'ouvrage qui fera nécessairement autorité dans des secteurs fortement concurrentiels. Comme indiqué précédemment, cela supposerait de développer l'accès par le biais de réseaux, traiter les questions de droits d'auteur et favoriser la disponibilité de versions en d'autres langues.

556. Les projets pilotes peuvent servir à présenter des politiques, des démarches et des technologies. Ils ne doivent toutefois être utilisés qu'à bon escient, là où ils sont réellement nécessaires, quand on peut raisonnablement s'attendre à ce que les décideurs utilisent par la suite les résultats et que les conditions préalables requises sont réunies en vue d'un développement éventuel des éléments considérés importants par le projet pilote. Selon l'EEI, c'est là également que la demande de services est la plus faible, les concurrents les plus nombreux et la FAO comparativement moins avantagée.

557. L'Organisation détient un avantage comparatif non négligeable en matière de connaissances relatives aux répercussions des technologies, aussi bien pour l'intensification des cultures, les biotechnologies, la mécanisation que l'industrialisation agricole. On constate toutefois qu'elle a, à ce jour, peu exploité cet avantage potentiel.

Traités, conventions et accords

558. Les activités visant à renforcer et appuyer la cohérence des politiques intergouvernementales, les traités, conventions et accords sont un domaine d'intervention croissant. Elles sont mentionnées plus haut au titre des divers domaines techniques et traitées au Chapitre 4 sur la gouvernance.

Assistance juridique

559. L'équipe de l'EEI a préparé un document de travail¹⁰⁶ et s'est appuyée sur une autoévaluation, y compris sur des enquêtes approfondies auprès des utilisateurs (2006) et sur une évaluation de l'assistance juridique (1999) fournie dans le cadre du Programme de coopération technique (PCT). L'assistance juridique a fait l'objet de coupes un peu plus larges que la moyenne des programmes techniques de la FAO. Les activités ont porté essentiellement sur:

- a) **la fourniture d'une banque de données et de manuels, et l'analyse de la législation** concernant l'agriculture, les pêches et la foresterie et, surtout, les ressources naturelles qui y sont associées. FAOLEX est une banque de données informatisée contenant environ 60 000 lois du monde entier, augmentée au rythme de 5 400 entrées annuelles (textes de lois dans leur intégralité, indexés et accompagnés de résumés). Elle est en partie intégrée à la banque de données ECOLEX, gérée conjointement par la FAO, le PNUE et l'IUCN qui en assure le pilotage. L'utilité de ces banques de données est en général reconnue car elles fournissent des informations sectorielles accessibles dans le monde entier, tandis que les banques de données nationales doivent être consultées chacune séparément. La contraction actuelle des ressources rend problématique la tenue de ces banques de données et il est nécessaire d'y intégrer activement un plus grand nombre de lois des pays en développement, qui sont beaucoup moins facilement accessibles. Il a été publié, en moyenne chaque année, 10 à 11 études et directives, portant principalement sur la foresterie, la faune et la flore sauvages (33 pour cent); l'eau (16 pour cent) et les pêches (14 pour cent). L'EEI et le Bureau juridique jugent d'un commun accord que les futures publications devraient fournir davantage d'indications sur l'application au niveau national des accords régionaux et internationaux;
- b) **le soutien direct aux États Membres** a été, dans ce secteur, beaucoup plus important que dans les autres domaines d'activité de la FAO. Le Bureau juridique a fait office de cabinet-conseil interne, en grande partie financé par le biais du PCT. L'autoévaluation a constaté que le réseau de consultants internationaux qui étaient étroitement associés au travail du service, s'est sérieusement réduit compte tenu des obstacles dressés par la FAO en matière de recrutement de consultants qualifiés¹⁰⁷. Il a été constaté par l'évaluation de 1999 et confirmé par l'autoévaluation de 2006, que la plupart des projets avaient été utiles et bien exécutés mais leurs retombées avaient été jugées moins satisfaisantes. Cela était imputable à des bouleversements nationaux ou au fait qu'il n'avait pas été donné suite aux projets de loi rédigés par les ministères qui en avaient demandé l'exécution. Les textes de loi n'avaient pas toujours pu être mis en application en raison, notamment, du départ des individus qui les soutenaient ou parce que l'on n'avait pas fait naître un large soutien par le biais de processus participatifs. Les lois n'avaient pas toujours pu entrer en vigueur parce que les ministères concernés n'étaient pas forcément habilités à les rédiger. L'évaluation de l'assistance aux politiques (2001) a également relevé que des questions de politique non réglées surgissaient parfois lors de la rédaction de la loi et devaient alors être examinées. L'absence de retombées s'expliquait donc, en partie, par la durée limitée des projets au titre du PCT qui empêchait d'intervenir sur la totalité du processus législatif. Lorsque l'aide portait sur une période plus longue comme, par exemple, les projets d'assistance des Pays-Bas au Mozambique et ceux de la Norvège au Vietnam, on pouvait même prolonger l'action jusqu'à la mise en œuvre de la législation.

¹⁰⁶ Kees van der Meer.

¹⁰⁷ Les résultats de l'autoévaluation montrent que la modicité des honoraires et l'intensification du recours aux consultants au titre de la CTPD (coopération technique entre pays en développement) et aux compétences nationales (les consultants nationaux manquent d'impartialité envers les divers ministères et groupes d'intérêt, et fournissent un travail de médiocre qualité), ont été particulièrement préjudiciables.

560. Dans les réponses au questionnaire d'autoévaluation, il est fait grand cas de la qualité et de la neutralité du soutien de l'Organisation. Cela a été confirmé par les propos recueillis par l'EEI et les personnes interrogées ont indiqué que le Bureau juridique de la FAO passait pour être le seul, au sein du système des Nations Unies, voire même dans le monde, capable de fournir un appui juridique spécialisé dans tout un domaine de compétence de l'organisation. Cela a permis une bonne collaboration avec l'IUCN, le PNUE, l'UNESCO, l'OMS et la Banque mondiale qui sont demandeurs de services. Parmi les réalisations conjointes, on peut citer la fourniture de données et de recommandations sur le droit et les normes dans le domaine de l'eau avec l'OMS, et le droit international des eaux souterraines avec l'UNESCO.

Appui à l'élaboration des politiques et des stratégies

561. Dans ses propositions de réforme de l'Organisation, en 2005, le Directeur général a indiqué, à juste titre, que l'appui aux politiques était un secteur dans lequel la FAO détenait un avantage comparatif majeur qui devait être mieux exploité dans l'intérêt des membres. Dans leurs réponses au questionnaire de l'EEI, les directeurs en charge de l'agriculture ont indiqué qu'ils attachaient la plus haute importance au travail de la FAO en matière de politique sectorielle et de renforcement des capacités. Lors des missions, cette même appréciation s'est exprimée clairement bien que de manière plus nuancée. Généralement, les organisations du système des Nations Unies et les autres partenaires multilatéraux placent au-dessus de tout le rôle de la FAO en matière d'élaboration des politiques, alors que les gouvernements de certains pays à revenu intermédiaire remettent en cause sa capacité dans ce domaine. Il a été relevé dans l'Évaluation des activités d'assistance aux politiques que son avantage comparatif en la matière se situait au niveau sous-sectoriel et de l'interface politiques macro-économiques, le sous-secteur n'étant pas jugé prioritaire par les directeurs en charge de l'agriculture dans leurs réponses au questionnaire. Il ressort des conclusions de l'EEI que l'Organisation a joué un rôle stratégique non négligeable dans certains pays comme, par exemple, au Mozambique et en Sierra Leone, bien que cela n'a pas été le cas, au moins ces dernières années, dans aucun des pays où s'est rendue l'équipe de l'EEI. Au Bangladesh, par exemple, elle a observé que l'appui à la politique sectorielle apporté par la FAO avait été apprécié, sans être d'une très grande qualité. Bien que l'on attache apparemment de l'importance à ce type d'assistance et que de nombreux partenaires s'occupant de développement soulignent l'avantage comparatif du système des Nations Unies, on a comparé le manque d'efficacité de l'Organisation dans ce domaine aux services fournis par des prestataires moins impartiaux.

562. Des progrès décisifs ont été faits pour accroître les capacités de la FAO en matière d'aide aux politiques avec, notamment, les dispositions du PCT qui autorisent les représentants de l'Organisation, avec l'accord du pays concerné, à dépenser jusqu'à 200 000 dollars Eu tous les deux ans et leur offrent une grande souplesse pour recruter des compétences locales. Malheureusement, cela demande encore d'obtenir une forme de validation du Siège et il faut l'autorisation du Directeur général pour recruter des spécialistes hors du pays, payés aux tarifs du marché.

Efficacité générale des activités de la FAO liées aux politiques

563. Selon l'étude récente de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), plusieurs homologues et donateurs du secteur, interrogés, ont fait valoir la suprématie de l'IFPRI pour ce qui est des aspects économiques du développement agricole et rural dans le monde¹⁰⁸. La FAO ne jouit assurément pas d'un tel statut auprès des universitaires. Pour l'EEI, la question est de savoir si l'Organisation fait preuve d'une plus grande efficacité pour appuyer une évolution positive des politiques, dans la pratique. Il est particulièrement difficile d'évaluer les résultats et les retombées des activités d'appui aux processus nationaux dans lesquelles la FAO travaille, le plus souvent, aux côtés de nombreux autres intervenants.

¹⁰⁸ En outre, l'IFPRI a publié plus de 20 études d'impact, illustrant les résultats positifs obtenus lors de la formulation et de la fourniture d'avis sur les politiques.

564. Il a été constaté, lors de l'Évaluation des activités d'assistance aux politiques (2001), que 68 pour cent des interventions avaient eu des résultats visibles et que, dans 21 pour cent des cas, les retombées avaient été fortes. Cela était dû au fait que l'action de la FAO en matière de politiques s'inscrit normalement dans un dialogue et un processus politique plus larges. Le nombre d'interventions ayant abouti à la production, avec l'assistance de la FAO, d'un document de politique gouvernementale spécifique était élevé, notamment dans les pays les moins avancés ayant des capacités nationales de rédaction plus faibles. On a relevé au moins 11 exemples illustrant clairement cela. Le fait qu'une bonne partie de ces documents de politique gouvernementale adoptés n'aient pas donné lieu immédiatement à des changements notables dans l'application des politiques, montre que ces documents se limitent bien souvent à étayer une situation existante et, quand ils ne le font pas, ils constituent un préalable nécessaire, mais insuffisant, à la mise en œuvre effective d'une nouvelle politique. L'évaluation de 2001 a relevé des exemples d'action de la FAO ayant eu des retombées sur les politiques, parmi lesquels: la révision des politiques et des stratégies pour l'élaboration d'un programme d'emploi rural au Brésil et l'adhésion du Yémen à l'OMC. Au Mozambique, PROAGRI a représenté une approche différente en matière de création de capacités, avec l'établissement d'un partenariat permanent pour la coordination des politiques, des stratégies et des programmes entre le gouvernement et les principaux donateurs, avec la contribution de la FAO. L'évaluation, en 2005, du Programme de partenariat avec les Pays-Bas a constaté des répercussions sur la politique d'approche de la sécurité alimentaire au Bhoutan. L'appui aux politiques au niveau de l'interface des politiques macroéconomiques a été jugé efficace en Sierra Leone où l'étude, par la FAO, du secteur de l'agriculture et de l'alimentation pour le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et l'engagement du gouvernement ont joué un rôle significatif pour vaincre la faim. Au Brésil, plusieurs personnes interrogées ont indiqué à l'équipe de l'EEI que la FAO avait contribué sur le plan des idées à la conception du Programme « Faim zéro ». L'Organisation n'a toutefois pas démontré qu'elle était capable d'avoir une influence significative à ce niveau.

565. Le renforcement des capacités a été une conséquence importante dans divers projets. En Amérique latine, un réseau de téléenseignement et d'information pour la politique et la planification (REDCAPA) a été mis en place avec l'aide de l'Espagne et des Pays-Bas, par l'intermédiaire de la FAO. Au Mozambique, l'Organisation a contribué à intégrer la sécurité alimentaire dans la version révisée du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (PARPA II). Autre exemple de renforcement des capacités, la FAO fournit, par le biais d'un cadre basé à Genève, un appui permanent aux délégations des pays en développement, notamment aux pays les moins avancés, dans le cadre de l'OMC. Toutes les évaluations indiquent que ce travail est particulièrement apprécié; bien qu'il soit difficile d'en juger l'efficacité, il semble qu'en aidant à mieux comprendre les problèmes il renforce la capacité de négociation.

566. Les activités en matière de politiques ont été utiles pour la documentation, par exemple, du Sommet mondial de l'alimentation et le lien avec les actions de plaidoyer ont permis de contribuer aux politiques de suivi de la Déclaration de Maputo des Présidents africains sur le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine du NEPAD. L'EEI a constaté, toutefois, que les insuffisances de la stratégie même et l'absence de ralliement des gouvernements nationaux et des donateurs à cette initiative en avaient limité les résultats.

567. Les résultats obtenus par la FAO ne sont, toutefois, pas à la mesure de son potentiel dans tous les domaines. Dans les pêches, elle a eu un impact considérable sur les politiques nationales et internationales, mais a pesé beaucoup moins sur la politique forestière en raison de la forte mobilisation des groupes de pression dans le secteur de l'environnement. La FAO a également appuyé avec efficacité l'élaboration des politiques sous-sectorielles dans divers domaines comme la santé des plantes, les normes commerciales, les systèmes d'information sur l'alimentation et l'irrigation. Cela étant, on aurait pu s'attendre à ce que la FAO contribue de manière significative à la politique d'autres sous-secteurs dans lesquels l'EEI n'a pas relevé de signes notables de son influence. Dans le domaine des politiques relatives aux cultures vivrières, à l'élevage et aux ressources naturelles, l'Organisation peut améliorer sensiblement ses performances. Les pays en développement lui vouent toujours du respect pour sa neutralité. Ses atouts potentiels ne résident pas dans la réalisation de travaux de synthèse en amont mais bien dans la mise à la disposition des pays des résultats de ces activités dans le

cadre d'une approche globale et neutre, et d'une manière qui appuie le renforcement des capacités des pays et la prise de décision au niveau national.

568. S'agissant de l'ensemble des activités de la FAO portant sur divers aspects de la politique institutionnelle (comme la recherche, la commercialisation et les services financiers), l'EEI n'a guère trouvé d'éléments indiquant que les politiques avaient un effet significatif durant la période considérée. Cela s'explique en partie par le fait que l'Organisation n'avait pas aligné sa position sur le changement d'orientation des politiques gouvernementales, sous l'influence des institutions financières internationales. Il semble clair, cependant, que la FAO a eu raison, au moins dans certains cas, de ne pas s'aligner sur des politiques prévoyant des coupes sombres dans les capacités gouvernementales de surveillance vétérinaire. Dans d'autres cas, l'attitude de la FAO s'écartait clairement de la ligne qui accorde une importance croissante au rôle du secteur privé.

Renforcement des capacités

569. Dans ses propositions de réforme de l'Organisation (2005), le Directeur général a placé, à juste titre, le renforcement des capacités parmi les principaux domaines d'action prioritaire des États Membres, sur lequel il faut axer la stratégie. La Division de l'échange des connaissances et du renforcement des capacités en a, à ce titre, été expressément chargée. Un problème se pose pour définir ce que l'on entend par 'renforcement des capacités', qui se comprend généralement comme le renforcement des capacités des institutions publiques pour exécuter leurs missions. Bien que cela ne corresponde pas à la définition académique, l'EEI a conclu que ceux qui utilisaient cette expression se référaient pour la plupart à la création ou au renforcement d'institutions, habituellement au sein de la sphère publique, ayant vocation à fournir certains services.

Efficacité du renforcement des capacités

570. Les principales actions de renforcement des institutions menées dans le passé par la FAO continuent, pour beaucoup d'entre elles, de porter leurs fruits au niveau national. Les hauts fonctionnaires qui travaillent dans le domaine de l'agriculture, le secteur privé et les ONG ont souvent été formés par la FAO dans le cadre des projets de coopération technique des années 70 et 80. Les grands programmes financés par la Banque mondiale et d'autres projets concernant les instituts de recherche et établissements universitaires en Inde n'ont pris fin que dans les années 90. Même si certains pays ont encore besoin de ce type d'appui, les ressources ne sont pas disponibles. Bien que de nombreuses initiatives de renforcement des institutions au cours des années 70 ont vu le jour sur le terrain avant d'être poursuivies en érigeant en normes des travaux allant du zonage agroécologique aux systèmes semenciers, il n'y a qu'un seul cas, plus récent, connu de renforcement institutionnel ayant démarré sur le terrain avant d'être repris en tant que concept: il s'agit des écoles pratiques d'agriculture. On se demande si ce type d'expérience pourrait être renouvelé aujourd'hui étant donné que la FAO participe rarement aux projets de grande envergure et à long terme qui y ont été propices.

571. Il a été constaté à l'examen du PCT que l'on faisait de plus en plus appel au programme de coopération technique pour le renforcement des institutions, faute d'autres ressources, mais qu'il n'était pas adapté en raison de la durée relativement courte des projets et de leur taille limitée.

572. L'examen des évaluations de projets et de programmes ainsi que les missions de l'EEI ont montré que la FAO exerçait une influence maximale sur le renforcement des capacités dans le domaine des normes où se situent ses points forts. Par exemple, on trouve dans l'évaluation du Codex et de projets en matière de sécurité alimentaire des cas avérés de renforcement des capacités nationales dans ces domaines. Les séminaires sur le commerce associant travail sur les normes et examen des travaux de l'OMC ont été particulièrement prisés. Les évaluations de projets et l'évaluation nationale du Mozambique ont mis en évidence la contribution de la FAO à la mise en place, en Afrique de systèmes d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation avec l'appui, notamment, de la Commission européenne mais aussi le soutien continu indispensable des donateurs.

573. On ne trouve que quelques exemples de renforcement institutionnel du secteur privé par la FAO. Un de ces exemples est le travail accompli avec la fondation de l'Association Asie-Pacifique des semences, devenue une institution complètement autonome. On peut citer d'autres exemples isolés tels

que la mise en place, avec l'Office allemand de la coopération technique (GTZ), du Système microbancaire dans de petits établissements financiers, souvent situés en milieu rural et, pour certains d'entre eux, privés. La FAO est intervenue plus fréquemment pour appuyer le développement de diverses formes de coopératives comme pour la culture biologique de cacao examinée dans le cadre de l'évaluation de la Sierra Leone, les coopératives de village dans celle des Philippines et les associations d'usagers de l'eau dans de nombreux pays. Dans certains cas, elles ont été transformées en entreprises privées qui se sont révélées viables. Rares sont, toutefois, les entreprises coopératives soutenues par l'Organisation qui se sont maintenues sur le long terme.

574. Le renforcement institutionnel dans les pays les moins avancés s'est avéré sans résultats durables. Les raisons principales en ont été le manque de financements au niveau national pour maintenir les capacités, la concurrence d'intervenants du secteur privé et des ONG, l'émigration et dans certains pays, d'Afrique notamment, les ravages causés par le VIH/SIDA et d'autres maladies. L'absence de réformes dans le secteur public a, par ailleurs, réduit l'efficacité des ressources disponibles. L'importance croissante accordée par les bailleurs de fonds au soutien budgétaire et sectoriel, témoigne d'une prise de conscience que les services administratifs manquent dans l'ensemble de ressources et que les pays les plus démunis ne sont, en aucune façon, capables d'assurer leur maintien à un niveau suffisant pour s'extraire de la pauvreté. En même temps, la FAO a parfois appuyé des initiatives relativement isolées de renforcement institutionnel, dans des domaines allant de la lutte contre les ravageurs ou les maladies aux services d'information sur les marchés. Dans son évaluation de l'Afrique australe, l'Organisation a relevé que ces initiatives, dans certains cas, entraînaient effectivement une augmentation des capacités globales dans le secteur général auquel elles s'adressaient comme, par exemple, la politique commerciale, mais leur propension marquée à la dispersion réduisait l'intérêt économique des retombées.

575. La FAO a accordé une place toute particulière à la création et au soutien d'institutions régionales qui sont importantes pour toutes les questions transfrontières et la fourniture de services dont l'administration conjointe plutôt que séparée s'effectue, pour les pays, dans de meilleures conditions d'économie et d'efficacité. De plus en plus souvent, ces actions de renforcement institutionnel sont reliées aux organismes existants, y compris aux groupements économiques régionaux. Elles ont démontré leur viabilité dans les pays à revenu intermédiaire et développés; un grand nombre de ces institutions ont cessé de dépendre de la FAO comme, par exemple, plusieurs organismes régionaux de gestion des pêches et des services régionaux d'information sur la commercialisation du poisson. Cela n'a, cependant, pas été le cas des organismes travaillant dans les pays les moins avancés pour, par exemple, la lutte contre les criquets pèlerins dans le Sahel ou les systèmes d'information et d'alerte précoce sur l'alimentation en Afrique australe. Ces organes interrégionaux ne sont souvent pas en tête des priorités des pays participants et l'examen du PCT a constaté un faible niveau de soutien en faveur des projets régionaux. Alors que la FAO est de moins en moins apte à les financer sur le Programme ordinaire et que les bailleurs de fonds se lassent, la viabilité de ces opérations demeure un problème majeur. Parfois, comme avec la récente recrudescence acridienne dans le Sahel ou la grippe aviaire et l'Union africaine par l'intermédiaire du BIRA (Bureau interafricain pour les ressources animales), les donateurs augmentent leur soutien par le biais de la FAO mais l'avenir de ces institutions reste précaire et chaque nouvelle crise s'accompagne d'efforts pour rétablir les capacités.

576. Dans toutes les régions, il y a du travail à accomplir pour rassembler les pays, que se soit autour du suivi de la sécurité alimentaire des ménages ou pour supprimer les obstacles aux échanges de produits agricoles dans les sous-régions (pour ne citer que deux exemples). La FAO a démontré un solide avantage comparatif dans le domaine des pêches, le suivi de la sécurité alimentaire, la lutte transfrontière contre les ravageurs et les maladies mais elle n'a pas, à ce jour, prouvé son aptitude à renforcer d'autres aspects de la coopération régionale. C'est là que se trouve le gisement de possibilités, dans des domaines comme la certification des normes commerciales, le développement des échanges transfrontières de produits alimentaires et d'intrants agricoles, le renforcement de capacités partagées (par exemple dans l'enseignement supérieur agricole ou les projets de recherche conjoints).

577. On a trouvé très peu d'exemples où la FAO n'intervenait pas à titre de partenaire principal pour la fourniture d'une contribution technique donnée au sein d'entreprises plus vastes de renforcement des capacités. Selon l'EEI, compte tenu des difficultés financières auxquelles est confrontée l'Organisation, la voie à suivre en matière de renforcement des capacités devra passer en grande partie par les partenariats, même dans les domaines où la FAO détient un avantage comparatif comme les normes commerciales et la gestion des pêches.

578. Il a été relevé dans l'évaluation de la décentralisation que l'appui aux réformes et au renforcement institutionnels était le plus susceptible d'avoir un impact dans un contexte de bouleversements majeurs, comme ceux qui se sont produits dans les pays de l'ancienne Union soviétique ou lorsque des mécanismes institutionnels existants étaient notoirement défailants, par exemple dans le domaine de la gestion de l'eau, des forêts ou des pêches. Dans les pays les moins avancés, l'EEI a observé que, pour être efficace, l'action de la FAO en matière de renforcement des capacités devait normalement bénéficier d'une conjonction convergente entre la demande nationale, son expertise normative et l'intérêt des bailleurs de fonds. Le renforcement institutionnel dans le domaine fondamental des statistiques de base n'a pas eu lieu faute de priorité nationale et de soutien des donateurs. Bien qu'un financement récent de la CE soit susceptible de changer cela, le renforcement des capacités commerciales a été limité et une évaluation des produits et du commerce a constaté, il y a peu de temps, que la vulgarisation n'était pas une priorité de la Division du commerce et des marchés. Les pays à revenu intermédiaire ont une capacité bien plus forte pour absorber et mettre à profit des actions d'ampleur relativement modeste en matière de renforcement institutionnel. Ils sont, notamment, dotés de ressources propres qui leur permettent de prendre le relais sans assistance extérieure. C'est ce qui ressort des évaluations des activités de gestion des pêches en Thaïlande, des parcs marins en Malaisie et de la gestion des terres et des eaux en Tunisie.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS VISANT À AMÉLIORER LA PERTINENCE, L'EFFICACITÉ ET L'IMPACT DES ACTIVITÉS TECHNIQUES DE LA FAO

579. La présente section n'examine pas en détail les composantes des programmes de la FAO, lorsque l'EEI estime qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des changements significatifs en termes d'expansion, de recentrage ou de contraction. De même, les recommandations ne portent pas sur les domaines pour lesquels l'EEI suggère juste un maintien des activités et orientations actuelles.

Conclusions générales

580. Comme indiqué dans les propositions de réforme du Directeur général (2005), la FAO est une organisation détentrice de savoir qui recueille et diffuse des connaissances utiles dans les pays et à l'échelle mondiale. Examiner la gestion du savoir comme une fonction parmi d'autres plutôt que comme la fonction par excellence de l'Organisation peut donc prêter à confusion. Malgré des ressources en baisse constante, la FAO continue d'offrir une gamme appréciable de produits techniques. Elle rend aussi de précieux services en matière de gouvernance mondiale touchant la production vivrière et végétale, l'élevage, les forêts et les pêches, sans oublier les ressources naturelles dans ces secteurs. Toutefois, comme il ressort de l'analyse ci-dessus, les actions menées par l'Organisation afin de garantir à ses membres l'accès aux connaissances les plus pertinentes pourraient avoir un impact beaucoup plus décisif.

581. L'un des principaux facteurs sous-tendant cette situation a été la chute accélérée des ressources aussi bien budgétaires qu'extrabudgétaires dont dispose l'Organisation pour mener à bien ses activités techniques (soit une baisse de 14 pour cent des crédits du Programme ordinaire et une baisse de 24 pour cent des financements extrabudgétaires pour les activités techniques, en termes réels, entre 1994-95 et 2004-05). Il convient aussi de tenir compte de facteurs conjoncturels examinés dans une autre section du présent rapport, tels la philosophie de budget à croissance zéro prônée par plusieurs pays de l'OCDE pour le système des Nations Unies, une importance moindre accordée à l'agriculture et au développement rural et la présence de concurrents plus nombreux. L'Organisation souffre aussi d'une image négative que la réalité ne saurait entièrement justifier. On lui reproche entre autres:

- a) d'être inefficace à cause de structures fortement centralisées et bureaucratisées (voir Chapitre 8);
- b) de n'avoir pas su établir des priorités claires (voir Chapitre 7); et
- c) de ne pas suivre l'évolution des besoins et de marquer le pas dans la réflexion sur le développement, notamment de trop se consacrer à des projets de production de petite envergure dont l'impact et les avantages comparatifs sont faibles (image qui est liée au PSSA et au TeleFood – voir les références dans ce même Chapitre).

Une autre image est celle d'une Organisation peu ouverte aux partenariats même s'il s'agit désormais d'un héritage du passé (voir Chapitre 5).

582. L'efficacité administrative de la FAO ne fait pas l'objet du présent Chapitre; en revanche les effets négatifs de cette situation sur les activités techniques de l'Organisation et sur son image sont considérables et méritent d'être évoqués. Le personnel technique déplore le temps excessif consacré à résoudre les problèmes administratifs liés au recrutement en temps utile de consultants ayant les compétences requises. Dans les pays, les contrats et achats entraînent de lourdes démarches. Il est également difficile de maintenir les compétences requises au sein du personnel mais la rigidité du système, l'absence d'une formule souple permettant à tous les membres d'être représentés équitablement au sein du secrétariat ainsi que les problèmes d'adéquation de la structure du personnel à l'évolution des besoins sont autant de difficultés majeures qui limitent l'efficacité technique de l'Organisation. Aussi est-il primordial de bien doser les compétences au sein des Représentations de la FAO et de trouver, pour chaque pays, la formule optimale de soutien technique. Toutes ces questions sont abordées ailleurs dans ce rapport mais retenons que pour améliorer l'efficacité technique de l'Organisation, il est essentiel de les résoudre.

Établir des priorités

583. La tendance du secrétariat et des États Membres est de jauger l'Organisation d'après ce qu'elle réalise et non d'après ce qu'elle favorise. L'objectif de l'Organisation est de veiller à ce que dans les domaines de sa compétence, les pays, quel que soit leur degré de développement et particulièrement les plus pauvres, aient accès aux connaissances, aux biens publics et aux services dont ils ont besoin. Cela ne signifie pas que l'Organisation doive s'en charger elle-même bien que cette option soit parfois la plus efficace. La FAO doit donc être en mesure d'agir globalement comme décideur, facilitateur, partenaire et coordonnateur et, le cas échéant, de mettre la main à la pâte. L'analyse ci-dessus montre bien la complexité même de cette question, qui serait un bon prétexte pour ne rien faire si elle n'était justement perçue par l'Organisation comme un défi. Avec son statut d'organisation publique à vocation mondiale la FAO y trouve en effet son avantage comparatif. Toutefois, pour que d'autres se montrent motivés, coordonnés et prêts à adopter des politiques cohérentes, il est indispensable que la FAO se présente comme un acteur doté de ressources, un chef de file intellectuel et un rassembleur en mesure de faire pleinement participer ses partenaires et de les rendre maîtres du processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques, de programmes ou d'actions spécifiques. Trop souvent, la FAO propose une idée et, ensuite seulement, invite des tiers à participer.

584. L'Organisation a constitué une référence stable concernant les priorités du développement dans un contexte où prévalaient d'éphémères paradigmes concernant l'importance de la production vivrière nationale et le rôle de l'agriculture et du secteur rural dans le développement. À chaque changement, la réflexion et les connaissances sur le développement ont progressé mais au prix de retour de balancier préjudiciable. Au fil de ces changements, la FAO n'a cessé d'insister sur les grands problèmes du développement, adoptant au fur et à mesure les éléments qui s'avéraient bénéfiques. Dans certains domaines, l'Organisation a joué un rôle de chef de file intellectuel, comme pour la protection intégrée des végétaux, les pêches responsables, la conservation, l'utilisation durable et la gestion des ressources phytogénétiques et l'accent mis sur le potentiel décisionnel du petit exploitant, incarné dans le concept des Écoles pratiques d'agriculture. Toutefois, l'Organisation s'est aussi montrée excessivement prudente, mettant parfois du temps pour discerner les initiatives à retenir de celles qui allaient trop loin, comme dans le cas de la réforme du secteur public ou des moyens d'existence durables.

585. Comme indiqué plus haut dans le contexte de la promotion, l'Organisation a relativement bien cerné un certain nombre de priorités importantes et su résister à la philosophie dominante en matière de développement, tout en se trompant sur les modalités de mise en œuvre. On pourrait en citer divers exemples, de l'importance de l'eau et de sa gestion durable pour accroître la productivité en Afrique à la diversification des revenus des ruraux pauvres. Dans bon nombre de cas, l'échec est dû à l'importance exagérée accordée tant au rôle de l'État comme exécutant du développement qu'à la formation de groupes et d'organisations communautaires de producteurs, ainsi qu'à une attitude pour le moins ambivalente vis-à-vis de l'entreprise privée.

586. Il est probablement vrai que pendant la période allant jusqu'aux années 70, la FAO s'est surtout occupée des moyens et gros exploitants, considérés comme les détenteurs du potentiel de production. La Conférence mondiale de l'alimentation de 1974 a coïncidé avec une modification de cette philosophie et l'attention s'est tournée vers les petits exploitants en tant que producteurs vivriers et vers les problèmes de la pauvreté rurale. Alors qu'en Afrique le problème des ruraux totalement dépourvus de terre ne fait qu'émerger, dans d'autres continents les plus pauvres et ceux qui souffrent le plus de la faim sont souvent des sans-terre. En Afrique et, à divers degrés, dans les autres continents, les parcelles des plus pauvres ne sont souvent pas assez productives pour leur permettre de sortir de la pauvreté et, dans la plupart des cas, rien ne porte à croire qu'elles puissent le devenir un jour. Dans ce contexte, l'EEI a noté avec satisfaction que la génération de revenus ruraux était un domaine couvert par les analyses de la FAO et que le secteur agroalimentaire commençait à recevoir une attention accrue. L'emploi, la création de revenus et les approvisionnements alimentaires passent le plus souvent par les petites exploitations et les initiatives permettant de créer des revenus supplémentaires, mais intéresseront de plus en plus des petites et moyennes entreprises, où l'investissement agricole peut être conjugué à des aptitudes de gestion pour des produits à plus grande valeur ajoutée. Cette transformation permettra aussi à l'agriculture de contribuer davantage au développement économique général. La création d'emplois et de revenus dans des zones plus productives permettra également de diminuer la pression dans les zones plus fragiles.

587. Il se confirme désormais que la situation mondiale de l'alimentation connaît de profondes mutations. La production progresse plus lentement et n'arrive pas à répondre à la demande découlant de la croissance démographique, de l'augmentation des revenus et des évolutions structurelles touchant les produits animaux, les produits à valeur ajoutée et les biocarburants. De plus, il est clair que les pressions augmentent sur les techniques actuelles de production et sur les modes de faire-valoir en raison des changements climatiques, de l'urbanisation et de la croissance démographique. En outre, il est prouvé que les pays les moins avancés qui sont aussi des pays à déficit vivrier enregistrent des taux de malnutrition plus élevés que les pays ayant atteint l'équilibre sur le plan vivrier.

588. La FAO doit répondre efficacement à ces réalités si elle veut relever avec succès les défis émergents de plus grande ampleur, comme la réalisation de la sécurité alimentaire. Cela signifie qu'elle doit aborder simultanément les problèmes de production alimentaire, de moyens d'existence, de revenus et d'accès aux aliments. Elle devra pour ce faire avoir des qualités de prévoyance et des capacités au niveau des politiques pour intégrer de multiples facteurs et gérer les questions de manière holistique. Les technologies de production conserveront un rôle essentiel, mais leur assimilation ne sera possible que si l'on met en place un environnement porteur, fait de politiques, institutions, législation et infrastructures. C'est précisément dans ces domaines que la FAO doit être capable de donner la preuve de son principal avantage comparatif, étant la seule organisation mondiale chargée spécifiquement d'assurer l'intégration de tous ces facteurs.

589. La FAO doit également modifier radicalement son approche et ses orientations stratégiques actuelles de développement rural et de développement axé sur l'agriculture. Elle devrait en effet examiner les environnements porteurs nécessaires, à une échelle supérieure, pour assurer la sécurité alimentaire et une nutrition adéquate, grâce à la production, à l'emploi, aux moyens d'existence et à la génération de revenus.

590. En général, la FAO n'est guère en mesure d'apporter une contribution directe aux entrepreneurs mais elle peut travailler avec les gouvernements pour abaisser les coûts de transaction, grâce à un environnement favorable (par exemple, garanties juridiques, cadres réglementaires, normes

et arrangements institutionnels) et à un cadre d'ensemble prévoyant la garantie de services et la disponibilité d'infrastructures rurales. Il faut pour cela une réorientation majeure des activités de développement agricole et rural de l'Organisation touchant les politiques, le commerce, les institutions et la production. La stratégie et l'analyse de la FAO doivent donc, avant toute chose, modifier les objectifs.

591. Les activités techniques de la FAO doivent donc être ajustées avec plus de souplesse à des besoins et priorités en constante évolution. Les défis d'aujourd'hui ne seront pas ceux de demain. En même temps, devant chaque nouveau paradigme de développement et chaque crise planétaire, une remise en cause est nécessaire et l'Organisation doit se demander quels éléments du nouveau paradigme relèvent d'une mode et lesquels méritent une action sérieuse. De même, à chaque coup de balancier de l'action internationale, qu'il s'agisse de biodiversité, de changement climatique ou de libéralisation, l'Organisation doit pouvoir réagir avec discernement selon l'importance du problème dans le contexte de son mandat, de ses forces comparatives et de ses bénéficiaires dans le monde, qu'il s'agisse de victimes de la faim, de populations rurales ou d'industries agroalimentaires. Ce besoin accru de souplesse est abordé au Chapitre 8, consacré à l'Administration.

592. Paradoxalement, lorsque les restrictions budgétaires sont assorties d'engagements à pourvoir certains postes avec des compétences ou des aptitudes spécifiques, il est plus difficile d'ajuster les priorités qu'en présence d'un budget en croissance qui permet d'allouer des ressources supplémentaires aux domaines prioritaires. L'évaluation a constaté que, pour la part du budget sur laquelle elle exerce un contrôle total, celle du Programme ordinaire, l'Organisation a pu ajuster quelque peu les ressources allouées aux différents domaines d'activité. Toutefois, ces ajustements ne sont jamais l'objet de décisions claires et ne sont jamais radicaux (Tableau 3.2). Selon les conclusions de l'EEL, ils semblent plutôt refléter les priorités exprimées par les États Membres et les priorités en termes de besoins, d'avantage comparatif et de performances de la FAO, mais quelques exceptions sont à relever, notamment le programme mixte FAO/AIEA qui, selon l'EEL, revêt une faible priorité et dont les ressources n'ont pas subi d'augmentation importante alors que les terres, les eaux, les statistiques de base et l'élevage justifieraient une plus haute priorité. En outre, bien que l'Organisation ait exploré diverses formules pour renforcer les activités interdivisionnelles et interdépartementales, l'absence de ressources significatives dédiées en priorité à ces activités est un sérieux obstacle.

593. Il est clair que l'Organisation apporte sa contribution la plus précieuse aux pays en développement dans les domaines où ses compétences normatives répondent le mieux à leurs besoins en matière de formulation de politiques et de renforcement des capacités. Cela s'applique aussi au rôle de l'Organisation dans la lutte contre les maladies animales et les urgences dues à des ravageurs des plantes. La mise en place de projets pilotes est toujours possible mais ne relève pas des avantages comparatifs de la FAO et, pour ce type d'action, la preuve d'un impact durable et diffus n'a été faite que dans le cas de la protection intégrée des végétaux et des écoles de terrain pour agriculteurs. Il semble exclu que l'Organisation puisse mobiliser des ressources lui permettant de répéter cette performance qui fut le résultat d'un Programme de terrain très vaste et diversifié dont maintes autres initiatives n'ont pas été aussi durables ni faciles à reproduire. Cela dit, pour que la FAO ait un impact au niveau de l'appui aux politiques et du renforcement des capacités, il faudra en augmenter les ressources et l'intégration mutuelle.

594. Les trois objectifs du Plan stratégique auxquels la FAO travaille pour soutenir les États Membres ont été jugés cohérents, exhaustifs et propices à une convergence d'action, le premier des trois restant prédominant. Ils servent de fondement au cadre logique où l'Organisation inscrira, pour chacune de ses activités, les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en oeuvre. Ils portent sur:

- a) l'éradication de la faim et de la malnutrition;
- b) la contribution de l'agriculture au développement économique et social;
- c) la gestion durable des ressources naturelles pour l'alimentation et l'agriculture.

595. **Recommandation 3.1:** De ces **trois grands objectifs définis par les États Membres dans le Cadre stratégique 2000-2015** devrait découler, dans le cadre logique de l'Organisation, tout le détail des objectifs et moyens spécifiques. Les Directeurs généraux adjoints responsables des programmes techniques et des bureaux de terrain devraient disposer d'une part relativement réduite du budget

technique global de l'Organisation (environ dix pour cent) à consacrer à des activités visant l'objectif dont ils seraient chargés, en particulier des activités intéressant plusieurs divisions et départements. Ce devrait être un domaine prioritaire pour l'allocation des ressources afin d'encourager les activités interdisciplinaires (voir ci-dessous).

596. Une question liée à celle des priorités est celle du ciblage. Il n'a pas été possible à l'Organisation de clore officiellement certaines activités techniques. Une coalition de membres du secrétariat et de membres des organes directeurs a toujours fait opposition à une élimination radicale. Au fur et à mesure qu'apparaissent de nouveaux domaines d'action ou que les ressources passent à des activités à priorité plus élevée, d'autres domaines sont progressivement sevrés de ressources jusqu'à devenir à peu près inefficaces. Même si des erreurs de choix se produisent, il est mieux de conserver une masse critique dans certains domaines que de réduire partout uniformément. Les ressources hors personnel doivent être préservées ainsi que les postes. Parfois, loin d'affaiblir les domaines d'activité techniques de l'Organisation, la consolidation peut contribuer à les renforcer en favorisant une approche moins fragmentaire.

597. La plus grande force potentielle de la FAO est de rassembler au sein d'une même organisation un nombre de spécialistes de l'alimentation et de l'agriculture bien supérieur à toute autre organisation internationale. Le nombre de disciplines dans lesquelles elle est détentrice du plus grand nombre de spécialistes baisse toutefois régulièrement. L'un des plus grands atouts de l'Organisation est donc sa capacité à entreprendre des activités intégrées et transversales. La FAO s'est efforcée de répondre aux problèmes émergents exigeant une action interdépartementale ou interdivisionnelle. Elle a créé à cet effet de nouvelles unités conçues pour intégrer ces problèmes dans les activités courantes et pour œuvrer dans des domaines précis, comme la parité hommes-femmes ou certains aspects de l'environnement. Des fonds extrabudgétaires ont aussi été utilisés pour élaborer certains concepts, tels que les moyens de subsistance durables (Royaume-Uni). Quelques programmes interunités ont reçu de modestes financements du Programme ordinaire et, pour certains domaines déjà dotés de ressources, comme le redressement immédiat après une crise, plusieurs départements se sont déclarés intéressés à collaborer. Les divers groupes de travail interdépartementaux et les domaines prioritaires pour une action interdisciplinaire (DPAI) ont tous servi à cela. Les projets financés par les Pays-Bas et la Norvège visaient tous des liens plus efficaces entre le travail normatif et l'action sur le terrain et le renforcement de l'interdisciplinarité. Cet effort a par ailleurs entraîné une certaine fragmentation puisque les diverses entités mises en place pour assurer la coordination et l'intégration (entre autres la Parité hommes-femmes, le Programme spécial pour la sécurité alimentaire, l'ancien Département du développement durable et le nouveau Département de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement) ont fini par fixer leur propre programme d'activités. L'EEI a constaté que, de l'avis général, on pourrait faire davantage mais que les dispositifs d'incitation en termes de reconnaissance et de ressources ne s'y prêtent pas.

598. L'EEI présente une série de recommandations **visant à promouvoir une approche intégrée** et examine la question des incitations à l'intégration et à l'interdisciplinarité, en consolidant les unités afin de réduire la fragmentation et de créer une masse critique, en repositionnant certaines unités dans le but d'optimiser les synergies (voir examen et recommandations aux Chapitres 6, 7 et 8).

599. **La coopération technique à l'échelle nationale et régionale:** En termes d'efficacité générale, l'EEI n'a fait ressortir aucun élément prouvant la supériorité d'autres sources de coopération technique sur la FAO dans ce domaine. Certains éléments montrent en revanche que la FAO n'optimise ni le potentiel relatif à la pertinence de ses actions ni ses avantages comparatifs. Compte tenu de l'exiguïté de ses ressources, le programme de la FAO n'est pas assez ciblé. La coopération technique de la FAO contribue certes au développement, mais l'impact n'est pas visible parce qu'elle travaille sur des projets relativement restreints qui laissent leur marque mais dont l'impact est limité par rapport aux besoins majeurs du pays concerné. Les effets du saupoudrage des ressources sont particulièrement visibles dans le réseau des Représentations de la FAO où les postes sont laissés vacants pendant de longues périodes et où les ressources mises à leur disposition sont à peine suffisantes pour opérer. La cohésion du soutien technique aux pays est impossible dans une structure où les responsables techniques font chacun rapport au Siège devant des unités techniques distinctes (voir Chapitre 5). De même, la

concentration des ressources techniques de la FAO sur quelques pays ayant un potentiel de développement et d'apprentissage dans le domaine normatif n'a pas été optimale.

600. **Recommandation 3.2:** Dans le contexte des thèmes prioritaires examinés ci-dessus, des partenariats devraient être formés avec certains pays en développement et donateurs pour concentrer l'attention sur les progrès à réaliser dans les secteurs reconnus comme priorités fondamentales pour les pays concernés et qui correspondent aux priorités identifiées par la FAO pour le thème en question. Dans la mesure du possible, il faudrait se concentrer sur des pays partenaires qui s'engageraient à travailler sur un certain nombre de thèmes en s'efforçant à la fois de mieux utiliser les ressources de la FAO et de rendre plus positif l'impact pour les pays concernés. Ce travail coïncidera naturellement avec les cadres nationaux sur les priorités à moyen terme et devrait être aligné le plus possible avec les priorités du système des Nations Unies telles que spécifiées dans le PNUAD. Il accordera la priorité aux PMA d'Afrique, surtout concernant l'éradication de la faim et de la malnutrition et la promotion de la croissance économique et de la création d'emplois et:

- a) le rôle des **cadres nationaux sur les priorités à moyen terme** devrait être souligné et fortement intégré avec le principe d'unité d'action au sein du système des Nations Unies (« Unis dans l'action »). Les cadres devraient retrouver leur vocation première pour constituer une série évolutive de priorités nationales sur lesquelles la FAO accepte de travailler avec le pays à moyenne échéance. Les cadres seraient conçus sur la base d'un dialogue avec le gouvernement, avec d'autres membres de la communauté internationale et, le cas échéant, avec des interlocuteurs hors du secteur public. Ils devraient correspondre aux points forts de l'Organisation et être promus par la représentation de la FAO sur le terrain plutôt que par des équipes de planification au Siège ou dans les bureaux régionaux;
- b) les **équipes régionales et sous-régionales de soutien** devraient fonctionner comme une seule entité, fournissant une assistance directe aux pays membres en mettant l'accent sur les domaines où l'Organisation possède un avantage comparatif, notamment dans le domaine normatif. Ainsi, tout en conservant un « domicile technique » les membres de l'équipe devraient cesser de faire rapport séparément aux différents départements et divisions techniques (voir Chapitre 6). Leur programme de travail devrait être fixé avec les pays de la sous-région qu'ils desservent plutôt qu'au Siège;
- c) le **Programme de coopération technique de la FAO (PCT)** devrait continuer à être un programme axé sur les demandes prioritaires, dans le contexte des priorités d'ensemble de l'Organisation et des cadres nationaux approuvés sur les priorités à moyen terme. Les fonds devraient être stabilisés à leur part actuelle du budget global et le programme ne devrait pas davantage servir de fonds de réserve que ne le font les autres programmes techniques de l'Organisation. Cette fonction le prive en effet de son principal atout qui est la rapidité d'emploi. Des montants indicatifs devraient être attribués à chaque région et les pays concernés devraient en être informés. Pour garantir la souplesse, les restrictions relatives à l'utilisation d'experts internationaux devraient être levées. Les approbations devraient être du ressort du Représentant permanent, sans obligation d'en référer au Siège. Les projets du PCT devraient spécifier les résultats recherchés et les effets attendus et ils seraient soumis à des vérifications a posteriori¹⁰⁹ et à des évaluations.

Gestion du savoir et accès des utilisateurs aux connaissances

601. **Gestion des connaissances:** La FAO a pour tâche principale de veiller à ce que les connaissances mondiales sur l'agriculture et l'alimentation soient mises à la disposition de ceux qui en ont besoin, en temps utile et sous une forme qui soit accessible et utilisable. Ce travail comprend de nombreux aspects, notamment un rôle de facilitation, de compilation et de production de savoir en même temps qu'un rôle de dissémination et de communication. La révolution de l'Internet a fourni de nombreuses possibilités et ouvert des voies totalement nouvelles pour la création et la diffusion des

¹⁰⁹ Une vérification a posteriori, comme son nom l'indique, se réfère à des mesures de contrôle et de validation appliquées rétrospectivement.

connaissances. Pour la FAO en temps qu'organisation qui crée, rassemble et diffuse du savoir, elle a apporté de nouvelles possibilités de partenariat tant au niveau individuel qu'institutionnel, grâce aussi à la baisse considérable du coût des communications et des outils informatiques. Mais elle a également creusé un fossé entre les « nantis » et les « exclus » de l'informatique et occasionné des problèmes de surcharge d'information ainsi que des difficultés pour les usagers, pour qui les informations pertinentes sont noyées dans une masse d'informations inutiles ou d'importance secondaire. Toutefois, cet outil technologique, que l'on a tendance à confondre avec la gestion du savoir proprement dite, n'a pas modifié les rôles fondamentaux de la FAO en ce qui concerne la gestion des connaissances dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture, à savoir:

- a) promotion, communication et information du public;
- b) développement et dissémination du savoir par le biais de la coopération technique;
- c) création de savoir à travers la collecte, l'analyse, etc.; et
- d) collecte et diffusion des connaissances sous forme de publications imprimées et électroniques.

602. Sciemment ou non, la FAO a élaboré une structure intégrée pour la création, la gestion et la diffusion des connaissances, y compris le Centre mondial d'information agricole (WAICENT) et AGORA. S'il est vrai que des éléments de stratégie sont présents dans AGORA, ces efforts restent centrés sur la FAO et l'Organisation ne possède pas de stratégie globale pour la gestion des connaissances en réseau. Par principe, les États Membres fournissent leurs statistiques de base à l'Organisation. Les organismes d'aménagement des pêches et la Convention internationale pour la protection des végétaux, pour ne citer qu'eux, ont force de loi en matière de fourniture de données. La FAO a élaboré la base de donnée AGROVOC, aujourd'hui largement utilisée pour l'indexation et le classement normalisés des connaissances dans le domaine agronomique. L'accès électronique à la bibliothèque de la FAO assure, dans une certaine mesure, la mise à disposition de ces connaissances à l'échelle mondiale.

603. L'analyse qui précède montre que la FAO a fait des progrès significatifs dans la gestion du savoir qu'elle produit; cependant elle n'a pas résolu le problème plus vaste de la formulation d'une politique globale en matière de connaissances. La vocation première du Centre mondial d'information agricole (WAICENT) consistait à faire de la FAO un courtier mondial du savoir, à travers un portail garantissant à tous ceux qui en auraient besoin l'accès aux connaissances essentielles en matière d'alimentation et d'agriculture, provenant de sources multiples. L'avènement de moteurs de recherche très sophistiqués a relégué cette fonction au second plan. Les États Membres et le secrétariat se concentrèrent alors sur ce que la FAO pouvait faire dans le domaine des connaissances plutôt qu'en matière de politiques du savoir, mais son rôle en tant qu'organisme de gouvernance mondiale exige l'intervention de la FAO en matière de politiques pour veiller à équilibrer les intérêts de la création de connaissances - souvent du domaine privé - et l'accès aux connaissances du domaine public, surtout en faveur des pays les moins avancés. L'Organisation devrait aussi faciliter le partage du savoir, en se fondant notamment sur les travaux récemment lancés concernant les réseaux de connaissances thématiques. Toutefois, à l'exception des ressources phylogénétiques, et peut-être des pêches, l'EEI n'a trouvé aucune indication montrant que la FAO se soit livrée à une analyse systématique des questions liées aux politiques ou du rôle que l'Organisation pourrait jouer afin de garantir la disponibilité des connaissances et leur accessibilité. Cette question, qui est au coeur du mandat global de la FAO, pose aussi le problème des avantages comparatifs et de la bonne gouvernance.

604. **Recommandation 3.3:** L'Organisation devrait jouer un rôle en matière de politiques en s'efforçant d'équilibrer les intérêts entre la création de savoir, qui relève souvent du domaine privé, et la mise à disposition des connaissances du domaine public, surtout pour les pays les moins avancés. L'Organisation devrait aussi faciliter le partage des connaissances. Il faudrait élaborer à cet effet une vision stratégique, en se concentrant sur le développement de secteurs précis en matière d'accès aux connaissances. Il conviendra sans doute accorder une attention particulière aux aspects suivants:

- a) les questions de propriété intellectuelle et les besoins des pays les plus pauvres;
- b) l'évaluation de la valeur des matériels et la collaboration avec des fournisseurs de moteurs de recherche pour faciliter le repérage des informations de qualité;
- c) la disponibilité de matériels dans des langues autres que l'anglais; et

- d) une intensification du dialogue entre les autres fournisseurs de coopération technique, dont beaucoup sont des entreprises privées.

605. La promotion et la communication sont essentielles à la mission de la FAO. Dans les années récentes, des progrès ont été réalisés dans la poursuite d'une stratégie plus cohérente et intégrée, mais le processus est loin d'être achevé. S'il est nécessaire de faire connaître les grandes lignes de la politique générale de l'Organisation au niveau des départements techniques, des régions et des pays, il faut aussi lancer un programme de promotion de celles-ci à l'échelle mondiale. Comme pour le reste des activités de la FAO, l'EEI conclut qu'une convergence autour d'un nombre limité de thèmes ou d'objectifs centraux est nécessaire. La communication et la promotion doivent être intégrées à ces priorités et un programme détaillé et harmonisé devrait être préparé à cet effet pour servir de cadre au programme des réunions, aux thèmes de la Journée mondiale de l'alimentation, au contenu du SOFA, etc. Les principaux messages doivent être conçus selon un processus collégial. La crédibilité et le succès des actions de promotion de la FAO dépendent de la solidité des preuves sur lesquelles ils reposent et sur une juste perception des publics et des contextes visés.

606. Au sein de l'Alliance internationale contre la faim, la FAO a pour partenaires les autres institutions basées à Rome et la société civile dans le but de promouvoir une action contre la faim à l'échelle mondiale et nationale. Un vrai partenariat avec les autres institutions romaines s'occupant d'alimentation et avec la société civile, notamment pour la Journée mondiale de l'alimentation, devrait sous-tendre la stratégie globale de la FAO dans le domaine de la communication. La FAO continuera d'avoir des zones d'intérêt plus vastes que le PAM et le FIDA mais l'unité d'intention des trois institutions devrait être suffisante pour garantir un programme entièrement commun pour la Journée mondiale de l'alimentation et les programmes connexes, comme celui des Ambassadeurs de bonne volonté et TeleFood. Encourager une collaboration étroite avec l'Alliance contre la faim et les ONG associées renforcerait ce processus.

607. La transition des modes traditionnels de diffusion de l'information aux moyens modernes de gestion des communications doit être poursuivie. Comme dans d'autres domaines d'activité, la FAO doit également se tenir prête à prendre davantage de risques et à affronter le débat, à condition que l'analyse sous-jacente soit approfondie et impartiale. Le contenu des messages doit être étroitement lié aux instruments permettant leur mise en œuvre.

608. **Recommandation 3.4:** la FAO devrait maintenant préparer une stratégie institutionnelle de communication et de promotion élaborée selon un processus collégial et approuvée par les organes directeurs.

- a) cette stratégie devrait mobiliser les ressources de l'ensemble de l'Organisation au service de campagnes ciblées, tout en facilitant la diffusion intégrée de messages techniques plus précis de la FAO. Il est nécessaire de converger sur un petit nombre de thèmes ou objectifs centraux de promotion permettant la définition d'un programme complet et unifié, éventuellement à géométrie variable, qui harmonise les programmes des réunions, les thèmes de la Journée mondiale de l'alimentation, le contenu du SOFA, etc. Dans toute la mesure du possible, ces thèmes devraient coïncider avec les thèmes prioritaires de l'ensemble de l'Organisation (voir ci-dessus). Cette stratégie doit être fortement concertée entre les organisations basées à Rome pour les messages communs les plus importants, la Journée mondiale de l'alimentation, le programme des Ambassadeurs, etc. et elle devrait être bâtie sur cet objectif commun;
- b) la promotion auprès du grand public a sa place dans les activités de la FAO. Il est temps toutefois de décider s'il y a lieu de poursuivre et d'élargir cette action en l'intégrant davantage à la stratégie globale de communication ou de l'abandonner au fur et à mesure que les initiatives arriveront à leur terme. Si la FAO opte pour l'élargissement, notamment sous forme de programmes de collecte de fonds, il conviendra de prévoir une fondation distincte. Celle-ci pourrait être affranchie des procédures de la FAO et entièrement autosuffisante. Il est recommandé que la FAO soutienne la mise en place d'une fondation pendant une période strictement limitée à quatre ans (deux exercices biennaux), à l'issue de laquelle le projet serait abandonné s'il ne volait pas de ses propres ailes (voir Chapitre 4).

609. La **fourniture de statistiques et de données de base** est l'une des fonctions principales du système des Nations Unies et une fonction fondamentale du mandat imparti à la FAO. C'est une fonction de bien public au sens strict et, dans ce domaine, il n'existe pratiquement pas d'autre source importante. Au cours de leur développement, les pays deviennent de plus en plus tributaires de ces données pour leurs propres analyses et, pour les pays les moins avancés (PMA), ces données sous-tendent des analyses qui sont fondamentales à l'appui des politiques. Les informations sur les approvisionnements alimentaires, l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité sont fondamentales pour permettre aux PMA d'assurer une alimentation adéquate à leur population. Tout comme le budget du Programme ordinaire dont elle relève, la part de budget du travail statistique a été régulièrement diminuée. Le poste des informations relatives à la sécurité alimentaire a été mieux doté. Les ressources extrabudgétaires ont également contribué à la fourniture des informations relatives à la sécurité alimentaire mais beaucoup moins au travail sur les statistiques de base. Les systèmes géoréférencés de bases données sur les ressources naturelles ont été renforcés dans certains domaines, grâce aussi à des ressources extrabudgétaires, mais les ressources en terre et l'utilisation des terres sont des domaines particulièrement négligés.

610. **Recommandation 3.5:** Il faudrait accorder une priorité beaucoup plus élevée à la fourniture de données et de statistiques de base. Toutefois, bien qu'en 60 années le travail statistique de la FAO ait évolué, il n'a jamais fait l'objet d'une remise à plat radicale. Un examen complet des besoins statistiques du siècle actuel s'impose donc, ainsi que des modalités pour les satisfaire. Il devra impliquer fortement les utilisateurs et commencer par les besoins en matière d'information - par qui doit-elle être fournie et dans quel but. Il devra ensuite définir comment rationaliser les bases de données existantes et préciser s'il y a lieu d'ajouter de nouvelles données, unitaires ou groupées. En outre:

- a) en ce qui concerne les statistiques relatives aux cultures et à l'élevage, il serait particulièrement utile que la consolidation avec les informations sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité, les systèmes d'alerte rapide et les données nutritionnelles advienne le plus tôt possible;
- b) il faudrait mettre davantage l'accent sur le renforcement des partenariats avec d'autres organisations, surtout pour les statistiques relatives aux cultures de base et à l'élevage;
- c) il conviendrait de renforcer les bases de données géoréférencées sur les ressources naturelles en particulier sur la terre et l'utilisation des terres;
- d) la question de l'eau douce nécessite une plus grande attention mais, vu le grand nombre d'organisations actives dans ce domaine, les partenariats sont essentiels.

611. **Les systèmes d'information et les publications** sont une pièce majeure du dispositif qui permet à la FAO de consolider les analyses et de diffuser les connaissances. Ils sous-tendent la coopération technique de l'Organisation, l'élaboration des traités et accords ainsi que les réunions de la FAO, aussi bien statutaires que techniques. Les contraintes en matière d'accès aux documents de la FAO dans les pays peu informatisés sont un sujet de préoccupation. Il faut également s'atteler immédiatement à la résolution du problème des langues de diffusion. Les principaux documents des organes directeurs et autres réunions sont produits dans toutes les langues de l'Organisation. L'austérité budgétaire et des coûts élevés obligent la FAO à se montrer très sélective pour les documents qu'elle souhaite diffuser en plus d'une langue. Pour les autres documents, aussi bien imprimés qu'électroniques, la situation est très mitigée et le choix des langues s'opère largement en fonction des pressions exercées par les membres de la direction supérieure et selon que la traduction apparaît ou non prioritaire aux directeurs techniques concernés.

612. **Recommandation 3.6:** Pour que l'Organisation puisse jouer son rôle, il est donc fondamental de maintenir et de renforcer les systèmes d'information et de disposer à cet effet de ressources adéquates. Il est aussi recommandé de:

- a) mettre à la disposition des PMA une plus grande quantité de publications imprimées en raison des problèmes persistants en matière d'accès à Internet et d'informatisation;
- b) creuser la question des modalités de mise en œuvre de la politique linguistique. Il est clair que les principaux documents destinés aux organes directeurs et d'autres réunions sont produits dans toutes les langues de l'Organisation. Cependant, le statut linguistique

réservé au reste des documents et publications imprimés ou destinés au site web reste flou. L'EEI a conclu qu'en plus des principaux documents de réunion, un budget devrait être concordé pour chaque langue et que dans le cadre de cette enveloppe, un groupe d'utilisateurs de chaque langue devrait ensuite décider de l'affectation des fonds pour la traduction; et

- c) évaluer l'opportunité d'élaborer des sites distincts pour le chinois et l'arabe sur la base des pays/régions respectifs; les documents produits dans ces langues pourraient ne plus être hébergés dans le site central mais resteraient accessibles par des liens renvoyant aux sites parallèles (les documents en arabe et chinois du site de la FAO sont en effet très peu utilisés).

613. **Soutien à l'investissement:** Si la FAO doit soutenir un développement solide de l'investissement, elle doit œuvrer en étroite collaboration avec les États Membres qui empruntent aux IFI et avec les IFI elles-mêmes, en particulier avec le FIDA qui s'occupe de prêts dans le secteur agricole et avec la Banque mondiale qui, en 2005, a fourni 60 pour cent de tous les prêts agricoles consentis par les institutions financières internationales¹¹⁰. Les services du Centre d'investissement constituent depuis toujours pour la FAO un point d'entrée unique mais l'importance de ce lien diminue. La FAO emploie les ressources du Programme ordinaire pour soutenir l'utilisation de son personnel et de ses consultants par les IFI. De l'avis général, sans ce « soutien », les IFI auraient bien moins recours aux services de la FAO.

614. **Recommandation 3.7:** Si le Centre d'investissement doit continuer à fonctionner, L'EEI recommande à la FAO de mettre au point une nouvelle stratégie précisant le rôle de l'Organisation dans l'aide apportée aux pays pour qu'ils puissent définir leurs propres priorités, approches et plans d'investissement, notamment pour les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). La mise en œuvre de cette stratégie exigera des approches intégrées allant au-delà du Centre d'investissement et de ses modalités actuelles de fonctionnement. Il faudra notamment accorder une attention prioritaire aux besoins à plus long terme des pays, en particulier en ce qui concerne les possibilités et les contraintes d'ordre technique ou liées aux politiques économiques, sociales et institutionnelles qui influent sur le potentiel d'investissement. De nouveaux accords devraient être conclus avec les IFI, si le Centre d'investissement doit maintenir des relations avec elles. En outre, un soutien extrabudgétaire à long terme devrait être recherché pour compléter les affectations du budget ordinaire afin de fournir une assistance directe aux pays. Le rôle de la FAO serait donc de développer les partenariats entre les pays, les IFI et d'autres donateurs en vue d'améliorer les stratégies d'investissement et les politiques de mise en œuvre; en outre:

- a) lorsque cette stratégie aura été formulée et approuvée, l'actuel soutien du budget ordinaire de la FAO aux activités du Centre d'investissement, en dehors de la stratégie, ne devrait pas être maintenu. Il n'est pas logique qu'une organisation ayant si peu de ressources financières continue à subventionner des institutions prestataires de services disposant de moyens financiers importants et d'une base de financement plus prévisible et stable que celle de la FAO;
- b) en ce qui concerne le FIDA, une action politique est nécessaire pour instaurer une collaboration forte entre les deux organisations. Celle-ci permettrait au FIDA non seulement de bénéficier, pour ses activités, de la contribution de la FAO au plan technique et en matière de politiques mais aussi de devenir, grâce aux compétences et à la présence de la FAO dans les pays, un partenaire stratégique;
- c) comme les prêts de la Banque mondiale à l'agriculture continuent à augmenter, il sera particulièrement essentiel que la FAO lie ses partenariats au niveau national aux possibilités de prêt de la Banque. Il faudra aussi établir rapidement des relations stratégiques appropriées avec la Banque africaine de développement, qui compte étendre considérablement son rôle dans l'agriculture et le développement rural de l'Afrique;

¹¹⁰ Banque mondiale, 2006. *Reaching the Rural Poor: A Renewed Strategy for Rural Development*.

- d) en même temps, la FAO doit pouvoir maintenir la qualité de ses contributions aux investissements dans les zones émergentes qui créent de l'emploi par une augmentation de la valeur ajoutée et au travail qui se fait en amont en matière de politiques d'investissement et de mobilisation des bailleurs de fonds. La FAO doit pour cela recruter du personnel ayant les années d'expérience et les compétences requises.

615. **Le soutien de la FAO dans les situations d'urgence:** Un quart environ des dépenses totales de l'Organisation en 2006-07 sera consacré aux activités d'intervention d'urgence, financées presque exclusivement par des sources extrabudgétaires, avec un apport du PCT. La FAO joue un rôle important dans le cadre des urgences et du redressement, qui est indissociable de son objectif de lutte contre la faim et la pauvreté aiguës. Les avantages comparatifs aussi bien réels que potentiels de l'Organisation dans le domaine du redressement après une crise résident dans sa capacité à faciliter une réponse intégrée prévoyant le suivi, l'intervention rapide afin de restaurer les moyens de subsistance agricoles et de « reconstruire, en mieux » ainsi que la prévention et la préparation aux catastrophes. La force de la FAO en matière de gestion des ravageurs des plantes et des maladies animales lui permet aussi de fournir une réponse qui englobe le suivi au niveau mondial, les instruments législatifs internationaux et les enceintes de discussion, la mobilisation des ressources et la coordination avec la gestion des maladies et des ravageurs. Si des progrès sont encore possibles, surtout pour intégrer les aspects liés à la gestion économique et aux moyens de subsistance, la FAO n'en possède pas moins un avantage comparatif absolu. Ce dernier pourrait toutefois être compromis par l'érosion continue de sa capacité technique.

616. **Recommandation 3.8:** Le travail de la FAO dans le domaine des urgences mérite une priorité élevée et il faut maintenant formuler et faire approuver par les organes directeurs une stratégie globale pour définir et obtenir un mandat clair sur les fonctions d'intervention d'urgence qui sont l'un des atouts de la FAO. Une telle stratégie, qui ne devrait pas être statique mais dynamique, serait aussi réexaminée périodiquement par les organes directeurs. Il faudrait se concentrer sans équivoque sur les grandes urgences, pour lesquelles la FAO peut intervenir en partenariat avec des tiers et optimiser ses avantages comparatifs. Une relative augmentation des ressources du Programme ordinaire allouées au maintien de la capacité opérationnelle de TCE est justifiée. Il faut poursuivre l'élargissement des capacités de la FAO dans le domaine de la gestion des urgences dues aux ravageurs des plantes, en particulier les urgences acridiennes, tandis que pour les maladies animales, l'actuelle capacité doit être consolidée.

617. La FAO a tiré des enseignements de l'expérience et de l'évaluation mais les nouvelles orientations ne sont pas toujours immédiatement reflétées sur le terrain. Un ajustement est intervenu dans l'importance accordée aux approches fondées sur les semences et les outils pour mettre davantage l'accent sur la jonction entre les différentes phases du développement. Les questions de parité hommes-femmes ont retenu l'attention et un effort d'efficacité a été appliqué au suivi. Dans le cadre de l'évaluation et des systèmes d'information qui la sous-tendent, il faut maintenant examiner plus systématiquement chacun des rôles de la FAO dans le secteur des urgences - de la mobilisation des ressources à l'exécution, en passant par la planification et la coordination - afin d'évaluer l'efficacité et l'impact de chacun tout en tenant compte de leur interdépendance. Les domaines où des améliorations fondamentales sont immédiatement nécessaires sont évidents. Ce sont entre autres:

- a) les procédures opérationnelles – Comme indiqué ailleurs dans ce rapport, il est nécessaire d'examiner les processus d'ensemble ainsi que les niveaux de délégation, la gestion des risques et les possibilités de recourir aux capacités contractuelles ou logistiques d'autres institutions (telles que le PAM);
- b) la mobilisation de ressources humaines et le recours au personnel de l'Organisation et à des consultants – Il semblerait que ce soit l'une des raisons du manque d'efficacité et d'adéquation des interventions intégrées car les consultants ne connaissent souvent pas assez la FAO (c'est un domaine où le ratio personnel/consultants est trop favorable à ces derniers);
- c) la priorité accordée aux urgences de grande envergure où la FAO peut intervenir en partenariat avec d'autres et l'optimisation de ses avantages comparatifs - Ce principe est accepté dans les services techniques de l'Organisation mais en raison des priorités

- politiques l'utilisation des fonds, et en particulier des fonds du PCT, demeure fragmentaire;
- d) les informations sur les bénéficiaires, le ciblage et l'utilisation qui est faite des produits de la FAO – C'est très manifestement le cas pour les intrants agricoles mais ce volet touche aussi l'utilisation des évaluations, l'efficacité de la coordination, etc.;
 - e) dans les demandes de financement, il faut insister davantage sur une assistance différenciée qui assure la durabilité en permettant de « reconstruire, en mieux ».

Les domaines techniques de la FAO

Tableau 3.15: Pourcentages indicatifs:				
	Cultures	Élevage	Pêches	Forêts
Population dépendant entièrement ou principalement du secteur agricole	60%	23%	10%	8%
Dépenses totales de la FAO pour les activités techniques, 2004-05	82%		11%	7%

618. Outre les critères ci-dessus, l'examen de la répartition générale des ressources destinées aux différentes activités techniques par secteur peut aussi considérer le potentiel de croissance de l'emploi et des revenus offert par chaque secteur et le pourcentage de la population mondiale qui en dépend, surtout dans les pays les plus pauvres. La répartition des dépenses de la FAO est à peu près proportionnée à l'importance revêtu par chaque secteur pour les populations qui en dépendent sauf pour l'élevage, qui semble très en deçà. Il est néanmoins difficile de citer un chiffre exact car, dans ce domaine, certaines activités relèvent d'autres programmes que l'élevage. Les secteurs qui offrent les meilleures possibilités d'augmenter l'emploi et les revenus par le biais de la valeur ajoutée sont l'élevage, les pêches et l'horticulture; il convient cependant, pour l'élevage, de considérer le problème des zoonoses (maladies qui peuvent être transmises de l'animal à l'homme). Le jugement global de l'EEI est que l'avantage comparatif de la FAO est plus important pour les pêches et les forêts que pour les cultures. Dans le secteur de l'élevage, l'action de la FAO a eu des impacts importants en matière de lutte contre les épizooties, notamment par l'élimination presque complète de la peste bovine et sa contribution à la gestion de la grippe aviaire.

619. **Recommandation 3.9:** Il faudrait un rééquilibrage de la répartition des ressources avec un accroissement des parts relatives des forêts et des pêches ainsi qu'une augmentation significative de la proportion des ressources affectées au secteur de l'élevage. À cet effet, il faudra une décision raisonnée des organes directeurs puisque les représentants gouvernementaux sont issus en majorité d'institutions s'occupant de cultures.

620. **Production végétale et protection intégrée:** par le passé, la FAO a fourni des contributions majeures dans le domaine de la production végétale et le soutien technique aux activités telles que le PSSA sera toujours nécessaire, mais la production des cultures (à l'exclusion des aspects liés aux ressources phylogénétiques, notamment la sélection végétale) est probablement le domaine où les capacités nationales sont les plus fortes à l'heure actuelle dans le monde et où sont concentrées la plupart des compétences internationales, notamment au sein des centres internationaux de recherche agronomique (les CIRA). Un grand nombre d'organisations font aujourd'hui la promotion et la démonstration des techniques de protection intégrée, qui sont désormais très au point.

621. **Recommandation 3.10:** La FAO conserve, dans le domaine de la production végétale, deux îlots de compétence pour lesquels elle dispose d'une certaine masse critique et où la concurrence internationale est moins forte. Ce sont la nutrition des végétaux, particulièrement importante pour l'Afrique subsaharienne, et l'horticulture urbaine et périurbaine destinée à compléter les revenus et l'apport nutritionnel des ménages. Tout effort pour entreprendre des activités normatives dans d'autres domaines liés à la production végétale devrait cesser et, dans ces deux domaines spécifiques, un

programme plus étoffé devrait être mis en œuvre, sous peine d'abandon à leur tour au bout d'un certain laps de temps. La poursuite d'activités séparées sur les aspects nutritionnels au sein de la Division AGN n'est pas justifiée. En outre:

- a) afin d'améliorer les synergies et d'utiliser plus efficacement les ressources, les activités du Services des cultures et des herbages et du Service des semences et des ressources phytogénétiques devraient être fusionnées;
- b) deux centres du GCRAI s'occupent exclusivement du riz tandis que les aspects commerciaux sont traités au sein d'un Groupe intergouvernemental de produit de la FAO. Il faudrait mettre fin aux travaux de la Commission internationale du riz. Si le GCRAI le souhaite, une partie des travaux peut être poursuivie dans le cadre du GCRAI; et
- c) pour la protection intégrée, la FAO continue de jouer un rôle important mais, comme pour d'autres activités faisant intervenir projets pilotes et démonstrations, l'engagement de la FAO auprès des communautés de base n'est plus aussi utile. En revanche, son rôle dans la formulation de politiques et de cadres réglementaires reste crucial.

622. **Élevage:** Les moyens de subsistance de plus de 20 pour cent des personnes qui vivent de l'agriculture, des forêts et des pêches dépendent essentiellement de l'élevage. C'est l'un des secteurs agricoles ayant à la fois la croissance la plus rapide et le plus fort potentiel d'essor, tant pour les denrées brutes que pour la production à valeur ajoutée. L'élevage est également le secteur dont la menace pèse le plus gravement sur la santé humaine en raison des maladies transmissibles de l'animal à l'homme et il a également de fortes répercussions sur l'environnement. La « révolution de l'élevage » est le fait de grosses exploitations autochtones du secteur privé pour qui l'assistance technologique de la FAO est superflue. D'autre part, les contraintes existant dans ce secteur engendrent de vastes besoins non satisfaits en matière de gestion et de stratégie globale, d'assistance à l'échelle mondiale et régionale concernant les incidences sur la santé publique et l'environnement, les répercussions sur le commerce et sur les prix des denrées à base d'hydrates de carbone et de protéines végétales au fur et à mesure qu'augmente la demande en produits fourragers. Les politiques en faveur des pauvres doivent s'efforcer de créer de nouveaux emplois et revenus dans le secteur commercial, de dégager des revenus complémentaires pour ceux qui vivent de l'élevage et de venir en aide aux éleveurs nomades qui, cantonnés dans les zones les plus marginales de la planète, sont souvent parmi les plus déshérités.

623. Or curieusement, tandis que le travail sur la santé animale a reçu une augmentation modeste de ressources dans le cadre du budget du Programme ordinaire de la FAO, le travail sur la gestion, les informations et les politiques relatives à l'élevage a été le domaine technique le plus largement amputé, puisque sa part du budget a diminué de près de 40 pour cent entre 1994-95 et 2006-07. Cela pourrait s'expliquer en partie par le lent ajustement à la hausse des secteurs des pêches et des forêts et le manque d'attention relatif dont ont souffert les activités liées aux politiques dans le cadre des ressources du Programme ordinaire.

624. L'absence d'un comité technique pour l'élevage a privé l'Organisation de la possibilité de traiter les problèmes importants de l'élevage et de l'environnement ou de l'élevage et de la pauvreté à l'échelle mondiale comme cela a été fait pour les pêches et les forêts. Le débat mondial sur les questions de santé animale en coopération avec l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et l'OMS gagnerait aussi à sortir d'une vision purement vétérinaire.

625. **Recommandation 3.11:** Compte tenu de ces facteurs, l'EEI a conclu et recommande ce qui suit:

- a) une augmentation importante de ressources est justifiée et les activités relatives à l'élevage méritent d'être concentrées au sein d'un petit Département, mais à condition que le travail de la FAO demeure ciblé dans les domaines suivants:
 - i) politiques et gestion en faveur des pauvres dans ce secteur;
 - ii) santé animale, problème des incidences sur les pauvres, les économies nationales des pays en développement et les risques mondiaux pour la santé animale et humaine; et
 - iii) les incidences de l'élevage sur l'environnement;

- b) les partenariats ont joué un rôle important et sont en cours de renforcement:
 - i) des doutes sont soulevés sur l'utilité d'une grande partie des activités menées au sein de la division mixte avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Si la FAO juge utile de conserver la réalisation des kits ELISA, celle-ci pourrait se faire dans le cadre d'un partenariat extérieur à la division mixte et l'Organisation devrait cesser de financer les autres activités liées à l'élevage;
 - ii) le partenariat avec l'OIE et l'OMS s'est développé très fortement grâce à une meilleure définition des rôles et à l'instauration d'approches et de programmes communs. Par souci d'efficacité et d'efficience et pour réduire la concurrence, ce partenariat devrait encore être intensifié en créant un programme conjoint avec un secrétariat commun pour les nombreux domaines d'interface, en particulier le renforcement des capacités, la surveillance et l'alerte rapide, les interventions en cas d'urgence ainsi que la recherche en réseau avec l'Institut international de recherche sur l'élevage (ILRI);
 - iii) pour les activités en matière de politiques, un partenariat fort devrait être instauré avec l'ILRI et l'Institut de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI);

Tout en faisant le maximum d'effort pour forger de tels partenariats, la FAO ne doit en aucun cas ralentir ses propres activités dans l'attente d'une manifestation d'intérêt de la part d'éventuels partenaires.

626. **Terres et sols:** D'après les réponses des Directeurs de l'agriculture au questionnaire de l'EEI, les activités relatives aux terres et aux sols occupent le deuxième rang dans l'ordre des priorités. Or, c'est l'un des domaines d'activité de la FAO qui a subi les plus fortes réductions et il n'a pas attiré de ressources extrabudgétaires importantes. Étant donné la diminution radicale de ressources humaines et financières consacrées aux problèmes des sols, et en conséquence le faible volume des activités fournies par la FAO dans ce secteur, la question fondamentale était de savoir si ces activités méritent d'être poursuivies. À supposer que la masse critique ne soit pas entièrement perdue, elle est certainement sérieusement compromise. On ne saurait contester les pressions exercées sur les ressources en terres du fait de la croissance démographique, de la demande accrue de produits agricoles, de l'urbanisation et des changements climatiques. Les sols deviennent plus fragiles tant en milieu tropical que tempéré et c'est en Afrique que le phénomène est le plus flagrant. La gestion des terres à l'échelon national est un problème technique, économique et social et, pour le résoudre, il faut disposer de données de base. L'état des ressources en terre n'est pas statique. La pression croissante qui s'exerce sur l'utilisation et la conversion des terres, couplée aux changements climatiques, rend vite caduc tout bilan des ressources en terre et de leur utilisation. Les décisions mondiales visant des questions telles que les changements climatiques et la biodiversité agricole exigeront des informations à jour à l'échelle mondiale.

627. De nouvelles techniques de télédétection, l'évolution de l'imagerie numérisée et des SIG exigent la mise à jour continue des normes. Des activités comme la Carte mondiale des sols et le zonage agroécologique ne peuvent être entreprises et développées que sur la base de normes de classement et de méthodes de collecte, d'analyse et de présentation des données convenues à l'échelle internationale. Les activités passées de la FAO dans ce domaine ont fait sa réputation d'excellence. Le Centre international de référence et d'information pédologique (ISRIC) et l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués ainsi que diverses universités agronomiques constituent aussi des sources potentielles mais non exhaustives. Elles ne sont pas en mesure d'offrir une couverture internationale indépendante de l'autorité ou de l'enceinte de la FAO. L'EEI a conclu que ce rôle critique devrait être conservé au sein de l'Organisation.

628. **Recommandation 3.12:** Les terres et les sols devraient recevoir une priorité plus élevée. Si la FAO est forcée de choisir, elle doit accorder la priorité à la conservation du système mondial d'information mais si elle reprend sa position de pointe en matière de production de données à l'échelle mondiale, ces approches et méthodes devront aussi être transférées aux pays membres en vue d'une application nationale. Dans ce domaine, l'assistance aux pays est importante pour renforcer les capacités et promouvoir les politiques.

629. **Activités conjointes avec l'AIEA:** La FAO possède avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) une division mixte qui opère comme indiqué ci-dessus dans des domaines tels que les cultures (notamment sur la mutation génétique), les insectes ravageurs et la lutte biologique au moyen de la technique de l'insecte stérile, les traceurs appliqués à la nutrition du bétail, les kits de diagnostic pour les maladies animales et la sécurité sanitaire des aliments, en particulier l'irradiation. La division abrite aussi un laboratoire conjoint. Ces activités sont pour la plupart des applications de techniques bien rôdées. Elles sont aussi entreprises ailleurs et appartiennent au type d'activités dont la FAO s'est entièrement retirée depuis plusieurs années, avec le développement du système du GCRAI. Ces activités ont une synergie nulle ou infime avec les activités normatives menées à Rome. Même s'il s'agit d'un partenariat de longue date, il a cessé d'être avantageux en termes d'effets et d'impacts par rapport à l'investissement consenti par la FAO.

630. **Recommandation 3.13:** Face aux contraintes budgétaires qui pèsent sur l'Organisation, la FAO devrait cesser toute affectation de ressources à ces activités conjointes qui peuvent toutefois, en cas de synergies fortes, être reprises sous forme de partenariats dans le cadre des programmes correspondants de la FAO.

631. **Ressources en eau et irrigation:** La FAO continue de jouer un rôle de chef de file pour les bases de données relatives à l'eau et l'Organisation est respectée pour son travail sur la gestion de l'eau dans l'agriculture. L'éradication de la faim, de la pauvreté et de la malnutrition chronique, surtout en Afrique, passe nécessairement par l'amélioration de la maîtrise de l'eau, condition indispensable à une révolution verte et à la poursuite du développement agricole en Asie et au Moyen-Orient. Il existe de nombreux réseaux sur l'eau, mais le traitement réservé à l'agriculture n'y est pas toujours équitable.

632. **Recommandation 3.14:** Comme dans nombre d'autres domaines d'activité de la FAO, les possibilités d'exercer une influence significative dans le secteur de l'eau dépendront de l'application efficace d'approches multidisciplinaires intégrant le génie hydraulique, les ressources matérielles et les capacités technologiques aux analyses des systèmes économiques, sociaux et agricoles. Cela exigerait une approche stratégique à plus long terme et un remaniement des ressources existantes, auxquelles il faudrait ajouter de nouveaux apports, sur le plan à la fois humain et financier. En l'absence d'une telle approche et du remaniement nécessaire, le rôle de la FAO restera en grande partie confiné à des interventions fragmentées et de faible ampleur produisant, dans le meilleur des cas, des effets limités. La FAO est confrontée à un choix stratégique fondamental en ce qui concerne ses travaux sur l'eau. Pour jouer un rôle de premier plan, elle doit introduire des changements radicaux et une approche stratégique différente qui lui permettront de contribuer à des approches intégrées associant génie hydraulique, modes de faire-valoir, considérations économiques, gestion et législation. Il faudrait, en s'appuyant sur les réseaux existants, comme celui de l'ONU, renforcer les partenariats pour se mettre en relation avec l'ensemble des compétences disponibles au niveau mondial. Ce travail devra être sous-tendu par un solide corpus de données à l'échelle mondiale sur l'eau, ses utilisations, les coûts et les retours d'investissement des différentes applications. La mise à disposition de ces données devrait rester une priorité pour la FAO.

633. **Pêches:** La FAO reste le seul organisme doté d'un programme global et d'une action de portée mondiale dans ce domaine. La Banque mondiale a entrepris une analyse sur les rentes du secteur des pêches qui aura un impact normatif mais restera fin à elle-même. WorldFish, l'un des centres du GCRAI, se concentre principalement sur la recherche en matière de production. La formation de partenariats est absolument nécessaire mais la FAO demeure la seule source de données mondiales sur les pêches et la seule organisation en mesure d'offrir à la fois un réseau sur les politiques halieutiques, une base de données mondiale et une enceinte neutre dans le secteur des pêches. Elle est aussi la seule organisation mondiale capable de veiller aux intérêts du secteur des pêches dans la formulation et le suivi des conventions environnementales. En ce qui concerne les changements climatiques, aucun autre organisme des Nations Unies ne possède une capacité comparable en biologie marine mondiale. Cette compétence semble lui être de plus en plus reconnue mais si la réponse de la FAO s'avérait inadéquate, on ne saurait exclure un retour de balancier en faveur de l'ONU ou d'autres acteurs, notamment les organisations et conventions s'occupant d'environnement.

634. Toutes les évaluations, notamment les autoévaluations réalisées par le Département des pêches, ont conclu que les activités de la FAO dans le secteur des pêches souffrent de l'absence d'une stratégie cohérente. Bien que les objectifs à long terme soient clairs, le Département n'a pas défini les mesures à mettre en œuvre dès maintenant pour les réaliser et, comme ailleurs dans l'Organisation, les priorités laissent beaucoup à désirer. Même si le Département est restreint et que le Code de conduite pour une pêche responsable constitue un thème unificateur, il a tendance à travailler de façon fragmentaire. Les activités de la FAO restent trop centrées sur le poisson et n'intègrent pas de manière adéquate d'autres problèmes, notamment les aspects économiques et le poisson en tant que produit d'élevage. L'accent mis sur les ministères des pêches par le Département des pêches peut aussi entraîner une approche trop sectorielle qui risque de freiner l'amélioration de la gestion des pêches et de l'aquaculture. Plus que jamais, le travail réalisé dans le secteur halieutique, qu'il soit normatif ou vise à renforcer les capacités nationales, doit se concentrer sur la mise en place de politiques intégrées et sur les besoins correspondants en données.

635. **Recommandation 3.15:** La manière dont le Département des pêches utilise les ressources est encore susceptible d'ajustements mais, dans le cadre des activités de la FAO, les pêches devraient bénéficier d'une priorité un peu plus élevée dans l'affectation des ressources. Il faudra pour cela une décision raisonnée des organes directeurs, au sein desquels peu de représentants gouvernementaux proviennent directement du secteur des pêches. La FAO devrait maintenant élaborer une stratégie cohérente pour ses activités dans le secteur des pêches, qui se concentrerait sur l'élaboration de politiques intégrées et sur les besoins globaux en données dans ce secteur. Des partenariats forts devraient soutenir la mise en place d'une législation à l'échelle mondiale et régionale. Le concept du poisson « de l'eau à la table » devrait jouer un plus grand rôle dans le développement des moyens de subsistance en créant des emplois en dehors de l'activité de capture, dans la pisciculture et la production à valeur ajoutée. Le travail de la FAO ne doit pas porter sur la technologie de détail mais sur les systèmes, la législation et les approches qui soutiennent ce processus de développement tout en sauvegardant la justice sociale, la santé et l'environnement.

636. Les **forêts** jouent un rôle déterminant dans les moyens de subsistance de quelque huit pour cent des habitants de la planète qui dépendent de l'agriculture, notamment certaines des plus pauvres parmi les populations autochtones et vivant dans les zones de montagne. Ce secteur joue également un rôle fondamental dans la fourniture de nombreuses ressources environnementales. En même temps, tout comme pour l'aquaculture, une grande partie de la production de bois est en train de passer de la forêt naturelle à des plantations aménagées. Au début des années 90, la FAO était perçue comme une organisation fonctionnant essentiellement par projets, vantant une supériorité dans le secteur des forêts qu'elle avait perdue et incapable de résoudre les problèmes émergents à l'échelle mondiale. Depuis lors, l'Organisation a effectué un retournement remarquable et les activités de la FAO sont dominées par les partenariats, avec notamment un rôle de chef de file au sein du Partenariat de collaboration sur les forêts (CPF) et la fourniture d'appui au Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF). Le programme, où dominaient les initiatives de coopération technique individuelles, s'occupe désormais de soutien global en matière de développement des informations nationales et mondiales, d'orientations politiques et de gouvernance.

637. La FAO est la seule institution intergouvernementale qui s'intéresse à la fois aux forêts et aux arbres hors de la forêt de manière intégrée (c'est-à-dire en combinant les perspectives environnementales, économiques et sociales) et qui rassemble aussi tous les aspects touchant à ces activités, de l'action sur le terrain aux politiques à l'échelle mondiale. L'Organisation a sous-exploité sa capacité d'interface entre les activités nationales et les politiques mondiales, en partie à cause de complications dues aux arrangements institutionnels liés à la décentralisation, évoquées dans une autre section du présent rapport. Comme pour les pêches, la taille réduite des unités du Siège a également contribué à fragmenter inutilement l'approche de la FAO. L'évaluation du Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux s'est exprimée négativement au sujet des liens entre les activités forestières et les départements qui se concentrent sur l'agriculture, même si la production de bois se situe en majorité en dehors des forêts naturelles et si la plupart des forêts sont utilisées comme parcours et/ou pour les cultures. Elle a noté que la FAO n'applique pas les principes qu'elle prône dans les pays. La situation devrait s'améliorer, selon l'analyse du Chapitre 6, avec l'éclatement de la

structure par divisions qui caractérise aujourd'hui ces activités. Les pays membres ont assigné une haute priorité au travail technique et à la coopération technique dans le secteur des forêts en mettant l'accent sur l'élaboration de politiques et le renforcement des capacités. Globalement, l'EEI a jugé que les priorités poursuivies par la FAO dans le domaine des forêts étaient cohérentes.

638. **Recommandation 3.16:** Il conviendrait d'accentuer légèrement la part des forêts dans le cadre des affectations de ressources globales de la FAO. Le développement d'une stratégie relative aux activités forestières de la FAO telle que convenue à la dernière session du Comité des forêts devrait faciliter une approche intersectorielle plus intégrée et mettre l'accent, de manière continue mais sélective, sur les partenariats. Les activités devraient être présentées sous forme de cadre logique correspondant aux trois objectifs définis par les États Membres dans le cadre stratégique, qui sont étroitement liés aux OMD. Dans le cadre des priorités arrêtées pour le programme, la stratégie devra aussi définir les principaux domaines de concentration des ressources.

639. **Soutien institutionnel au développement agricole (éducation supérieure, recherche, formation des agriculteurs et finance rurale, commercialisation et agro-industries):** L'EEI, sur la base de ses visites dans les pays et de ses enquêtes, a constaté que les pays ne souhaitent guère une assistance de la FAO visant un renforcement institutionnel en vue de soutenir le développement agricole. L'EEI a conclu qu'indépendamment des besoins absolus, cette situation est due au fait que la FAO n'est pas vue comme une source viable de soutien au développement et, en outre, que l'éducation supérieure, et dans une certaine mesure la recherche et de nombreux aspects du soutien aux agro-industries sont des domaines étrangers aux ministères de l'agriculture. Dans plusieurs domaines, à l'exception des programmes de participation populaire où les organisations se bousculent, soit il n'existe pas d'autre fournisseur soit les fournisseurs n'ont pas de services spécifiques à offrir dans le cadre d'une collaboration. La capacité de la FAO dans ces domaines s'est fortement érodée en partie parce que le GCRAI, plus particulièrement le Service international de la recherche agricole nationale (SIRAN), était censé reprendre les fonctions relatives au développement de la recherche et de la vulgarisation. La FAO est maintenant confrontée à des choix difficiles car l'Organisation est dans l'impossibilité, à moyen terme, de reconstituer ses avantages comparatifs dans ces domaines.

640. **Éducation supérieure et recherche:** Il est indéniable que l'éducation supérieure dans les secteurs agricoles représente un défi majeur et l'on observe une pénurie importante de main-d'œuvre agricole spécialisée, surtout dans les PMA. Le développement est gravement retardé par les carences qui caractérisent la gestion, la recherche et les arrangements institutionnels pour la formation des agriculteurs. Ce problème est lié à la crise générale de l'éducation supérieure et à l'exode de personnel spécialisé de l'agriculture vers d'autres secteurs. La FAO doit œuvrer pour promouvoir des réformes généralisées dans l'enseignement, le secteur public, etc. En même temps, l'incidence de l'agriculture sur le bien-être de la personne humaine est si fondamentale qu'il faut agir dès maintenant. Les nouvelles technologies, le travail en réseau et les partenariats public-privé sont des voies prometteuses dans le domaine de l'éducation supérieure.

641. **Formation des agriculteurs:** Les écoles de terrain pour agriculteurs ont été une contribution importante de la FAO aux options offertes dans ce domaine; elles ont le mérite particulier d'avoir entraîné la reconnaissance de l'agriculteur en tant que décideur. Les facteurs ci-après ouvrent la porte à des innovations dans le secteur de la formation et du soutien à la décision pour les agriculteurs: entrée en force des ONG, publicité axée sur les produits dans le secteur privé, vulgarisation du secteur privé au bénéfice d'entreprises plus grosses, possibilité de combiner des concepts comme les « vétérinaires aux pieds nus » dans des systèmes intégrés, montée de la téléphonie mobile et présence de la télévision et, dans certains pays, de connexions informatiques dans les zones rurales, pratiques plus vigoureuses de rémunération au rendement dans le secteur public, alphabétisation plus poussée, enseignements tirés grâce aux écoles de terrain pour agriculteurs et approches sur les moyens d'existence durables.

642. Cette croissance n'est toutefois pas encore assez rapide et généralisée pour obtenir un volume équitable d'emplois et de revenus et c'est en Afrique que cette constatation prend toute sa force. En même temps, l'urbanisation croissante, les nouveaux marchés d'exportation surtout en Asie et au Proche Orient et le potentiel des productions à valeur ajoutée sur les marchés intérieurs et étrangers

offrent de nouvelles possibilités. Il faut pouvoir compter sur des politiques, des cadres réglementaires et des structures de soutien appropriés. Jamais il n'a été plus important de disposer de financements suffisants à destination aussi bien des agro-industries que des petits agriculteurs et des microentrepreneurs sans terre. La FAO dispose, pour relever ce défi, d'un vaste patrimoine de connaissances et de données d'expérience dans le secteur de la finance rurale, notamment du microcrédit rural ainsi que dans celui des entreprises s'occupant de fourniture d'intrants agricoles et de commercialisation (même si l'expérience de la FAO en matière de commercialisation remonte à l'époque des Offices nationaux de commercialisation). Ces dernières années, la FAO a progressivement accordé une attention plus intégrée aux agro-industries. C'est là un signe encourageant, mais il faudra redoubler d'efforts pour poursuivre l'intégration et éliminer les petites activités résiduelles, notamment dans le domaine de la transformation..

643. **Recommandation 3.17:** Le développement institutionnel ne pourrait être rétabli dans tous les secteurs comme activité prioritaire que si l'Organisation disposait d'un important complément de ressources. Dans le cas contraire, les activités devraient être encore réduites afin de maintenir une masse critique dans les secteurs désignés comme prioritaires par les pays. En outre, si de nouvelles ressources d'un montant adéquat sont disponibles, les activités de développement institutionnel ne devraient pas être concentrées sur les institutions du secteur public comme cela était le cas jusqu'à présent mais plutôt sur le secteur privé. Les politiques globales devraient donc porter en priorité sur les relations institutionnelles exploitant les points forts des secteurs public et privé et des ONG, l'utilisation de nouveaux médias s'il y a lieu et l'instauration de partenariats forts. Il est essentiel de consolider encore les unités concernées et de les connecter aux unités travaillant sur les autres aspects liés aux politiques institutionnelles et économiques. En outre:

- a) si la FAO souhaite poursuivre son rôle de promotion en faveur de la réforme de l'éducation supérieure et de l'instauration de liens institutionnels, elle doit travailler en partenariat étroit avec l'UNESCO et, si possible, avec la Banque mondiale;
- b) pour la formation des petits agriculteurs, l'Organisation devrait approfondir l'étude dans divers contextes des forces, des faiblesses et de la pertinence du modèle d'École de terrain pour agriculteurs ainsi que des possibilités offertes par le travail en réseau avec les ONG et le secteur public, accompagné d'un soutien à l'apprentissage de groupe en utilisant les nouveaux médias.
- c) compte tenu des efforts déployés par la FAO pour travailler de manière plus intégrée au développement du secteur agroalimentaire (et sous réserve de la disponibilité de ressources) ce programme devrait être poursuivi pour une durée de 3-4 ans, puis une évaluation indépendante rigoureuse devrait être réalisée. La FAO devrait en même temps veiller à ce que ses efforts s'intègrent avec ceux du FIDA, du BIT, de l'ONUDI et du CCI en accordant une attention particulière à l'Afrique afin de réaliser un grand programme sectoriel commun sur les agro-industries. Ce programme se concentrerait sur les mesures favorisant la création d'emplois et de revenus, notamment le financement, le régime fiscal, l'accès aux marchés et les normes (commerce équitable, agriculture biologique, protection des travailleurs, surtout les enfants). Si l'évaluation précitée constate qu'il n'existe pas de stratégie claire et de programme conjoint, ce domaine d'activité devrait être abandonné; et
- d) quelques activités isolées sur le financement rural peuvent être poursuivies, de préférence conjointement avec le FIDA, mais des activités séparées sur la commercialisation ne sont pas justifiées.

644. **Politiques économiques, sociales, alimentaires et nutritionnelles** (voir également ci-dessus « Soutien à la formulation de politiques et de stratégies »): Les activités relatives aux politiques économiques sont classées comme hautement prioritaires par les membres. La réorganisation de 2007 a servi à regrouper le gros des activités liées aux politiques sociales avec celles des politiques économiques et commerciales au sein du Département économique et social mais l'Organisation ne dispose pas d'une coordination centrale pour tout le travail lié aux politiques économiques, sociales et alimentaires et la nutrition n'est pas suffisamment intégrée à la sécurité alimentaire. Le travail qui est réalisé dans ce domaine est satisfaisant; l'Organisation a eu un certain impact et les pays en

développement apprécie le caractère neutre de ses avis en matière de politiques mais elle ne possède pas de stratégie globale. La FAO pourrait apparier les points forts de l'Organisation et les besoins des pays beaucoup plus efficacement qu'à l'heure actuelle. En raison du rôle croissant du secteur privé à tous les niveaux de la filière, de la ferme à la table, et de son potentiel d'accroissement de la production alimentaire et de création de revenus et d'emplois, il est essentiel que les gouvernements soient conscients de la valeur aussi bien nationale qu'internationale de la filière.

645. **Recommandation 3.18:** L'Organisation devrait évaluer de façon plus systématique et différenciée les besoins des pays membres en développement en matière d'appui aux politiques économiques, sociales, alimentaires et nutritionnelles. Une plus grande clarté à ce sujet permettrait aussi d'intensifier les partenariats et de mieux répartir les tâches dans tous les aspects de la formulation des politiques, notamment avec l'IFPRI et les organismes internationaux de produits. En outre, il convient d'accorder une attention particulière aux aspects suivants:

- a) la nutrition comme partie intégrante des politiques alimentaires, de sécurité alimentaire et de réduction de la vulnérabilité alimentaire, en mettant davantage l'accent sur la compréhension des causes profondes de la malnutrition et de la sous-alimentation. Les activités nutritionnelles devraient être pleinement intégrées aux politiques. Des travaux sur les jardins familiaux sont désormais réalisés par de nombreuses organisations et devraient cesser à la FAO. En outre, l'éducation à la nutrition dans les écoles et la nutrition communautaire peuvent être mieux réalisées par d'autres organisations, en particulier l'UNICEF. D'autres activités portant sur la composition des aliments devraient également être abandonnées;
- b) l'analyse à moyen terme des marchés de produits. Les analyses de marché à court terme sont de plus en plus confiées au secteur privé. De toute façon, les pays utilisent très peu les analyses à court terme de la FAO. Les études à moyen terme effectuées dans le cadre de l'assistance aux politiques ont plus d'impact pour les pays;
- c) l'analyse de produits réservée aux produits dynamiques à fort potentiel de croissance;
- d) la création d'un environnement favorisant le développement commercial afin de créer des emplois et des revenus (voir aussi plus haut « Développement des agro-industries »).

646. **Intégration des considérations de parité hommes-femmes et de responsabilisation des femmes:** Dans les zones rurales des pays en développement les femmes sont l'épine dorsale de l'économie et de la vie familiale et communautaire. Souvent, les hommes sont absents et même dans le cas contraire, les femmes ont la responsabilité de la plus grande partie des travaux agricoles et des tâches domestiques sans toutefois participer pleinement à la prise de décision ou accéder aux degrés d'instruction et d'apprentissage technique, aux ressources financières et à la terre, voire aux aliments et aux soins de santé, qui leur permettraient d'être plus productives. Il s'agit non seulement d'une perte majeure au plan socioéconomique mais aussi d'une injustice et d'une entrave à la réalisation de la sécurité alimentaire des ménages et des communautés.

647. L'EEI a constaté que, tandis que les organes directeurs de la FAO ont accordé une haute priorité aux questions de parité hommes-femmes, cet aspect a rarement figuré parmi les priorités exprimées par les pays lors des visites des équipes de l'EEI ou dans les réponses aux questionnaires. Cette situation souligne la nécessité d'une sensibilisation de la part de la FAO qui devrait donner des conseils clairs sur les modalités de mise en oeuvre et non procéder à l'inverse. Au niveau des pays, la FAO aborde souvent les questions de parité hommes-femmes à travers des initiatives pilotes à petite échelle qui n'ont pas valeur d'enseignement lors de l'élaboration des politiques et, dans ce domaine, les interventions stratégiques sont inexistantes.

648. La FAO avait démarré très vite dans le domaine de la parité hommes-femmes et de la responsabilisation des femmes et occupait une place de chef de file au sein du système des Nations Unies mais ses performances sont désormais insuffisantes vu l'importance que revêt ce thème dans la réalisation de divers aspects du mandat de l'Organisation. Le Plan d'action - Parité hommes-femmes n'est pas intégré au cycle de programmation global de la FAO. Il n'existe pas de ressources budgétaires pour financer l'intégration de la parité hommes-femmes dans le reste des activités tandis que

l'Organisation gaspille trop de ressources pour répondre à des appels réclamant d'urgence « une assistance sur la parité hommes-femmes », notamment pour l'examen des projets et les commentaires de rapports. L'orientation stratégique concernant l'intégration des questions de parité hommes-femmes au reste des activités se perd et la FAO intervient de plus en plus par des projets et initiatives de petite envergure.

649. **Recommandation 3.19:** Le Plan d'action - Parité hommes-femmes devrait être pleinement intégré au cycle de programmation de la FAO (notamment par son intégration au Plan stratégique et/ou au Plan à moyen terme plutôt que comme document séparé) et devrait faire l'objet de rapports spécifiques dans ce cadre. En outre:

- a) il faudrait attribuer à la parité hommes-femmes un certain rang de priorité dans l'attribution des fonds réservés à l'action interdisciplinaire et à l'action visant à favoriser la réalisation des trois objectifs stratégiques des États Membres;
- b) pour les coordonnateurs chargés de la parité hommes-femmes, il faudrait prévoir des critères de sélection et un mandat clair inclus dans la description d'emploi ainsi que l'âge et l'expérience nécessaires;
- c) la formation en matière de parité hommes-femmes et de responsabilisation des femmes devrait bénéficier d'une priorité renouvelée en accordant une priorité particulière aux représentants de la FAO et aux coordonnateurs chargés de la parité hommes-femmes; et
- d) les possibilités de partenariats plus nombreux avec d'autres organisations devraient être explorées.

650. **Gestion de l'environnement et des ressources naturelles:** La FAO a reconnu une priorité à l'utilisation durable des ressources naturelles sans toutefois porter le gros de ses efforts sur ce secteur. Dans le cadre de l'application de la Convention sur la diversité biologique (CDB), les thèmes du développement ont reçu une plus grande attention, en particulier l'utilisation durable des ressources naturelles et l'accès aux gains économiques et le partage des avantages pouvant découler de la biodiversité. Dans les discussions internationales, on insiste davantage sur les valeurs de la biodiversité en dehors des zones protégées – une gamme de biodiversité plus étendue qui couvre l'ensemble des paysages ruraux. Dans ce contexte, les problèmes du secteur agricole acquièrent de l'importance. Il convient toutefois de reconnaître que la mission première de l'Organisation est de protéger les intérêts à court et à long termes de la population rurale et de garantir une alimentation et une nutrition adéquates aux générations présentes et futures. La FAO met surtout l'accent sur l'utilisation durable et non sur la protection des ressources et il est de plus en plus largement admis que l'utilisation durable des ressources naturelles est la clé de la gestion mondiale de l'environnement (ce qui inclut l'utilisation des biens communs mondiaux, tels que les océans et l'atmosphère).

651. Une priorité particulière devrait maintenant être accordée aux problèmes du changement climatique en tenant compte des avantages comparatifs de la FAO et des défis qu'ils posent au secteur agricole. Les changements climatiques auront un impact majeur sur l'agriculture provoquant le déplacement des zones agroécologiques et des zones de désertification (et donc la modification des zones d'aptitude aux différentes cultures), une instabilité accrue des schémas météorologiques saisonniers (et donc de l'agriculture et notamment des approvisionnements alimentaires), la montée du niveau des mers et probablement des tempêtes dévastatrices ayant d'énormes répercussions sur les pêches côtières et l'aquaculture. Le déplacement des zones agroécologiques et donc des cultures traditionnelles et des activités d'élevage a également des incidences capitales sur le maintien de la biodiversité agricole *in situ*. La FAO possède la plus grande masse de connaissances à l'échelle internationale concernant la biodiversité et l'écologie marines. Les mers sont à la fois le plus gros consommateur et le plus gros producteur de biomasse. Les forêts peuvent contribuer à stabiliser la terre et les eaux mais la diminution du couvert forestier au profit des terres agricoles influe aussi sur les changements climatiques. La contribution potentielle des bioénergies renouvelables est conditionnée par la mise au point de technologies permettant d'utiliser la biomasse; les technologies actuelles d'utilisation des produits végétaux pourraient avoir, sur les marchés et les approvisionnements alimentaires, des répercussions conférant aux énergies renouvelables une valeur marginale dans l'équation énergétique totale (la FAO ne devrait donc pas transférer activement cette technologie pour le moment).

652. **Recommandation 3.20:** La FAO doit être plus précise sur ses domaines prioritaires et sur les domaines où résident ses avantages comparatifs, comme indiqué dans les précédentes sections. Une priorité particulière devrait maintenant être accordée aux problèmes du changement climatique; à cet effet la coopération interunités, les partenariats extérieurs et la définition des rôles sont particulièrement importants. Plusieurs des recommandations contenues dans d'autres sections sont également pertinentes ici, notamment:

- a) en tant que coordinatrice de l'action mondiale et représentante des secteurs rural et alimentaire, la FAO, par le truchement de ses organes directeurs et du secrétariat, devrait examiner les textes issus d'organismes tiers, qui touchent aux accords juridiques, codes et directives en plus de ses propres documents, pour veiller à ce que les intérêts des membres de la FAO soient bien pris en compte (voir Chapitre 4);
- b) en tant que détentrice des bases de données les plus complètes portant sur les nombreux aspects des ressources naturelles (terre, eau, forêts, ressources aquatiques) et sur leur interaction avec les utilisations humaines, la FAO devrait accorder une priorité particulière au développement de bases de données géoréférencées pour les domaines de sa compétence et aux répercussions des données analysées afin de fournir aux pays des services de suivi et d'assistance en matière de politiques;
- c) la fourniture d'une assistance en matière de politiques, de législation et de renforcement des capacités en relation avec les accords internationaux de la FAO et autres;
- d) la biodiversité des cultures et l'accès à cette biodiversité devraient rester une priorité. Toutefois les points forts de la FAO et le poids relatif des activités concernant la biodiversité des races animales autochtones sont moins évidents (voir ci-dessus « Élevage »).

Des partenariats avec le PNUD et le Fonds pour l'environnement mondial permettraient à la FAO d'avancer plus rapidement dans ces domaines.

653. **Technologies de production, transfert de technologies et initiatives pilotes:** La demande en matière de transfert de technologies de production a tendance à être plus importante dans les PMA et la demande est souvent faussée par les engagements de production des ministères de l'agriculture. Toutefois, dans la plupart de ses domaines d'activité, l'avantage comparatif potentiel de la FAO n'est pas élevé et ses performances sont même parfois inférieures à celles de la concurrence. Dans quelques domaines, la FAO conserve un rôle technique de premier plan comme pour les besoins en eau d'irrigation, la manutention des pesticides et la construction d'embarcations. La FAO ne peut avoir des compétences centrales et régionales spécialisées pour tous les contextes agroécologiques et sociaux ni même conserver ses compétences sur toute la gamme de production végétale. Pour la plupart des technologies de production, les compétences nationales de la grande majorité des pays, y compris les plus pauvres, dépassent de loin celles de la FAO. Ce sont les domaines où le GCRAI est actif et dispose, par rapport à la FAO, d'un nombre beaucoup plus important de professionnels travaillant sur les divers aspects des technologies de production. D'après les conclusions de l'EEI ce sont également les domaines où la demande de services de la FAO est la plus faible, les concurrents les plus nombreux et l'avantage comparatif de l'Organisation le plus bas.

654. De nombreuses améliorations ont été introduites dans le PSSA depuis l'évaluation de 2002 afin d'incorporer les dimensions politiques et institutionnelles et d'affronter les problèmes d'approvisionnements et de marchés. Dans plusieurs pays, le PSSA a démontré avec succès la formule des Écoles de terrain pour agriculteurs élaborée dans le cadre du Programme de protection intégrée de la FAO. Toutefois, le PSSA s'occupe surtout de transfert de technologies aux fins de production et ces technologies n'ont été que rarement adoptées dans le cadre d'initiatives pilotes. La priorité élevée attribuée par la FAO au PSSA empêche en fait l'Organisation d'optimiser son avantage comparatif dans les pays. Elle contribue à faire sous-estimer, dans l'esprit des gouvernements et des partenaires présents dans les pays, le potentiel de l'Organisation dans des domaines qui sont ses points forts, à savoir les activités normatives, l'assistance en matière de politiques et le renforcement des capacités. De nombreux donateurs n'ont pas adapté leur évaluation du PSSA aux changements intervenus dans les programmes, et l'Organisation en pâtit quand elle recherche des sources extrabudgétaires. Dans ce même contexte, l'évaluation de 2006 a jugé que les projets du TeleFood, dont le volume moyen

atteignait 7 600 \$EU, n'étaient pas pires - mais certes pas meilleurs - que des projets similaires de gouvernements ou d'ONG. En règle générale, ils n'atteignaient pas les pauvres et, dans la plupart des cas, ne s'avéraient pas durables. Cette conclusion a été renforcée par l'étude des projets du TeleFood en Sierra Leone. Si, dans une certaine mesure, ces projets donnent de la FAO l'image d'une organisation attentive aux problèmes humanitaires, ils appuient l'idée que l'Organisation est incapable de faire passer ses messages essentiels, de tirer parti de ses avantages comparatifs ou d'apporter une contribution significative au bien-être des pauvres.

655. **Recommandation 3.21:** La FAO devrait souligner son avantage comparatif important dans le domaine des incidences de la technologie sur les politiques, qu'il s'agisse d'intensification de l'agriculture, de biotechnologies, de mécanisation ou d'industrialisation agricole. La priorité accordée au développement et au transfert de technologies de production et aux initiatives pilotes devrait être considérablement diminuée afin de porter une attention accrue au soutien en matière de politiques et au renforcement des capacités. Dans le cadre de sa fonction de gestion globale des connaissances, la FAO devrait se concentrer sur les activités destinées à favoriser l'accès aux connaissances relatives aux technologies de production. En outre:

- a) au lieu de chercher à produire des directives techniques définitives dans un domaine hautement compétitif, la FAO devrait développer ses points forts en tant que gestionnaire de savoir. Elle devrait pour cela développer l'accès en réseau, résoudre les problèmes de droits d'auteurs et s'efforcer d'offrir un choix de versions linguistiques;
- b) les projets pilotes ne devraient être utilisés que de manière sélective lorsqu'ils répondent à une lacune avérée, lorsque l'attente de la part des décideurs est particulièrement forte après la fin du projet pilote, et lorsque les conditions sont réunies pour un élargissement éventuel des éléments qui ont fait leurs preuves pendant la phase pilote;
- c) L'action du PSSA devrait être intégrée à un grand programme d'activité de l'Organisation visant à accroître la production, les emplois et les revenus dans l'agriculture afin de lutter contre la faim et de promouvoir le développement. Compte tenu des leçons qui seront tirées des évaluations portant sur les programmes nationaux et régionaux de sécurité alimentaire, il conviendrait d'abandonner les projets isolés du TeleFood et d'utiliser les ressources obtenues lors des activités de collecte de fonds du TeleFood pour soutenir des domaines d'activité importants;
- d) Les activités concernant la technologie de production ont été réduites dans tous les départements techniques et, sans modification vraiment importante de la situation des ressources de l'Organisation, les activités dans le domaine de l'agro-industrie et de la mécanisation devraient être éliminées ou réduites encore davantage notamment pour la production végétale et l'élevage.

656. **Services juridiques:** Bien que le travail de la FAO dans le secteur des législations ait une réputation de qualité, il ne semble pas figurer parmi les demandes prioritaires des pays. La FAO a souffert d'une perte importante de masse critique et de personnel expérimenté au sein du Bureau juridique, ainsi que de la détérioration du réseau de consultants. Il est nécessaire de concentrer les ressources restantes sur des activités liées à l'application des traités et arrangements internationaux (de la FAO et hors FAO). Au moment de la préparation du Cadre stratégique de la FAO (1999), il était envisagé d'entreprendre une étude systématique de l'état de la législation mondiale pour l'alimentation et l'agriculture. Elle ne l'a jamais été mais c'est un besoin qui reste d'actualité.

657. **Recommandation 3.22:** Vu la diminution des ressources et le manque apparent de priorité de la part des membres, l'assistance juridique aux pays devrait être concentrée sur les domaines où l'Organisation possède un avantage comparatif clair en liaison avec l'application des accords internationaux.

658. **Formulation de politiques et de stratégies:** Les propositions de réforme du Directeur général (2005) ont correctement identifié le soutien aux politiques comme un point de force majeur de la FAO à doter de moyens accrus dans l'intérêt des pays membres. Dans leurs réponses au questionnaire, les directeurs de l'agriculture ont placé la plus haute priorité sur les activités de la FAO en matière de politiques sectorielles et de renforcement des capacités. La réorganisation de 2007 a servi à regrouper

la plupart des activités liées aux politiques sociales avec celles sur les politiques économiques et commerciales au sein du Département économique et social mais il n'existe pas de coordination unique pour toutes les activités de l'Organisation relatives aux politiques.

659. Les pays en développement soulignent généralement que l'assistance de la FAO en matière de politique a le mérite d'être neutre contrairement à l'attitude plus prescriptive des programmes d'aide de l'OCDE et des IFI. De leur côté, les représentants des pays développés ont parfois reproché à la FAO d'être trop favorable aux pays en développement, surtout en ce qui concerne les controverses liées au commerce international. L'efficacité de la FAO est jugée maximale lorsque l'Organisation propose des options dans le cadre des processus nationaux, qui aident le pays ou les partenaires internationaux à arrêter leur décision. Toutefois, la question se pose de savoir si dans certains domaines la FAO ne devrait pas prendre position en s'efforçant de la faire partager. De même, la FAO doit être prête à se faire entendre lorsqu'une analyse sérieuse indique que certains groupes seront défavorisés par les politiques internationales, en particulier s'il s'agit de groupes pauvres ou de pays pauvres.

660. La capacité, la cohérence et l'efficacité subissent le contrecoup de la fragmentation des activités économiques et sociales ainsi que du travail relatif aux politiques alimentaires sur plus de quatre Départements, en plus des Forêts et des Pêches. L'écart entre les activités décentralisées dans les pays et les régions, qui relèvent principalement de la Division de l'assistance aux politiques (TCA), et le travail à caractère plus normatif confié pour une large part au Département ES mais aussi à AG pour la nutrition et à NR pour les aspects fonciers soulève de nombreux problèmes. Le rôle des représentants de la FAO est tout aussi important. Ils devraient être des conseillers en matière de politiques mandatés par la FAO auprès des gouvernements et au sein des équipes de pays des Nations Unies, et être en prise directe avec tous les aspects du travail de la FAO mais en particulier avec ses activités relatives aux politiques. Toutefois, c'est un critère qui ne joue pas lors de leur sélection puisque la description d'emploi ne mentionne pas cette fonction. Le récent cours de formation en matière de politiques prévu pour les représentants de la FAO sélectionnés ne suffit pas à corriger le hiatus entre le travail attendu et les critères de sélection.

661. **Recommandation 3.23:** La FAO est respectée par les pays en développement en tant que fournisseur neutre de soutien en matière de politiques et demeure l'enceinte préférée de tous les États Membres pour certaines activités relatives aux politiques à l'échelle mondiale mais la FAO peut encore perfectionner l'alignement entre ses avantages comparatifs et les besoins des pays. C'est au niveau des macropolitiques que la FAO doit pouvoir apporter un soutien fort. Elle est la seule à ne cesser de proclamer au sein du système multilatéral l'importance du secteur agricole pour garantir des moyens de subsistance durables et accroître le bien-être économique et social. Pour obtenir ce résultat, il faut que l'Organisation concentre ses capacités dans ce domaine afin que, dans le sillage immédiat de son action de plaidoyer, des politiques soient formulées pour lui donner corps. Il faudrait en outre:

- a) effectuer une analyse complète des besoins des pays dans le domaine du soutien en matière de politiques;
- b) exploiter, pour les activités relatives aux politiques, un atout de la FAO qui est de pouvoir mettre en présence des experts techniques, des économistes et des sociologues;
- c) présenter des options et distinguer les impacts à court et à plus long terme et lorsque ces derniers paraissent positifs, analyser des options de transition;
- d) résoudre le problème de la fragmentation des activités relatives aux politiques, en particulier pour les politiques économiques, institutionnelles, alimentaires et nutritionnelles (même pour les politiques économiques et commerciales, les évaluateurs ont relevé une attitude de concurrence entre les unités). En même temps, pour préserver l'intégration étroite dans leur secteur respectif, les politiques touchant aux pêches, aux forêts et à l'élevage devraient continuer d'être traitées séparément;
- e) intégrer la nutrition aux activités relatives aux politiques alimentaires et s'attacher à mieux comprendre les causes profondes de la malnutrition et de la sous-alimentation;
- f) intégrer le soutien direct aux pays et les activités à caractère plus normatif;
- g) reconnaître et équiper les représentants de la FAO en tant que principaux interlocuteurs des pays sur les questions relatives aux politiques;

- h) parvenir à une définition plus claire des besoins et des priorités des pays, accompagnée de transformations institutionnelles permettant à la FAO d'exploiter ses avantages comparatifs, qui contribuera aussi à une bien meilleure répartition des tâches entre la FAO et les autres organisations.

662. Le **renforcement des capacités** a été reconnu à juste titre dans les propositions de réforme du Directeur général (2005) comme l'un des principaux domaines de priorité pour les États Membres et sur lequel il importe de concentrer les efforts et de formuler une stratégie. Une division spécifique a été chargée de cette tâche, la Division de l'échange des connaissances et du renforcement des capacités (KCE). Les PMA manquent cruellement de personnel spécialisé, surtout en Afrique. En matière de renforcement des capacités, l'impact de la FAO a été le plus fort dans des domaines où elle possède un avantage normatif. Dans les PMA, les activités de renforcement institutionnel n'ont pas été durables faute de budgets nationaux permettant de les poursuivre et en raison des problèmes de recrutement dus à la concurrence du secteur privé, des ONG et de l'émigration et, dans certains pays, particulièrement en Afrique, aux ravages du VIH/SIDA et d'autres maladies. L'insistance de plus en plus grande des donateurs sur la nécessité de soutenir les budgets et le développement sectoriel reflète le constat général que les services gouvernementaux n'ont plus assez de ressources et que les pays très pauvres ne peuvent pas maintenir ces services au niveau voulu pour sortir de la pauvreté. En même temps, la FAO a quelquefois soutenu des initiatives relativement isolées de renforcement des institutions. Dans certains cas, ces initiatives ont effectivement amélioré la capacité globale du secteur concerné mais un excès de spécificité, qui s'est traduit par la création d'unités s'occupant de tel ou tel sous-secteur, en a diminué le rapport efficacité-coût. Il est arrivé parfois à l'Organisation de s'occuper de renforcement d'institutions du secteur privé et, plus fréquemment, de soutenir diverses formes de développement coopératif mais avec des résultats généralement médiocres du point de vue de la durabilité.

663. Les institutions régionales sont importantes pour les questions transfrontières et pour la fourniture de certains services dont la gestion groupée est plus avantageuse pour les pays. Le renforcement des institutions est de plus en plus lié aux organes existant notamment aux organismes d'intégration économique régionale qui offrent des possibilités accrues de durabilité, surtout dans les pays à revenu moyen. Toutefois, cela n'a pas été le cas pour les organismes desservant les PMA. Rares sont les cas où la FAO intervient pour fournir des intrants techniques spécifiques dans le cadre d'une initiative plus vaste de renforcement des capacités dont elle n'est pas chef de file mais simple partenaire.

664. C'est sur les activités de coopération technique que la FAO a surtout fondé son travail de renforcement des capacités au sein de la FAO et elles continueront d'avoir un rôle important à l'avenir. Il convient d'examiner cet aspect de manière plus systématique en mettant l'accent sur le développement d'aptitudes plus générales car le renforcement des capacités par le biais de la coopération technique peut s'avérer trop spécifique, surtout dans les PMA, alors que les bénéficiaires finissent souvent par être mutés ou par prendre un emploi ailleurs, abaissant ainsi considérablement la valeur de l'investissement. En l'absence d'autres ressources, le PCT a été de plus en plus utilisé pour les activités de renforcement institutionnel et les pays à revenus moyens ont effectivement la capacité d'absorber et d'utiliser des contributions relativement modestes dans ce secteur; ils disposent en particulier de ressources propres leur permettant de continuer sans assistance extérieure. Souvent, et particulièrement dans les PMA, le PCT n'est pas une source indiquée pour le renforcement des institutions en raison de la durée relativement brève des projets et de leur taille réduite.

665. L'actuelle tendance de la FAO à privilégier le volet institutionnel dans son rôle de chef de file en matière de renforcement des capacités pourrait avoir pour effet indirect de donner une importance excessive à l'apprentissage par Internet ou CD-Rom et, en conséquence, au Siège de l'Organisation. Il est important que la FAO envisage de travailler à tous les niveaux pour favoriser l'accès aux connaissances, en permettant aux éducateurs dans le monde entier de disposer des matériels didactiques nécessaires. L'Organisation doit aborder avec une certaine prudence le problème de l'enseignement supérieur. Les coûts des bourses de formation sont élevés. Des exemples encourageants existent dans le domaine de l'enseignement à distance en complément des outils d'enseignement assisté

par ordinateur avec des tuteurs et la possibilité d'assister à des séminaires. La pénurie d'installations informatiques dans les PMA creuse aussi un fossé et, en règle générale, la FAO devrait s'efforcer de travailler en collaboration avec des tiers ou par leur intermédiaire. Réussir à relier des initiatives comme celles des universités africaines avec des institutions d'autres pays, au moyen d'un soutien à distance, du développement de matériels etc., est une façon de « rentabiliser l'investissement » tout en fournissant une éducation supérieure plus appropriée et de meilleure qualité. Il est parfois plus important d'apporter un soutien direct aux enseignants et aux professeurs qu'aux étudiants. La traduction dans les langues autres que l'anglais peut être d'une importance cruciale.

666. Ainsi, bien que le renforcement des capacités soit une priorité pour les membres et soit un domaine majeur de coopération technique pour la FAO, auquel elle accorde la priorité, l'Organisation n'a pas réalisé d'étude ou d'évaluation systématique de ces activités.

667. **Recommandation 3.24:** La FAO devrait maintenant formuler une stratégie de renforcement des capacités après avoir évalué les besoins et capacités de pays se trouvant à divers stades de développement et dans différentes régions du monde. Les pays en développement, les donateurs et partenaires devraient être invités à participer à l'élaboration de la stratégie. Comme pour tous les autres aspects de l'accomplissement de son mandat, le but de la FAO doit être de veiller à ce qu'en matière de renforcement des capacités, tous les services nécessaires soit mis à la disposition des pays, pas de les fournir nécessairement elle-même (voir recommandation 3.5). Les partenariats doivent être un élément essentiel de la stratégie. Elle reconnaîtra aussi que la FAO n'a pas eu une action très forte dans le développement de capacités en dehors du secteur gouvernemental et bien que le renforcement des capacités au sein des ONG et du secteur coopératif et privé ne soit pas à exclure complètement, ce n'est pas un domaine où la FAO possède un avantage comparatif. En outre:

- a) ce devrait être un domaine prioritaire pour la mobilisation de ressources extrabudgétaires, d'autant plus que le PCT est inapproprié pour bon nombre de projets de renforcement des capacités;
- b) les approches en matière de formation et d'enseignement supérieur devraient optimiser les partenariats et le travail en réseau, en reconnaissant les contraintes liées aux nouveaux médias et, en règle générale, en répondant aux besoins des enseignants avant d'envisager une assistance directe aux étudiants; et
- c) pour mieux intégrer les activités basées au Siège et dans les pays, le renforcement des capacités devrait occuper une position plus centrale, y compris nombre des fonctions actuellement remplies par le Département de la coopération technique (voir Chapitre 6).

Tableau 3.16: Notation par critère servant à déterminer le degré de priorité de chaque secteur dans l'affectation des ressources (récapitulatif)

	Utilité pour un développement global équilibré à l'appui des trois objectifs des États Membres	Priorité déclarée des États Membres	Performance en termes d'effets et d'impacts durables	Concurrence réduite	Potentiel de soutien extrabudgétaire	Priorité en termes d'affectation de ressources
Promotion et communication	4	2	2	1	1	Moyenne
Gestion des connaissances	4	2	2	4	2-3	Haute
Soutien à l'investissement	4	2	2	0	1	Moyenne
Soutien dans les urgences	4	3	3	2	4	Haute
Statistiques et données de base	4	2	3	4	3	Haute
Systèmes d'information et publications	4	4	3	2	2	Moyenne
Production végétale et technologies de transformation	4	2	2	1	2	Faible
Protection phytosanitaire et pesticides	4	4	3	3	2	Haute
Ressources phytogénétiques et biodiversité	4	3	3	3	3	Haute
Politiques et gestion de l'élevage	4	3	2	3	3	Haute
Santé animale	4	3	3	2	3	Haute
Terres et sols	4	3	2	4	2	Haute
Activités conjointes avec l'AIEA	1	1	2	3	1	Faible
Ressources en eau et irrigation	4	2	2	4	2	Moyenne
Pêches	4	3	3	3	3	Haute
Forêts	4	3	4	3	3	Haute
Sécurité sanitaire de aliments	4	4	3	3	2	Haute
Développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la vulgarisation	4	1	1	4	2	Faible

Tableau 3.16: Notation par critère servant à déterminer le degré de priorité de chaque secteur dans l'affectation des ressources (récapitulatif)						
	Utilité pour un développement global équilibré à l'appui des trois objectifs des États Membres	Priorité déclarée des États Membres	Performance en termes d'effets et d'impacts durables	Concurrence réduite	Potentiel de soutien extrabudgétaire	Priorité en termes d'affectation de ressources
Politiques économiques, sociales, alimentaires et nutritionnelles	4	4	2	2	3	Haute
Intégration des considérations de parité hommes-femmes et responsabilisation des femmes	4	2	2	1	2	Haute
Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	4	3	3	3	3	Haute
Technologies de production, transfert de technologie et initiatives pilotes	4	3	1	0	1-2	Faible
Services juridiques	4	3	3	2	2	Moyenne
Formulation de politiques et de stratégies	4	4	2	2	3	Haute
Renforcement des capacités	4	4	2	2	3	Haute

Chapitre 4: La gouvernance¹¹¹

HISTORIQUE ET CONTEXTE

668. Dans le cadre du dossier préparé par l'Évaluation externe indépendante (EEI), les études et analyses approfondies mènent à la conclusion que la FAO souffre d'un grave problème de gouvernance et que son système de direction n'est pas bien équipé pour remplir ses fonctions. Ces conclusions se fondent sur des questionnaires¹¹², des interviews¹¹³, l'observation des organes directeurs en session ainsi que des comparaisons avec les meilleures pratiques en vigueur ailleurs. Il ne s'agit pas de problèmes uniques à la FAO. Des évaluations d'une telle ampleur n'ont pas encore été réalisées pour d'autres importantes institutions multilatérales publiques, mais il apparaît clairement, d'après notre examen des meilleures pratiques émergentes au sein des Nations Unies et dans d'autres agences multilatérales, que d'importantes défaillances sur le plan de la gouvernance existent dans tout le système. Ainsi, les réformes mises en oeuvre par la FAO en réaction à l'Évaluation externe indépendante pourraient jouer un rôle important dans la prochaine phase de réforme et de renouveau des Nations Unies.

669. Bien qu'au sein des Nations Unies il n'existe aucune définition officiellement acceptée de la gouvernance, nous ferons valoir ici qu'il s'agit de l'exercice de l'autorité politique par les États Membres. Elle assure la cohérence et le respect des politiques mondiales adoptées par l'Organisation dans ses zones de compétence ainsi que le contrôle et la direction des programmes de l'Organisation et de son secrétariat, en veillant à l'application de ses propres décisions. À cet égard donc, les fonctions de la gouvernance aux Nations Unies reflètent les rapports qui existent entre le parlement national et le pays et son administration. Ce concept de la gouvernance englobe notamment la formulation de stratégies d'ensemble réalistes et durables et de politiques alignées sur ces stratégies; la disponibilité de ressources adéquates pour aligner les moyens sur les buts fixés et le contrôle de la performance de l'Organisation.

670. Le cadre conceptuel qui a guidé le travail de l'EEI sur la gouvernance s'est concentré sur deux composantes majeures. La première est la gouvernance mondiale de l'agriculture et le rôle stratégique qu'y joue la FAO. La mondialisation croissante exige des politiques qui vont au-delà des frontières nationales et qui seront renforcées par une législation prenant la forme d'instruments internationaux. Un grand nombre de problèmes complexes qui ont un impact grave sur l'alimentation et l'agriculture fait l'objet de la gouvernance mondiale ou le fera à terme. La liste comprend, notamment, les

¹¹¹ Documents de travail et d'information préparés par Abdelaziz Megzari, Sholto Cross et Martin Piñeiro à l'appui du présent chapitre.

¹¹² Les 190 membres de la FAO ont été consultés, avec un taux de réponse de plus de 45 pour cent. Quarante-huit pour cent des répondants venaient de pays à revenu moyen (30 pour cent pour les pays à revenu moyen inférieur et 18 pour cent pour les pays à revenu moyen supérieur), 31 pour cent de pays à revenu élevé et 21 pour cent de pays à faible revenu (56 pour cent des réponses venaient de membres du G77, 30 pour cent de pays de l'OCDE et le reste, de pays en transition. Environ 90 pour cent des réponses émanaient de pays ayant des Représentations permanentes à Rome, soit 60 pour cent de toutes les représentations basées à Rome. Les commentaires fournis dans la partie ouverte du questionnaire ont été regroupés par thèmes. Lorsque 75 pour cent au moins des répondants faisaient des commentaires appuyant une question particulière, celle-ci était considérée comme bénéficiant d'un solide consensus. De même, dans la fourchette de 66 à 74 pour cent, on parle d'un consensus moyen et dans celle allant de 50 à 65 pour cent, d'un consensus modéré.

¹¹³ Des entretiens ont eu lieu avec les présidents et plus de 90 pour cent des membres du Conseil, le président et les membres de tous les groupes régionaux de la FAO, y compris le G77, ainsi que les présidents et les membres du Comité du programme et du Comité financier; cent cinquante entretiens individuels ont eu lieu à Rome avec des représentants des pays auprès de la FAO, le Directeur général et le Directeur général adjoint, les Sous-Directeurs généraux et tous les directeurs de Division, tous les Secrétaires des Comités techniques et non techniques, plusieurs hauts fonctionnaires d'organisations internationales et régionales, de nombreux diplomates et des fonctionnaires internationaux de haut niveau, des universitaires ayant des spécialisations dans des secteurs précis et des membres des ONG et de la société civile travaillant en contact avec l'Organisation et des fonctionnaires de haut niveau retraités de la FAO; enfin, de nombreux entretiens ont eu lieu avec des fonctionnaires gouvernementaux, des particuliers et des membres d'organisations de la société civile lors des visites dans les pays effectuées pour l'EEI, aussi bien dans les pays en développement que dans les pays de l'OCDE.

problèmes liés à l'environnement, le changement climatique, la libéralisation du commerce, les subventions agricoles, l'éradication de la pauvreté, la gestion des ressources naturelles, la biodiversité, les ressources génétiques, les produits chimiques toxiques, comme les polluants organiques persistants, la préservation des sols humides, la désertification et le commerce des produits tirés de la faune et de la flore sauvages. L'adoption de conventions internationales dans de nouveaux domaines avec de nouvelles parties prenantes internationales, souvent motivées par des intérêts financiers de grande envergure politique, comporte des conséquences lourdes pour la FAO. Une question importante posée par l'EEI est de savoir comment la FAO s'est affranchie de ces enjeux.

671. La deuxième composante majeure est la gouvernance interne à la FAO – sa structure institutionnelle, ses fonctions et ses processus. De quelle façon sont structurées les instances de direction et comment reflètent-elles les intérêts de l'ensemble des membres? Sont-elles équipées de façon à pouvoir réagir aux réalités et aux enjeux du XXI^e siècle? De quelle façon sont fixés les objectifs et les buts? Comment sont réalisées les politiques et les stratégies? Comment sont prises les décisions et définies les priorités? Comment est fixé le budget? Quel est le rapport entre la gouvernance et la direction? Les organes directeurs sont-ils efficaces et effectifs? La qualité de la gouvernance interne elle-même a un impact sur l'efficacité de la contribution de la FAO à la gouvernance mondiale sur l'alimentation et l'agriculture.

618. Une troisième dimension prise en compte par l'EEI a été le contexte de la gouvernance générale des NU, où les décisions politiques sont prises aux Nations Unies à New York plutôt que par les institutions spécialisées; un rôle grandissant pour le Secrétaire général des Nations Unies comme *primus inter pares* parmi les chefs exécutifs du système et une demande accrue pour la cohérence.

673. Dans la définition de ses politiques et la réalisation de ses stratégies, la gouvernance à la FAO devra tenir compte des développements internationaux pertinents, qu'ils viennent des Nations Unies ou d'ailleurs dans la communauté internationale. Dans le sondage de l'EEI sur la gouvernance, 79 pour cent des membres déclaraient que les organes de direction de la FAO devaient avoir des rapports plus étroits avec la gouvernance des Nations Unies. Même si les rapports préparés par la FAO peuvent être examinés par l'Assemblée générale ou par son Comité économique et social (ECOSOC), en pratique cela ne se fait guère ou, dans le cas du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, une fois tous les quatre ans seulement. Certaines décisions des Nations Unies sont traduites dans des décisions de la FAO à la demande des membres ou du secrétariat; l'exemple important le plus récent est la décision sur l'Examen triennal complet des politiques pour les activités opérationnelles en faveur du développement. Comme nous le verrons au Chapitre 8, les conditions d'emploi du personnel sont déterminées en grande partie par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) et par l'Assemblée générale. Les Nations Unies en tant que telles et leurs grandes conférences ou réunions au sommet n'ont aucun pouvoir formel sur la FAO, mais le manque de rapport peut aboutir (sans aucun apport des organes de direction de la FAO) à des mandats dépourvus de fond qui prennent la forme de demande de travail à exécuter qu'il est difficile d'ignorer.

674. À l'heure actuelle les rapports au sein du système des Nations Unies sont en grande partie laissés aux mains du secrétariat, et finalement au Conseil des chefs de secrétariat qui regroupe les chefs exécutifs du système des Nations Unies sous la présidence du Secrétaire général.

Structure actuelle de la gouvernance

675. L'architecture de la gouvernance est décrite dans les textes fondamentaux de l'Organisation et se compose de la Conférence, du Conseil avec un président indépendant et des Comités spécialisés qui rendent compte de leurs travaux au Conseil. La Conférence et le Conseil sont les organes directeurs qui ont le pouvoir de prise de décisions. Les autres, tout en faisant partie intégrante de la gouvernance, n'ont qu'un rôle consultatif.

676. La Conférence est l'instance politique suprême de la FAO. Elle est composée de tous les États Membres, chacun disposant d'une seule voix égale. Les décisions sont prises par consensus ou par vote à la majorité simple ou à la majorité des deux tiers pour les changements à l'Acte constitutif. Elle se réunit tous les deux ans et délègue au Conseil un grand nombre de ses fonctions (autre que

l'acceptation de nouveaux membres, l'adoption de conventions et accords, l'adoption du budget, l'élection du Directeur général et la désignation du Président indépendant du Conseil). Le Conseil est composé de 49 représentants des États Membres venant des sept groupes régionaux de la FAO¹¹⁴. Il tient trois sessions pendant l'exercice biennal et prend ses décisions par consensus ou à la majorité simple.

677. Les Comités qui font rapport au Conseil sont les suivants:

- a) les Comités techniques qui examinent le programme de travail de l'Organisation et les questions de gouvernance mondiale dans leur propre domaine de responsabilité. Ils sont ouverts à tous les membres de la FAO ainsi qu'aux organisations ayant un statut d'observateur ou le fera à terme:
 - i) le Comité de l'agriculture – qui s'occupe des cultures, de l'élevage, des terres et des eaux et de toutes les ressources naturelles y afférentes ainsi que des questions de politique;
 - ii) le Comité des produits – qui s'occupe aussi du commerce;
 - iii) le Comité des pêches (COFI);
 - iv) le Comité des forêts (COFO);
 - v) le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) – responsable de l'évaluation des progrès et de l'examen des stratégies afin de réaliser l'objectif 1 des OMD et du Sommet mondial de l'alimentation, à savoir de réduire de moitié le nombre des personnes qui souffrent de la faim;
Le CSA fait également rapport au Conseil économique et social des Nations Unies et ne joue aucun rôle dans le processus d'examen du budget-programme¹¹⁵;
 - vi) la Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture.
- b) les comités examinant le programme, les finances et les questions juridiques:
 - i) Comité du Programme (PC)
 - ii) Comité financier (FC)
 - iii) Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ).

678. Le Comité du Programme et le Comité financier, composés chacun de 11 membres, sont les instances les plus rapprochées de la gestion quotidienne, du programme, du budget et des questions financières. Le Comité du Programme est responsable de l'examen du Programme de travail et budget, du contenu et de l'équilibre des activités du programme ainsi que de la formulation des recommandations sur les priorités à suivre. Le Comité financier évalue notamment les conséquences sur le plan financier des propositions budgétaires formulées par la direction et entérine ses propositions de virements budgétaires. Sur mandat du Conseil, le Comité financier examine également les comptes vérifiés de l'Organisation. Les deux comités siègent simultanément et ensemble pendant plus ou moins une journée par session dans une réunion conjointe, pendant laquelle ils se penchent sur le niveau du budget proposé et toute autre question d'intérêt commun.

Le rôle de la FAO dans la gouvernance mondiale

679. La FAO sert de forum mondial pour toute discussion intergouvernementale portant sur l'agriculture, les forêts, les pêches, l'élevage et les questions connexes touchant aux ressources naturelles. La FAO vise à assurer une plus grande cohérence sur le plan des législations et des politiques dans ses domaines de compétence. Elle cherche par ailleurs à s'assurer que sur le plan des politiques et de la législation, les intérêts du secteur rural, des plus démunis et du milieu des affaires agricoles sont pris en compte, par exemple dans le domaine de la biodiversité ou dans la gestion globale des biens publics mondiaux, y compris des océans et du climat. C'est ainsi que le mandat de la FAO s'est étendu à des problématiques nouvelles. Alors qu'il n'existe pas d'autre forum pour l'alimentation et l'agriculture, un nombre croissant d'autres instances s'occupe de questions relevant

¹¹⁴ Afrique, Amérique du Nord, Amérique latine et Caraïbes, Asie, Europe et Sud-Ouest Pacifique.

¹¹⁵ À proprement parler, le CSA n'est pas un Comité technique du Conseil, même s'il fait rapport à la Conférence par l'intermédiaire du Conseil.

de la responsabilité mondiale de la FAO, ou d'interfaces avec l'environnement et les océans qui gagnent en importance. En outre, le rôle de la FAO par rapport au commerce agricole s'est clairement rétréci.

680. Dans les domaines de compétence de la FAO, les instruments de la gouvernance mondiale se sont multipliés, y compris ceux qui servent à la gestion des ressources naturelles, à la sécurité sanitaire des aliments, au commerce et aux maladies animales et des plantes. Ce travail sert le plus souvent les pays à revenu moyen et les pays développés. Les pays les moins avancés ont eu tendance à considérer que la cohérence globale des législations et des politiques se fera avec ou sans leur participation. Dans ces circonstances, le système des Nations Unies de façon générale et la FAO dans ses propres domaines de responsabilité, servent de forum neutre qui est le meilleur garant des intérêts des pays pauvres. La FAO pourra aussi leur fournir les moyens pour renforcer leurs capacités afin qu'ils puissent tirer le meilleur parti de ce travail.

681. Les Comités techniques du Conseil représentent les principaux forums où l'on soulève des questions de politique afin de réaliser leur cohérence. Ils n'ont pas tous joué ce rôle de la même façon. L'enquête de l'EEI sur la gouvernance a démontré que les membres étaient peu satisfaits par la performance de l'Organisation en matière de gouvernance mondiale et attribue ces difficultés à remplir cette partie essentielle de leurs fonctions à:

- a) des défaillances au niveau des liens et des rapports institutionnels avec d'autres instances mondiales (78 pour cent);
- b) des arrangements institutionnels inadéquats (71 pour cent);
- c) une prise en compte inadéquate des problématiques de la gouvernance mondiale dans les ordres du jour (64 pour cent); et
- d) une trop grande concentration sur la gouvernance du secrétariat de la FAO (70 pour cent).

Un peu moins de la moitié ont indiqué que le soutien du secrétariat ou l'accès à l'information représentait des contraintes majeures.

682. Les réalisations récentes sont notamment: le Code de conduite pour une pêche responsable; les Directives volontaires sur le droit à l'alimentation¹¹⁶; le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture; le Code international de conduite sur la distribution et l'utilisation des pesticides et la réunion récente de la Convention internationale pour la protection des végétaux. Un grand nombre de ces réalisations ont été examinées dans le contexte des programmes techniques au Chapitre 3 et sont reprises également au Chapitre 5 sur le rôle de la FAO dans le système international, mais des leçons générales sont présentées ici, y compris celles sur l'évaluation du Codex (2003) et la Convention internationale pour la protection des végétaux (2007). Il s'agit de domaines où l'on a indiqué au minimum un manque partiel de confiance dans la FAO, y compris dans la mise en place du Forum intergouvernemental sur les forêts (devenu le Forum des Nations Unies sur les forêts), qui tout récemment a conclu un accord juridiquement non contraignant sur les forêts.

683. Vu la diminution des ressources, la FAO a tout naturellement accordé une priorité accrue à son propre travail sur les accords plutôt qu'à celui des autres. La coopération avec la Convention sur la diversité biologique et son protocole de Cartagena aurait pu par exemple être élargie, notamment pour s'assurer de la prise en compte des intérêts agricoles.

684. La voie habituelle pour la majorité des accords est de passer d'un code volontaire à un instrument entièrement ou en partie contraignant. La récente révision de la CIPV apporte des éléments juridiquement plus contraignants. Le traitement a été le même dans le cas du Code de conduite pour une pêche responsable qui a progressivement débouché sur l'adoption de mesures contraignantes par les organismes régionaux des pêches et sur l'adoption d'accords internationaux contraignants sur le

¹¹⁶ La désignation complète est « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ».

plan juridique. Le Codex, tout comme la CIPV, dérive son autorité de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'OMC. On doit s'intéresser à la façon d'inclure des mécanismes d'encouragement des normes qui figurent dans d'autres accords.

685. En fonction de la nature de l'instrument, la société civile ainsi que les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation s'intéressent de près ou de loin aussi bien aux négociations qu'aux instruments qui en ressortent. La société civile, tout comme l'industrie, s'intéresse fortement aux normes alimentaires. La société civile a été très active sur le plan des ressources génétiques, mais ce traité est aussi important pour la recherche agricole et l'industrie des semences. Le degré d'encouragement à la participation dont a fait preuve la FAO par l'intermédiaire de son secrétariat, tout en assurant l'impartialité, a beaucoup varié. L'influence de l'industrie représente toujours un sujet fort délicat dans des domaines comme les normes alimentaires du Codex, dans les pêches et la foresterie. La société civile peut parfois se montrer tout aussi peu scrupuleuse dans ses activités de lobbying. La CIPV n'a peut-être pas fait suffisamment l'effort de consulter les groupes d'intérêt en dehors des pouvoirs publics. Cela étant dit, l'EEI a conclu que de façon générale, la FAO a su trouver le bon équilibre mais qu'il s'agit d'un domaine où l'expérience acquise doit être consolidée et analysée.

686. Les traités, les accords et l'OMD 1 sur la faim sont tous issus de processus de gouvernance mondiale de la FAO ou sont passés par ces processus. Leur impact dépendra de leur poids sur les politiques et la législation. Le Codex FAO/OMS et les normes de la CIPV de la FAO sont essentiels au bon fonctionnement du commerce international. L'évaluation qui a été faite de ces deux accords nous montre que si les dispositions institutionnelles actuelles n'existaient pas, de nouvelles dispositions devraient être adoptées. Leur impact immédiat est donc très visible. Malgré les propositions de modification faites par les deux évaluations, la CIPV et le Codex sont bien respectés, et sont relativement efficaces et inclusifs (surtout dans le cas du Codex). Dans la plupart des autres domaines, l'impact est moins immédiat. Il peut contribuer à donner à une problématique un rang plus élevé sur l'échelle de notre prise de conscience globale comme dans le cas de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural, ou encore peut prendre la forme de changements progressifs dans la législation nationale, comme les mesures de l'État du pavillon, dans le domaine des pêches ou le consentement préalable en connaissance de cause dans le cas des pesticides. Le fait qu'il soit difficile d'en vérifier l'impact et que les activités de la FAO ne représentent qu'un des nombreux facteurs en jeu, n'enlève rien à l'importance du travail. Par rapport au rendement sur l'investissement fait par la FAO, l'impact peut être extrêmement conséquent.

687. Les directives volontaires sur le droit à l'alimentation ont fourni un élément supplémentaire au développement basé sur les droits, mais n'ont pas encore servi de point de départ à l'action. L'évaluation par pays pour la Sierra Leone a remarqué que son Président s'était clairement engagé à lutter en priorité contre la faim et que la FAO, avec l'aide de l'Allemagne, avait aidé à définir la stratégie et à l'inclure dans le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, mais que le travail accompli n'avait probablement pas été beaucoup influencé par le droit à l'alimentation. De même au Brésil, le projet « Faim zéro » s'est fixé des objectifs tout à fait conformes au droit à l'alimentation, mais il serait difficile d'en conclure que le projet en ait été influencé.

688. Ainsi, l'EEI en conclut que la FAO continue à contribuer de façon significative à la gouvernance mondiale sur les thèmes de l'alimentation et l'agriculture. Il s'agit là de réalisations importantes dont il faut se féliciter. En même temps, le rôle joué par la FAO en matière de gouvernance mondiale s'est amoindri par rapport à celui d'autres organismes et risque un déclin ultérieur. Les questions liées au commerce des produits agricoles et alimentaires font maintenant partie des compétences de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La recherche agricole en tant que bien public international se situe maintenant sans aucun doute au GCRAI. Une grande partie de la gouvernance ayant trait aux ressources naturelles pour l'alimentation et l'agriculture s'est déplacée au cours des deux dernières décennies vers de nouveaux accords sur l'environnement. Le rôle primordial au niveau législatif, concernant la santé animale, y compris pour les maladies épidémiques qui peuvent se transmettre à l'homme (zoonoses), est essentiellement du ressort de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE). D'autres forums en dehors de la FAO existent également pour l'examen des politiques forestières, ainsi que pour la pêche, dans le cadre du Droit de la mer.

689. Cette diminution du rôle mondial joué par la FAO s'explique en partie par l'arrivée de nouveaux acteurs institutionnels, l'intensification de la concurrence ainsi que la tendance à la primauté des travaux politiques de l'ONU (à New York) sur les institutions spécialisées plus technocrates. Cela révèle par ailleurs, un manque de priorité, de stratégie ou de considération totale de leur rôle de gouvernance mondiale, de la part des organes directeurs de la FAO. En effet, les organes directeurs semblent de plus en plus se tourner vers l'intérieur et se concentrer sur le travail du secrétariat.

La gouvernance dans la stratégie, les programmes et le secrétariat de la FAO

Encadré 4.1: la gouvernance - piloter ou diriger une organisation de manière durable

- Élaborer des directives stratégiques claires, fixer les priorités, donner des orientations claires et affecter des ressources en accord avec les objectifs fixés et le programme de travail.
- S'assurer du respect de la loi, de la déontologie et d'une gestion saine sur le plan des finances et des ressources humaines.
- Surveillance de la mise en œuvre des décisions de gouvernance par la direction et évaluation des résultats de sa performance et des résultats obtenus par l'Organisation.

690. Les principales responsabilités des organes directeurs par rapport à la gouvernance interne de la FAO peuvent se ventiler en fonctions que nous aborderons brièvement ci-dessous.

691. **Fixer la stratégie d'ensemble et les sous-stratégies constituantes.** Le cadre stratégique de la FAO aussi bien que les propositions de réforme du Directeur général comportent des éléments de stratégie intersectoriels (par ex. le renforcement des capacités et les communications). Même si elles sont vitales pour le bon fonctionnement de l'Organisation, elles n'ont fait l'objet que de brèves discussions collectives dans ces documents et de façon très sélective sur la base d'une évaluation (Diffusion des messages de la FAO). Le secrétariat n'effectue pas d'analyse systématique de la performance au vu de ces stratégies intersectorielles.

692. **Fixer les priorités globales du programme de travail et convenir des moyens pour y parvenir.** Il s'agit ici sans aucun doute du domaine qui suscite le plus de mécontentement chez les membres. Le questionnaire sur la gouvernance montre que seulement 44 pour cent des membres estimaient pouvoir définir de façon satisfaisante les affectations budgétaires en accord avec les priorités du programme et que seuls 34 pour cent d'entre eux pensaient que l'affectation des ressources se faisait de manière transparente. La moitié estime ne pas avoir les moyens d'identifier les besoins émergents et d'en préciser le degré de priorité; moins de 45 pour cent sont de l'avis que les organes directeurs fixent les affectations budgétaires en accord avec les décisions du programme. Un peu plus de la moitié des membres estime que les organes directeurs ne sont pas correctement équipés pour décider des priorités et des affectations budgétaires. Soixante et onze pour cent estiment que les programmes qui sont financés par des ressources extrabudgétaires faussent les priorités dans le programme. Les résultats de cette situation sous l'angle de la canalisation des ressources, des conséquences sur les niveaux budgétaires et de l'absence quasi totale de stratégie pour l'utilisation des ressources extrabudgétaires sont examinés en profondeur au Chapitre 7 sur le cycle de Programmation de la FAO.

693. Comme nous le verrons au Chapitre 7, ces difficultés résultent en partie des faiblesses du système, en partie de la façon dont l'information est présentée dans la documentation soumise aux organes directeurs et en partie des procédures institutionnelles gérant ces instances et des rapports eux-mêmes (comme nous le verrons plus bas). Le système budgétaire de la FAO, qui est axé sur les résultats et son système de gestion, fonctionne fort mal. Il ne permet pas de concentrer l'attention sur les priorités et les résultats ni sur les moyens pour évaluer les progrès. La majorité des membres était peu satisfaite de la documentation reçue pour la stratégie, les programmes et le budget. Un autre élément particulièrement important est le moment choisi pour les prises de décisions de la Conférence

sur le budget. Du fait que cette décision intervient peu de temps avant le début d'un nouvel exercice biennal, il faut soigneusement préparer plusieurs cas de figure pour le programme qui s'avèrent souvent peu réalistes et qui doivent être reformulés une fois décidé le montant exact du budget.

694. Les membres avouent que la demande pour de plus amples détails dans la documentation est souvent venue de leur part, mais cela était dû au manque de confiance dont on parle plus loin et à la tendance chez les organes directeurs à se pencher plus sur le niveau micro que sur le plan macro. Les discussions, au sein des organes directeurs, du système de programmation et d'établissement du budget ont eu tendance à se concentrer sur la documentation et même là, dans le contexte des programmes et de leurs coûts.

695. **Systèmes.** Les grands systèmes où l'on pourrait s'attendre à une surveillance et à un contrôle général de la part des organes directeurs sont, entre autres, ceux qui se réfèrent au cycle du programme et du budget (voir le Chapitre 7) ainsi que les systèmes visés au Chapitre 8 de ce rapport (c'est à dire la politique des ressources humaines, de la planification et de la gestion; la gestion financière; la technologie de l'information). L'évaluation de l'EEI montre que les membres estiment les organes directeurs mal dotés pour un examen approfondi, un contrôle continu et l'adoption de stratégies pour les ressources humaines (57 pour cent) ainsi que pour l'octroi de contrats, pour les acquisitions et l'externalisation (63 pour cent). Les organes directeurs se sont intéressés plutôt aux détails de ces systèmes qu'à leur validité et à leur conception générale. C'est la raison pour laquelle il y a eu une tendance à s'occuper de certains aspects de la mise en œuvre, responsabilité qui incombe plutôt à la direction. Les organes directeurs connaissent des difficultés lorsqu'ils abordent les aspects plus techniques de ces systèmes, mais aucun effort n'a été fait pour passer en revue et identifier les problématiques qui exigent un apport du point de vue de la gouvernance. L'analyse de l'EEI devrait pouvoir aider à préparer le terrain en vue d'une démarche plus systématique.

696. **Responsabilité du Directeur général et de l'équipe de direction au niveau élevé.** Au fil des ans, les organes directeurs ont accordé beaucoup d'attention, sur le plan des discussions politiques, au mandat du Directeur général. Par ailleurs, comme nous le verrons au Chapitre 8, il n'y a eu aucune discussion au niveau des organes de direction, ni de système mis en place pour que le Directeur général de l'Organisation et son équipe de hauts dirigeants puissent renforcer les compétences professionnelles du personnel, pour assurer la transparence des procédures de sélection du personnel ou fixer des objectifs et des critères de performance. En leur absence, il n'existe aucune base objective pour l'évaluation ou les rapports sur le comportement professionnel.

697. **Mécanismes de contrôle (évaluation et vérification).** Ces mécanismes sont examinés dans le détail au Chapitre 7. Les organes de direction se sont penchés sur le fonctionnement de l'évaluation et de la vérification; sur le problème de disponibilité des rapports internes de vérification et sur la désignation du Commissaire aux comptes, mais comme nous l'avons déjà noté ailleurs, il n'y a guère eu d'étude faite sur le fonctionnement des systèmes, dans leur ensemble.

LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES DIRECTEURS

698. Le fonctionnement de la **Conférence** a bénéficié des réformes récentes qui en ont réduit la longueur et qui y ont ajouté des sessions parallèles sur des thèmes choisis. Cependant, les sessions de la Conférence, examinées par l'EEI pour la période allant de 1994 à 2005, révèlent une instance lourde et encombrante avec un grand nombre d'activités qui sont essentiellement formelles et cérémoniales. En cela elle ne diffère pas beaucoup des autres institutions multilatérales. Le résultat est une réunion où les participants, y compris de nombreux ministres, font des déclarations (souvent pour consommation interne) alors qu'un peu de travail est fait dans les commissions.

699. Sur le plan ministériel, la Conférence ne se concentre pas suffisamment sur les questions de gouvernance mondiale. Cela est, en partie, dû au fait que les résultats des travaux des Comités techniques du Conseil sur les problématiques de la gouvernance mondiale dans leur secteur sont présentés au Conseil et non pas à la Conférence. Les grands organes de traités, tels que ceux de la Convention internationale pour la protection des végétaux et le Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture n'ont aucun lien direct non plus. De même, les

conférences régionales de la FAO ne peuvent porter à l'attention du Conseil ou de la Conférence leurs questions de gouvernance régionale que par l'intermédiaire du Directeur général, chose qui en pratique ne se fait pas.

700. Les décisions n'ont pas fait l'objet d'une bonne préparation avant la Conférence, en particulier en ce qui concerne le montant du budget et les questions liées à la réforme de l'Organisation. Cela mène à des négociations prolongées lors de la Conférence même au sein de petits groupes représentatifs connus sous le nom de « Amis du Président ». Lorsque l'actuel Directeur général a pris ses fonctions, après des votes difficiles sur les budgets des exercices biennaux précédents, il a clairement fait comprendre qu'il souhaitait arriver à un consensus sur ces problèmes. En fait, le consensus est progressivement devenu un compromis fragile qui ne satisfait aucun groupe de pays et qui a permis à quelques-uns des grands bailleurs de fonds de dicter le montant final du budget en fonction d'un scénario à croissance nominale zéro.

701. Alors que formellement le **Conseil** dispose de pouvoirs extensifs, l'EEI a conclu qu'en pratique il ne remplit pas son rôle. Il est mal conçu pour jouer ce rôle de gouvernance mondiale, car contrairement à la Conférence et aux Comités techniques du Conseil, tous les membres n'y sont pas représentés. La participation se réalise, en général, sur le plan du travail mais il est en position difficile pour pouvoir réagir aux conseils des ministres qui transitent par les Comités techniques du Conseil.

702. Les réunions du Conseil sont trop peu nombreuses pour faire face aux responsabilités de gouvernance de l'organe exécutif et ses ordres du jour sont trop chargés. Ses membres – plus nombreux que dans toute autre institution spécialisée comparable – rendent la cohérence et les synergies impossibles. Lors des discussions, c'est l'intérêt propre des pays individuels qui domine, sans souci pour l'intérêt plus vaste des membres. Ses rapports avec la direction sont mal équilibrés, il manque d'autorité claire et, surtout, de capacité à remplir ses fonctions de gouvernance vis-à-vis de la direction. En dernier lieu, plutôt que de réaliser son rôle essentiel et proactif de pilotage des questions de la gouvernance, le Conseil réagit aux propositions qui sont faites par la direction.

703. **Groupements régionaux pour les élections au Conseil et au Comité du Programme et au Comité financier.** Les Textes fondamentaux de la FAO instituent sept groupes régionaux aux fins des élections au Conseil, au Comité du Programme et au Comité financier: Afrique, Asie et Pacifique, Proche-Orient, Amérique latine et Caraïbes, Europe, Amérique du Nord et Pacifique du Sud-Ouest. Lors de la série complète d'interviews menées par l'EEI, certaines anomalies et déséquilibres ont été identifiés à plusieurs reprises. La région Amérique du Nord n'a que deux membres. Cela veut dire que le Canada et les États-Unis ont tous deux des sièges permanents au Conseil et disposent également d'un siège au Comité du Programme et au Comité financier. Étant donné que les États-Unis sont le principal bailleur de fonds au budget ordinaire, cette situation est en général acceptée. Toutefois, nombreux sont ceux qui estiment que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont un poids disproportionné dans la région du sud-ouest du Pacifique car les petits États insulaires ne sont pas représentés à Rome et ont donc tendance à ne pas participer aux processus de gouvernance de Rome. La composition de la région Asie-Pacifique place le Japon, pays de l'OCDE et deuxième bailleur de fonds du budget ordinaire, dans une situation difficile. La région comprend déjà deux grands pays en développement, l'Inde et la Chine, ainsi qu'un certain nombre de pays émergents qui souhaitent vivement participer aux travaux des organes directeurs. De nombreux pays de la région Asie et Pacifique estiment que l'importance de leur population et de leur économie n'est pas correctement reflétée dans la composition actuelle du Conseil, du Comité du Programme et du Comité financier.

704. L'EEI s'est informée des pratiques d'autres organisations du système des Nations Unies et en a conclu quant aux groupements régionaux qu'il n'existait pas de solution type - chaque système comporte des inconvénients et des anachronismes.

705. **Le Comité du Programme et le Comité financier.** La faible capacité du Conseil place une charge de plus en plus lourde sur ses comités de soutien, et en particulier sur le Comité du Programme et le Comité financier, pour accomplir des fonctions de gouvernance pour lesquelles ils n'ont pas mandat. Ces comités sont composés chacun de onze membres. Selon les Textes fondamentaux, les membres doivent être élus en vertu de leurs compétences techniques ainsi que pour représenter les sept

groupes régionaux de la FAO. En pratique, cependant, cette exigence de compétence technique n'est quasiment plus appliquée et a été remplacée par le concept de rotation régionale entre les membres et par des considérations politiques même pour les présidents. Les deux comités siègent simultanément deux fois par an pour des sessions d'une semaine¹¹⁷.

- a) le **Comité du Programme (PC)** doit fournir des directives complètes au Conseil pour appuyer les décisions sur le Programme. Son ordre du jour pour trois des quatre sessions d'un exercice biennal est dominé par les documents du Programme. Pendant les années de Conférence, les deux sessions sont consacrées au programme pour les deux années suivantes. La première réunion dans l'année suivant la décision de la Conférence sur le budget, est dominée par les discussions sur les réductions du budget. Comme nous l'avons vu au Chapitre 7, la documentation sur le programme et le budget ne facilite pas un examen axé sur les choix stratégiques. Une analyse du contenu des actes de ces réunions préparée par l'EEI a conclu qu'au lieu d'engager des discussions de fond sur les programmes et les priorités, les discussions au sein du Comité du Programme sont centrées sur des interrogations au secrétariat visant à expliciter (essentiellement au niveau micro) les conséquences d'affectations de ressources au programme – et souvent à identifier quelles parties du travail seront les plus réduites. Le Comité a passé beaucoup de temps sur les évaluations et sur la réponse de la direction. Toutefois, les conseils sur les programmes fournis par le Comité dérivent plutôt de la position politique des différents membres que du résultat de ces évaluations;
- b) le **Comité financier** est responsable de toutes les questions financières et administratives, y compris la vérification des comptes, mais s'occupe également parfois de programmes dans le cadre de son examen du budget. Cela pourrait être considéré comme un chevauchement d'efforts inutile entre les deux Comités. Le Comité financier a aussi examiné quelques évaluations. Il a un ordre du jour extrêmement chargé avec un grand nombre de documents préparés par le secrétariat, qui ne sont pas suffisamment conviviaux pour faciliter un débat ciblé, en toute connaissance de cause, sur les options critiques;
- c) la **Réunion conjointe** du Comité du Programme et du Comité financier dure une demi-journée ou une journée entière lors de chaque session du Comité du Programme et du Comité financier et s'intéresse au budget et aux autres questions qui incombent aux deux comités. Malgré les efforts déployés pour réduire les chevauchements entre la réunion conjointe et les deux autres, ces doubles emplois persistent.

706. Sur certains arguments, la discussion au sein des comités est moins partisane qu'au Conseil et n'est pas autant dominée par des textes préparés à l'avance. Cela est moins vrai au sein de la réunion conjointe. Les documents sont souvent distribués après le délai établi de quatre semaines et il est évident qu'ils ne sont pas lus par les délégués. Les traductions arrivent parfois après la distribution dans la version originale (toujours en anglais), créant de véritables difficultés pour certains membres. Cela est contraire à la politique linguistique de l'Organisation, qui est de traiter toutes les langues sur un pied d'égalité. Les réunions sont trop courtes, ce qui ne permet pas de traiter toutes les questions à l'ordre du jour de façon systématique et approfondie. Certains membres ne semblent pas disposer des connaissances suffisantes nécessaires à une discussion de fond, et n'interviennent quasiment pas pendant les réunions.

707. Sur la grande question du montant du budget ou sur les ajustements importants au programme, les comités n'arrivent pas à une recommandation et la discussion doit donc être répétée au Conseil jusqu'à ce qu'une conclusion finale soit trouvée à la Conférence.

708. **Les Comités techniques du Conseil.** Les Comités techniques du Conseil sont l'instance principale pour l'examen des questions de politiques et pour assurer leur cohérence. Ils ont un degré

¹¹⁷ Le Comité financier se réunit également en sessions plus courtes pour examiner des questions intéressant le PAM.

varié de réussite dans leur performance par rapport à leur objectif. Tous les Comités semblent accorder trop d'importance au travail du secrétariat de la FAO et ne s'attardent pas suffisamment au pilotage de la politique mondiale. Cela est dû en grande partie aux départements individuels du secrétariat qui encourageant chacun des comités à étudier les questions qui les intéressent, à défendre leurs ressources et à promouvoir leur programme de travail. À différents degrés et en particulier autour du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), des manifestations parallèles ont eu lieu sur des thèmes particuliers. L'EEI s'en félicite, mais remarque que les pays ne disposant que de délégations de taille réduite ont connu des difficultés pour y participer quand ces manifestations se déroulent en même temps que les réunions principales.

709. Les Comités des pêches (COFI) et des forêts (COFO) ont été les Comités techniques les plus cohérents et le Comité des pêches a été le plus axé sur les politiques. La pratique qui veut que l'on organise des réunions du COFI et du COFO au niveau ministériel est utile, mais ces réunions doivent permettre aux ministres d'adopter des propositions venant des comités plutôt que l'inverse, situation que nous connaissons actuellement.

710. Le Comité de l'agriculture couvre très franchement un mandat trop vaste et la représentation est souvent assurée à un niveau trop faible pour traiter les problématiques sur le fond. Les discussions sont souvent répétées au Conseil et à la Conférence, y compris en ce qui concerne le rapport sur l'exécution du Programme et les propositions préliminaires du Programme de travail et budget. Il n'existe pas d'instance distincte traitant les questions d'élevage, malgré le fait qu'il s'agit là d'un secteur très dynamique et que les épizooties représentent un problème aigu. Les données disponibles nous montrent que quelques 23 pour cent des populations qui dépendent de l'agriculture sont principalement tributaires de l'élevage pour leur survie. Ce pourcentage est beaucoup plus élevé que pour les secteurs des forêts ou des pêches.

711. L'évaluation de la FAO sur les produits de base et le commerce (2007) s'interroge sur la pertinence du Comité des produits (CCP) dans sa version actuelle ainsi que ses groupes intergouvernementaux sur les produits de base (GIG). Les GIG sont grandement appréciés pour les produits de base d'importance secondaire par un groupe relativement restreint de pays, mais de façon générale, les usagers sont peu satisfaits de leur pertinence et de leur efficacité. Le déclin du commerce contrôlé signifie que les ministères de l'agriculture participent moins à l'élaboration des politiques commerciales et de produits, qui sont traitées par les Ministères du commerce, alors que le secteur privé devient maintenant l'acteur principal. De nombreux membres, et en particulier ceux de l'OCDE, ont exprimé leur mécontentement quant au fonctionnement du Comité des produits auquel ne participent pas beaucoup les spécialistes et qui n'a pas su associer l'industrie ou la société civile à ses débats. Il travaille également dans un domaine dominé par l'OMC. Récemment des réunions dos-à-dos avec le Comité de l'agriculture ont été tentées en réalisant quelques économies, mais il n'est pas certain qu'il y ait eu d'autres avantages.

712. Le CSA s'est montré dynamique dans le suivi du Sommet mondial de l'alimentation et a été le comité qui a mieux su faire participer la société civile. Vu la fin des débats sur le droit à l'alimentation il commence maintenant à perdre un peu de son dynamisme et l'on s'interroge sur la longueur et la fréquence de ses réunions.

713. Les interviews de l'EEI ont montré qu'un certain nombre de problèmes généraux avaient eu un impact sur la performance des Comités techniques. En premier lieu, ils ne sont pas sortis indemnes de la croissante politisation et des scissions parmi les membres. Deuxièmement, leur rôle a fréquemment été partagé entre le technique et le politique (surtout dans les cas où une ministérielle et une réunion technique se déroulaient dos-à-dos, comme dans les cas du COFI et du COFO). Troisièmement, ils ont souffert de contraintes budgétaires, entraînant: des réunions écourtées en durée et en nombre, des ordres du jour plus courts, une réduction du personnel couvrant les réunions et une érosion des compétences dans certains domaines. Quatrième point, les délibérations sont limitées par une insuffisance des connaissances ou des compétences en la matière chez les représentants participant aux réunions techniques (dans la plupart des cas des représentants des missions permanentes en poste à Rome), malgré le haut niveau de participation des capitales dans le cas du COFO et du COFI.

Cinquièmement, les points de l'ordre du jour ainsi que les priorités sont décidés par la direction avec peu de consultation des pays membres et souvent, peu de consultation du personnel responsable du sujet sur le plan interne.

714. Alors que les Comités techniques examinent les programmes et formulent des recommandations sur les priorités, les organes directeurs qui reçoivent ces informations n'en tiennent pas dûment compte dans leurs décisions et ne leur accordent pas tout le poids qu'ils méritent. Ces parties de leurs rapports ne sont pas examinées par le Comité du Programme qui a un rôle prépondérant pour les questions relatives au programme, alors que la question de l'équilibre à trouver dans la répartition des ressources entre les secteurs est du ressort du Conseil.

715. **Les Conférences régionales.** Le statut et le mandat des conférences régionales sont décrits dans une résolution de la Conférence qui fait maintenant partie des Textes fondamentaux. Ces conférences se déroulent régulièrement tous les deux ans. L'analyse de l'EEI indique que ces conférences régionales jouent un rôle marginal dans la gouvernance de la FAO.

716. Les ordres du jour des Conférences régionales sont établis au Siège après une consultation écrite de pure forme avec les régions. Ils abordent un grand nombre de sujets, une partie très importante de leur temps est consacrée aux déclarations officielles et au protocole et les résultats concrets sont minimes. À l'heure actuelle, ces conférences ne font pas partie de la gouvernance de la FAO. Leurs conclusions sont adressées au Directeur général qui détient un pouvoir discrétionnaire quant à leur utilisation, même s'il doit en rendre compte à la Conférence et au Conseil afin d'expliquer dans quelle mesure il a pu tenir compte de leurs recommandations pour formuler les propositions de Programme de travail et budget.

717. À la suite de ces insuffisances, l'évaluation de l'EEI concorde avec la majorité des personnes interviewées selon lesquelles ces Conférences Régionales ne sont pas, dans leur état actuel, efficaces au niveau des coûts. Cela dit, l'on reconnaît qu'il existe des problèmes spécifiques à chaque région qu'il faut pouvoir examiner dans une perspective régionale ou sous-régionale. On s'accorde également à dire que les rapports entre le Siège et les régions ne fonctionnent pas au mieux et qu'il risque de ne pas y avoir de progrès jusqu'à ce que les intérêts et les priorités des régions soient correctement transmis à la gouvernance. Un certain potentiel existe pour assurer des synergies de gouvernance avec quelques organisations régionales; par exemple, il pourrait être hautement bénéfique pour l'Amérique latine et les Caraïbes d'organiser leur conférence dos-à-dos ou conjointement avec l'Institut Interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA). Si, à l'avenir, les conférences régionales étaient bien mieux structurées avec des ordres du jour mieux ciblés, elles pourraient potentiellement devenir des mécanismes institutionnels utiles.

718. **Établissement des ordres du jour et type de rapports.** Les ordres du jour sont établis par le secrétariat sans consultation avec les membres, autre qu'un mécanisme extrêmement formel. Les meilleures pratiques en vigueur dans d'autres organisations analogues prévoient une pleine consultation entre le secrétariat et les représentants des membres pour décider des ordres du jour et de la documentation à fournir. Toutes les réunions des organes directeurs de la FAO adoptent des rapports. Ces rapports sont rédigés par le secrétariat, souvent contrôlés par la Direction générale, et soumis ensuite aux comités pour adoption. La Conférence, le Conseil et certains des Comités techniques instaurent des comités de rédaction pour examiner le rapport avant sa présentation à la plénière. La FAO est l'une des dernières institutions de la famille des Nations Unies à avoir conservé la pratique onéreuse en temps et en argent de rédaction de rapports officiels des réunions et de leur adoption à travers des comités de rédaction. Un examen d'un certain nombre des grandes organisations multilatérales (FIDA, BIT, UNESCO, OMS, Banque mondiale, OMC, PNUD, UNICEF et PAM) nous montre que la nouvelle pratique est de faire rédiger par le secrétariat un résumé des débats. Il n'y avait toutefois aucun exemple de rapport soumis à la Direction générale. Les pays membres ont la possibilité de soulever des objections aux procès-verbaux, mais dans la pratique cela est rare. Les décisions sont enregistrées en recourant davantage aux résolutions. La FAO a utilisé une procédure semblable pour le Comité du Conseil chargé de l'EEI lui-même, où un aide-mémoire a été préparé

sous la responsabilité du Président et ensuite diffusé pour obtenir les commentaires et les modifications des membres.

719. **La sélection et le rôle des présidents.** Lors de chacune des Conférences, le Président du Conseil est élu pour un mandat de deux ans et les Présidents du Comité du Programme et du Comité financier ainsi que les membres de ces deux comités et le Comité des questions constitutionnelles et juridiques sont élus par le Conseil. Le Président de la Conférence, des Comités techniques, du Conseil et des conférences régionales n'ont aucun rôle continu. Ils sont élus en pratique sur la base d'une rotation entre les régions, se limitant par ailleurs à un rôle purement formel pour donner la parole aux participants lors des réunions au lieu de travailler activement à la recherche d'un consensus concernant les questions clés.

CONTRÔLE (VÉRIFICATION ET ÉVALUATION)

720. La vérification et l'évaluation sont examinées dans le détail au Chapitre 7. Leur rapport avec la gouvernance est un peu différent. La fonction de vérification externe permet une surveillance, au nom des organes directeurs sur les comptes et systèmes de la FAO – essentiellement ses systèmes financiers, administratifs et de vérification interne. De façon générale, il semblerait que le système en vigueur réponde aux attentes des membres. L'enquête de l'EEI sur la gouvernance a vu que 86 pour cent des membres estimaient que les fonctions de vérification externe de la FAO contribuaient à assurer une bonne gouvernance en fournissant aux membres une information adéquate, professionnelle et fiable. La vérification interne (le bureau de l'Inspecteur général) répond principalement aux besoins de la direction et ses rapports sont utilisés par le Commissaire aux comptes. Pour assurer l'indépendance essentielle et la transparence de la fonction, les organes directeurs, à travers le Comité financier, sont consultés sur la désignation de l'Inspecteur général (voir Chapitre 7).

721. L'évaluation assure un contrôle général des réalisations importantes de la FAO, rendant aussi bien l'Organisation que ses directeurs responsables des progrès accomplis vis-à-vis des objectifs fixés par les pays membres. Elle sert également de fonction d'apprentissage pour étayer les prises de décisions stratégiques et mieux concevoir les stratégies et programmes. Le Service de l'évaluation de la FAO a une double filière de hiérarchie, à la direction et aux organes directeurs (à travers le Comité du Programme). Le Comité du Programme a un point permanent à son ordre du jour sur l'évaluation et reçoit les rapports d'évaluation de l'Organisation avec la réaction de la direction. Le Comité insiste de plus en plus sur des engagements de mises en œuvre clairs et des échéances pour les recommandations, bien que les membres aient également signalé que les résultats de l'évaluation ne sont pas suffisamment utilisés pour fixer les priorités et prendre les décisions stratégiques.

722. Comme nous le verrons au Chapitre 7, dans l'enquête de l'EEI sur la gouvernance, les membres ont exprimé une très nette préférence pour une évaluation plus indépendante sur le modèle de celle du FIDA.

PROBLÈMES SOUS-JACENTS ET CULTURE DE LA GOUVERNANCE

723. La sous-performance des organes directeurs qui se dégage de la série complète des interviews ainsi que sa cause, sont aussi confirmées par les renseignements recueillis dans le cadre de l'Évaluation.

Encadré 4.2: Enquête de l'EEI sur la gouvernance – limites de capacités

Il est clair que les organes directeurs de la FAO:

- ont plusieurs lacunes dans leur mandat (64 pour cent) et qu'il existe également des chevauchements dans leur mandat (69 pour cent);
- n'ont pas facilement accès à des conseils indépendants (58 pour cent);
- ont des niveaux de compétence moindres à mesure que les questions à l'étude passent du général au spécifique (82 pour cent); et
- l'équilibre des pouvoirs, au stade de la prise de décisions, entre les organes directeurs et le Directeur général a trop basculé en faveur de ce dernier et doit être corrigé (64 pour cent).

724. L'analyse des commentaires montre que 75 pour cent ou plus des interrogés pensaient que:
- a) la Conférence ne fournit pas de macro-conseils effectifs;
 - b) le Conseil manque d'autorité, de conseils indépendants et d'informations claires, disponibles en temps utile;
 - c) le Conseil ne se réunit pas assez souvent, dispose d'ordres du jour trop vagues, ne parvient pas à prendre des décisions claires, ne fournit pas un forum propice à la discussion, ne pilote pas la planification stratégique et généralement ne joue qu'un rôle faible;
 - d) la base de la représentation des membres au Conseil doit être réexaminée; et
 - e) le Comité du Programme et le Comité financier sont mal informés; les pays membres doivent avoir un meilleur accès aux actes; ils nécessitent une meilleure gestion de la documentation par la direction; leur composition est mal équilibrée.

Encadré 4.3: Analyse du contenu de l'enquête de l'EEI sur la gouvernance – Fort consensus sur l'appartenance et la transparence – plus de 75 pour cent des opinions exprimées

Près de la moitié seulement des Représentants permanents ont exprimé un fort degré d'appartenance à l'égard du travail fait par la FAO. Ils estiment que, de façon générale, les organes directeurs de la FAO ne remplissent pas leurs fonctions formelles ou informelles et que la culture institutionnelle de la FAO est incompatible avec les exigences de la bonne gouvernance:

- La direction n'est pas transparente;
- Le Directeur général ne communique pas assez et ne réagit pas suffisamment aux membres;
- Le Directeur général et le secrétariat ne sont pas suffisamment responsables vis-à-vis des organes directeurs;
- La politisation est telle qu'elle a tendance à primer sur les analyses bien fondées pour la prise de décisions.

725. Les résultats insuffisants de la gouvernance sur le plan de la gouvernance mondiale et sur celui des programmes et du secrétariat de l'Organisation ont de nombreuses causes profondes.

726. **Un cercle vicieux.** Au fur et à mesure que s'amointrissent les ressources et que baisse le niveau d'influence de l'Organisation, l'intérêt que portent les pays membres à la gouvernance baisse également. Les interviews de l'EEI ont révélé qu'une part importante des membres a un faible sens d'appartenance ou d'appropriation à l'égard des programmes et priorités de l'Organisation. Le manque de confiance que ressentent les différents groupes de membres entre eux est aggravé par des ressources budgétaires en diminution, car des coupes sombres ont été imposées pour tous les groupes d'intérêt qui doivent se répartir une part toujours plus petite du gâteau. Dans une situation de stabilité budgétaire ou de croissance du budget, les différences d'avis sur les priorités sont plus faciles à gérer. Plutôt que

d'affecter le budget aux domaines prioritaires où l'Organisation détient un avantage comparatif, les organes directeurs ont eu tendance à appliquer les réductions de façon homogène (méthode du « saucissonnage »).

727. **La confiance et la scission entre différents groupes d'intérêt.** La division qui existe entre les membres de l'OCDE et ceux du G77 sur les questions politiques (idéologiques) et de fond et le manque de confiance entre certains membres et la direction sont des facteurs clés rendant les organes directeurs inefficaces, limitant leur capacité à entreprendre des discussions approfondies et à prendre des décisions importantes tout en les empêchant d'arriver à des consensus sur les priorités à fixer. Autrement dit, un certain nombre de pays de l'OCDE, y compris certains des principaux bailleurs de fonds du budget ordinaire, estiment que l'Organisation ne tient pas suffisamment compte ni de leurs intérêts ni de leurs opinions et que les pays du G77 utilisent la large majorité dont ils disposent lors des votes pour favoriser certaines actions (y compris celles qui sont encouragées par le Directeur général), qui selon eux renforcera le soutien de la FAO dans leur pays. D'autre part, les pays en développement voient ces mêmes grands bailleurs de fonds tiédir dans leurs engagements de réduction de la faim et de la pauvreté et utiliser leur pouvoir considérable pour refuser de contribuer au budget comme moyen de bloquer la volonté de la majorité.

728. Comme nous l'avons vu au Chapitre 6, quand l'actuel Directeur général est entré en fonctions, il a hérité d'une situation où les Directeurs généraux précédents tiraient parti de la division existante entre les membres, utilisant les voix du G77 pour faire adopter des budgets qui n'avaient pas le soutien de grands donateurs. Les États-Unis d'Amérique, appliquant une politique non limitée à la FAO, ont commencé à accumuler des arriérés sur leurs paiements (voir Chapitre 2). Quand l'actuel Directeur général est entré en fonctions il a œuvré en faveur du consensus, a beaucoup moins utilisé les membres individuels pour appuyer sa propre position et a encouragé les membres à rechercher un consensus sur le montant budgétaire. Cependant, les pays développés tout comme les pays en développement, estiment maintenant que le secrétariat manipule les organes directeurs et que les rôles sont devenus ambigus, l'appareil exécutif faisant passer des mesures qui plus justement devraient être des décisions de gouvernance.

729. Un accord tacite ressort des interviews de l'EEI, de son programme de missions dans les pays et des questionnaires: ce manque de compréhension mutuelle sous-jacent aggrave la politisation et la polarisation parmi les membres et constitue un goulot d'étranglement qui gêne une gouvernance effective. Les réponses au questionnaire montrent que 77 pour cent des membres pensent que la FAO souffre d'un grand manque de confiance entre ses membres par rapport à tous les aspects de la prise de décisions. Cela est aggravé par un sentiment de mécontentement concernant le manque de critères transparents et bien définis pour l'affectation des ressources humaines et financières (66 pour cent), le manque de transparence (63 pour cent) et la participation sans exclusive aux prises de décisions (60 pour cent). En répondant aux questionnaires de l'EEI, bien plus de la moitié du personnel de la FAO, à tous les niveaux, estime que les organes directeurs de la FAO ne sont pas à même de concilier les différences résultant des différents intérêts des groupes de pays et de leur positions politiques.

730. Une des grandes conséquences de cet état de fait est une certaine érosion du soutien de l'Organisation par de nombreux pays de l'OCDE qui ont réagi à cette situation en essayant de dicter la politique en utilisant leur pouvoir de grands bailleurs de fonds. Ils ont notamment affecté des ressources à leurs propres priorités par l'intermédiaire de fonds fiduciaires (même s'il faut noter que la grande majorité de ces fonds sert à la coopération technique dans les pays sous différentes formes – voir le Chapitre 3).

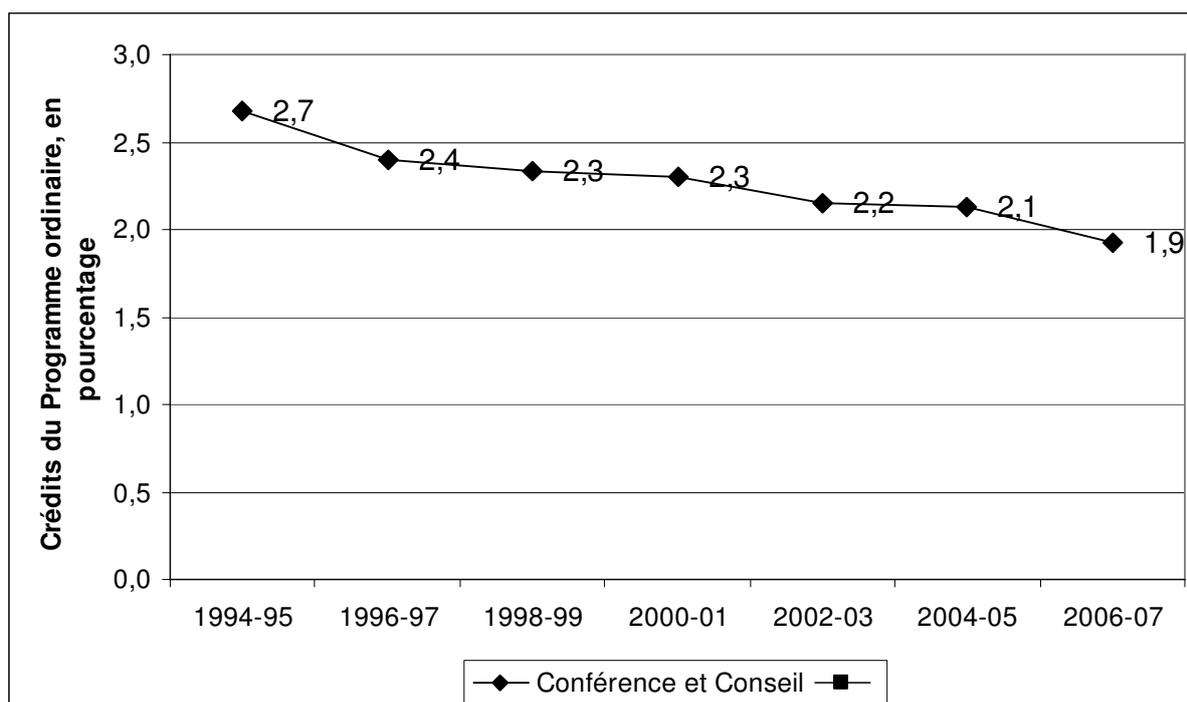
731. Le manque de confiance explique également, partiellement, le souhait de nombreux membres de travailler dans des comités ouverts à tous les membres, même s'il est clair qu'il est très difficile d'arriver à des décisions dans de telles instances et que cela prend beaucoup de temps. En outre, des réunions ouvertes à un grand nombre de participants permettent au secrétariat de diriger plus facilement les débats. Ce mode de travail rend plus difficile la prise de responsabilités particulières par les membres ainsi que le partage de la charge de travail. Tous les membres doivent essayer de tout

couvrir, vu qu'ils ne font pas confiance à un plus petit groupe, choisi parmi eux, qui agirait dans l'intérêt de tous.

732. La majorité des membres est convaincue que les organes directeurs devraient se concentrer sur la stratégie et ne pas empiéter sur la direction. Toutefois, dans les réponses aux questionnaires, 85 pour cent des membres estiment que les organes directeurs devraient avoir un rôle plus important à jouer dans les affectations budgétaires et 82 pour cent d'entre eux indiquent vouloir jouer un rôle renforcé dans la définition de la structure de l'Organisation.

733. **Ressources du Programme ordinaire requises pour le fonctionnement des organes directeurs.** La part du budget du Programme ordinaire de la FAO consacrée à la Conférence et au Conseil a baissé de 30 pour cent entre 1994-95 et 2006-07 (voir Figure 4.1). Cela comprend les coûts de fonctionnement de toutes les sessions de la Conférence et du Conseil et le budget des Comités non techniques du Conseil. Même si cela représente une forte baisse des ressources mises à la disposition des organes directeurs, une partie de cette diminution est due à des changements fonctionnels apportés au sein de la Division responsable. Par exemple, au milieu des années 90, la gestion des Conférences régionales et des ressources correspondantes pour l'interprétation et la traduction des documents a été transférée aux Bureaux régionaux, se traduisant par une réduction des coûts de 0,9 million de dollars EU; les travaux de la troisième Commission de la Conférence ont été absorbés par la plénière, ce qui a permis de réaliser des économies au niveau de l'interprétation et des dépenses de fonctionnement; en 2005, la durée de la Conférence a été réduite de neuf à sept jours; une réduction de la longueur des documents et le recours accru à l'externalisation des traductions au cours de cette période ont aussi produit des économies de l'ordre de 8 millions de dollars EU par exercice biennal. Bien que les produits restent essentiellement similaires, ces réductions de coûts ont déterminé une réduction des débats ou une diminution des explications fournies dans les documents. En conséquence, indépendamment de la baisse réelle des ressources depuis 1994, la part des crédits du budget ordinaire consacrés à la Conférence et au Conseil est passée de 2,7 pour cent en 1994-05 à seulement 1,9 pour cent en 2006-07. L'allocation de moins de deux pour cent du budget à la Conférence et au Conseil ne reflète pas l'importance du rôle de ces organes directeurs, non seulement dans leurs fonctions de supervision du secrétariat mais aussi dans celles de gouvernance mondiale pour l'alimentation et l'agriculture.

Tableau 4.1 Pourcentage des affectations du budget ordinaire à la gouvernance



Encadré 4.4: État des lieux de la gouvernance dressé par l'EEI – Reconstruire la gouvernance

Proportion d'États Membres ayant estimé que:

- la Conférence de la FAO devrait faire l'objet d'une refonte majeure en termes de format et de contenu (71 pour cent)
- les Comités techniques devraient faire l'objet d'une refonte majeure en termes de format et de contenu (82 pour cent)
- les organes directeurs qui assistent la Conférence et le Conseil ainsi que le Comité du Programme et le Comité financier devraient disposer des services d'un secrétariat restreint, placé sous l'autorité du Président indépendant du Conseil (75 pour cent)
- les organes directeurs devraient disposer des ressources financières nécessaires pour demander des avis et des analyses indépendantes (69 pour cent)
- le Conseil devrait se réunir plus souvent pour des réunions de plus courte durée (67 pour cent)
- le Comité du Programme et le Comité financier devraient se réunir plus souvent pour des réunions de plus courte durée (81 pour cent)
- il conviendrait de faire davantage appel aux équipes spéciales (*task forces*) qui assistent le Conseil (82 pour cent)
- il conviendrait d'augmenter le nombre de réunions conjointes du Comité du Programme et du Comité financier (85 pour cent)
- un comité chargé de superviser les activités extrabudgétaires et le programme de terrain devrait être mis en place (75 pour cent)
- il conviendrait d'établir des critères de sélection, qualifications et procédures indépendantes de vérification pour le Président indépendant du Conseil (66 pour cent) ainsi que pour les présidents et les membres du Comité du Programme et du Comité financier (74 pour cent)
- la date de la Conférence de la FAO devrait être revue afin que le budget puisse être adopté plus tôt (68 pour cent)

734. **Résumé.** Outre les faiblesses des mécanismes formels de gouvernance au sein de l'Organisation, les attitudes et la culture qui donnent le ton et déterminent le système de valeurs au sein de l'environnement de travail ne favorisent pas de bonnes pratiques de gouvernance. La capacité des organes directeurs à s'acquitter des fonctions qui leur sont dévolues par les Textes fondamentaux n'a cessé de diminuer, alors que dans le même temps, leurs responsabilités se sont alourdies:

- a) les organes directeurs ne donnent pas de direction stratégique mais se limitent à réagir aux propositions du secrétariat. Ils ont contribué à l'affaiblissement du secrétariat, lequel de son côté n'arrive pas à suggérer des priorités. La défense de certains domaines de prédilection, au détriment d'une stratégie cohérente, se traduit par des coupes budgétaires uniformes;
- b) les organes directeurs ont souffert d'une politisation et de dissensions croissantes. Ces dissensions tiennent en grande partie aux malentendus et faux dilemmes créés en opposant les fonctions normatives et opérationnelles de la FAO;
- c) le fonctionnement des organes directeurs, la façon dont les décisions sont préparées et le rôle joué par la direction à l'appui de leurs travaux manquent de transparence;
- d) il n'existe pas de définition claire des fonctions et responsabilités respectives du système de gouvernance et de la direction, et les organes directeurs sont dans l'incapacité de remplir leurs fonctions de direction stratégique et de contrôle vis-à-vis de la Direction générale et du Secrétariat;
- e) le rôle central du Directeur général et de la direction, ainsi que le manque d'appui technique indépendant nécessaire aux organes directeurs, ont créé un déséquilibre et une tendance concomitante à la microgestion de la part de la gouvernance. Le pouvoir de décision s'est trop éloigné des organes directeurs pour basculer du côté de la direction;

- f) la composition des organes directeurs reflète certains déséquilibres qui résultent des anomalies historiques caractérisant la composition des groupes régionaux à la FAO.
- g) les faiblesses et les limites du processus de sélection des membres des organes directeurs (rotation régionale ou considérations politiques l'emportant sur les compétences) font que tous les membres des organes directeurs ne possèdent pas nécessairement les qualifications et qualités requises pour fournir une réelle contribution;
- h) les fonctions des différents organes directeurs se chevauchent, tandis que leurs mandats respectifs présentent des lacunes;
- i) les ressources et le temps alloués aux réunions ne sont pas adéquats;
- j) la gouvernance ne reçoit pas toutes les informations et les avis indépendants et objectifs qui lui sont nécessaires pour décider en connaissance de cause;
- k) les conférences régionales n'exercent qu'une influence marginale sur la gouvernance.

735. Les membres ont apprécié la récente introduction par le Directeur général de séminaires informels au cours desquels les problèmes d'actualité sont exposés et débattus. Cette initiative apparaît généralement comme une ouverture très positive en vue d'améliorer la communication.

736. Les entretiens réalisés indiquent clairement que les membres s'accordent sur la nécessité de consolider le système de gouvernance afin qu'il puisse remplir ses obligations. L'évaluation n'a pas permis de recueillir un consensus quant au visage que cette gouvernance devrait revêtir à l'avenir, mais une conclusion forte s'en dégage: il est absolument nécessaire de réduire le poids de la bureaucratie dans le processus décisionnel au profit d'une structure plus agile, moderne, efficace, et d'un système plus ciblé.

VERS UN NOUVEAU CONSENSUS – RECONSTRUIRE LA GOUVERNANCE DE LA FAO

737. La gouvernance de la FAO est l'élément central d'une organisation renforcée et soucieuse de répondre aux attentes de ses membres. Les organes directeurs, en collaboration avec la direction, devront doter l'Organisation d'une vision stratégique à long terme et faire preuve de souplesse et de réactivité pour relever les défis croissants que rencontre la FAO dans l'exercice de son mandat. Sans amélioration substantielle de la gouvernance, les autres recommandations contenues dans la présente évaluation ne pourront au mieux qu'avoir un effet limité s'agissant de « préparer la voie pour mieux relever les défis d'un monde en rapide évolution », pour reprendre les termes du mandat de l'EEl.

738. Dans le même temps, quelques-uns des changements proposés ci-après risquent d'être prématurés si un climat de confiance n'a pas été restauré au préalable, en particulier en ce qui concerne l'exercice des fonctions du Conseil et de ses comités.

739. **Recommandation 4.1:** L'EEl recommande donc que:

- a) nombre des recommandations ci-après soient immédiatement mises en oeuvre à titre provisoire, en attendant les amendements nécessaires à apporter (le cas échéant) aux Textes fondamentaux. Par exemple, les changements concernant les organes auxquels font rapport les Comités techniques ou le rôle du Président indépendant du Conseil, doivent être appliqués immédiatement faute de quoi c'est l'ensemble du processus de réforme qui serait menacé; cela ne veut pas dire que toutes les règles sont suspendues, mais plutôt que de nouvelles méthodes de travail doivent être mises en place immédiatement;
- b) le processus de réforme de la gouvernance se fasse sous la direction du Président indépendant du Conseil dans le cadre du Plan d'action immédiate recommandé dans le présent rapport (voir recommandations 1.1 et 1.2);
- c) un état des lieux exhaustif de la réforme de la gouvernance et de son efficacité soit réalisé au bout de six ans, avec la possibilité d'engager une nouvelle série de réformes, s'inscrivant à ce stade dans un climat de confiance nettement amélioré. Dans ce

contexte, il faudrait notamment envisager le remplacement éventuel du Conseil par un Conseil exécutif ouvert à des observateurs officiels, qui pourrait prendre en charge les fonctions du Comité du Programme et du Comité financier devrait être envisagé dans ce contexte.

Restaurer la confiance

740. Il est nécessaire de s'attaquer au climat de défiance qui prévaut actuellement au sein des organes directeurs et qui empêche d'établir un véritable dialogue et de prendre des décisions. Les multiples entretiens et enquêtes que nous avons réalisés dans les pays ont confirmé la réalité de cette fracture politique, mais ils ont aussi mis en évidence des nuances et des différences d'analyse entre les membres, entre les régions et au sein même des régions, ainsi que le désir commun de tous les États Membres de surmonter ces divisions. Un changement profond d'attitude est indispensable pour permettre un dialogue constructif entre les membres. La recherche d'un terrain d'entente devrait s'appuyer sur la communauté des intérêts. Le problème est fondamentalement politique et ne peut être abordé qu'à travers des mesures visant à rétablir la confiance en vue d'améliorer progressivement le climat et la culture de coopération internationale entre les membres et de mettre un terme aux dissensions qui handicapent l'Organisation. La confiance est un préalable à tout accord sur les changements à venir, mais elle devrait également s'en trouver renforcée. Si ce problème de confiance ne trouve pas de solution, il y a peu d'espoir d'améliorer durablement l'efficacité et la crédibilité de l'Organisation.

741. Le Chapitre 3 du présent rapport et la réflexion sur la gouvernance mondiale qui précède démontrent amplement la valeur de nombreux programmes de la FAO, alors que dans d'autres domaines, la poursuite des activités paraît moins justifiée. Pour plusieurs programmes, il est clair qu'un surcroît de ressources se justifie pleinement dès lors qu'une série importante de réformes est mise en œuvre, conformément aux recommandations de la présente évaluation. Si les membres peuvent se mettre d'accord sur un cadre stratégique de « réforme accompagnée de croissance », y compris sur le rôle de la FAO dans la gouvernance mondiale de l'agriculture, de l'alimentation et de la nutrition, un grand pas en avant aura été fait dans la dissipation du climat de méfiance et d'interprétations erronées qui, au fil des ans, a divisé les membres.

742. À cet égard, il importe également de mettre un terme au débat sur le faux dilemme opposant fonction normative et fonction opérationnelle, qui entretient le climat de suspicion actuel et qui s'apparente dans une large mesure à un dialogue de sourds. Les fonctions normatives et opérationnelles doivent être vues comme complémentaires et elles sont essentielles pour permettre à la FAO de remplir sa mission. La FAO a un rôle majeur à jouer sur les deux fronts. La coopération technique peut nourrir et intégrer efficacement l'activité normative, et vice-versa. L'évaluation de l'EEI a montré que cette symbiose est jugée positive par un grand nombre d'États Membres, pourtant la bipolarisation du débat reste la règle car d'aucuns craignent qu'accepter cette dualité n'aboutisse à faire basculer les activités de l'Organisation d'un côté ou de l'autre. Il convient de décréter une trêve, et que les partisans des deux camps admettent l'existence d'un *continuum* entre ces deux fonctions.

743. Les réunions informelles sont la règle dans de nombreuses autres organisations du Système des Nations Unies. Des échanges de vues plus fréquents, plus soutenus et, surtout, plus informels entre les États Membres, comme dans le cadre du Comité du Conseil chargé de l'Évaluation externe indépendante, contribueraient à détendre l'atmosphère, à engager sans attendre un débat constructif et à dégager un nouveau consensus pour des actions collectives.

744. **Recommandation 4.2:** Le rétablissement de la confiance au sein de l'Organisation passe nécessairement par la mise en œuvre progressive et réussie d'une série de mesures ciblées. Et pour atteindre cet objectif, les différents éléments de la structure de gouvernance doivent travailler ensemble. La confiance est un but en soi, mais elle est aussi cruciale pour faciliter la mise en œuvre du processus de réforme proposé par l'EEI. Ainsi qu'il est dit ci-après, le renforcement du rôle et des fonctions du Président indépendant du Conseil sera déterminant pour promouvoir et engager efficacement ce processus. En outre:

- a) le Président du Conseil devrait organiser à l'intention des États Membres des réunions informelles d'information immédiatement avant et après chaque session du Conseil, du Comité du Programme et du Comité financier;
- b) le Directeur général et le secrétariat sont instamment invités à poursuivre leurs efforts d'information et de communication en direction des États Membres, par le biais de séminaires et de groupes consultatifs comme ceux mis en place pour les situations d'urgence et les évaluations majeures.

Définition du rôle de la gouvernance et de la direction

745. Le rôle de la gouvernance et celui de la direction se chevauchent parfois, la direction s'attribuant certaines prérogatives de la gouvernance et les organes directeurs s'impliquant directement dans la microgestion de l'Organisation. Les attributions respectives de la gouvernance, en tant qu'organe législatif suprême de l'Organisation, et de la direction, qui est le bras exécutif de l'Organisation et fournit les services requis par la gouvernance, doivent être clairement définies et délimitées pour permettre à la FAO de réaliser pleinement son potentiel et de répondre aux attentes et aux besoins de ses membres. Une claire séparation des obligations et fonctions respectives de la gouvernance et de la direction favorisera un climat de transparence, de confiance et de recherche d'efficacité. En outre, conformément à l'usage établi dans beaucoup d'autres institutions multilatérales, des individus qui ont rempli les fonctions de représentant officiel de leur gouvernement auprès de la FAO ne devraient pas pouvoir devenir employé de la FAO pendant trois ans après la fin de leur mandat de représentant de leur gouvernement.

746. **Recommandation 4.3:** Les fonctions respectives de la gouvernance et de la direction devraient être plus clairement précisées dans les Textes fondamentaux et inclure les éléments suivants:

747. Fonctions de la gouvernance:

- a) surveiller les grandes tendances de la faim, de l'agriculture et de l'alimentation dans le monde, les besoins, problèmes et opportunités émergents de l'agriculture dans les pays membres ainsi que les avantages comparatifs de l'Organisation en vue de maximiser sa contribution potentielle au bien-être de l'humanité;
- b) jouer un rôle proactif dans la gouvernance mondiale de l'alimentation, de l'agriculture, de la pêche, des forêts, de l'élevage, des ressources naturelles et des bases sur lesquelles elles reposent, y compris le patrimoine mondial commun que sont le climat et les océans, en contribuant et en veillant à la cohérence des politiques et des accords internationaux, des cadres régulateurs et des codes de bonnes pratiques le cas échéant;
- c) définir la stratégie ainsi que des indicateurs de performance pour les organes directeurs eux-mêmes, et suivre et mesurer de manière transparente leur performance par rapport à ces indicateurs (voir Recommandation 4.14);
- d) déterminer la stratégie globale, les priorités et le budget de l'Organisation, et adopter son programme global de travail, en s'assurant que le budget adopté est bien à la hauteur du programme de travail décidé;
- e) décider les changements organisationnels majeurs;
- f) définir l'Acte constitutif et les Textes fondamentaux de l'Organisation (sa législation) et prendre les mesures nécessaires pour s'assurer du respect des droits comme des obligations des États Membres;
- g) surveiller la mise en oeuvre des décisions de gouvernance;
- h) exercer une fonction de contrôle pour s'assurer que:
 - i) l'action de l'Organisation s'inscrit bien dans le cadre juridique et financier qui est le sien;
 - ii) les performances de l'Organisation par rapport aux produits et effets attendus de ses activités sont évaluées de manière transparente et indépendante;
 - iii) des mécanismes efficaces de budgétisation et de gestion fondés sur les résultats sont bien en place; et

- iv) les politiques et systèmes de gestion des ressources humaines, les systèmes d'information et de communication, d'achats et de passation des marchés, etc., sont opérants et remplissent leur fonction.
- i) désigner *par élection* le Directeur général, lui fixer des objectifs de performance et évaluer ses performances par rapport à ces objectifs (voir Recommandation 4.20);
- j) Établir des relations avec d'autres organisations, au niveau des organes directeurs.

748. **Fonctions de la direction:** elles recouvrent la responsabilité de tous les aspects du fonctionnement interne de l'Organisation et de son programme de travail, en application des décisions des organes directeurs et conformément aux Textes fondamentaux.

- a) soumettre aux organes directeurs, de manière proactive, des propositions concernant les priorités, programmes, domaines d'amélioration institutionnelle et domaines d'amélioration de la gouvernance elle-même;
- b) arrêter le programme de travail dans ses détails et veiller à son exécution efficace et efficiente;
- c) nommer et gérer le personnel de l'Organisation, sous réserve des exceptions spécifiées dans les Textes fondamentaux;
- d) gérer tous les aspects des achats et des passations de marchés;
- e) gérer les finances de l'Organisation, dans tous ses aspects;
- f) décider et engager les remaniements internes dictés par l'amélioration de l'efficacité des programmes sans qu'ils aient d'incidence sur l'équilibre entre a) les ressources en personnel et hors personnel, b) le Siège et les bureaux décentralisés ou c) les fonctions techniques, administratives et de contrôle;
- g) assister les organes directeurs dans l'exercice de leurs fonctions;
- h) surveiller tous les aspects de l'action de l'Organisation et de ses finances, et faire rapport aux organes directeurs;
- i) établir et développer des relations et des partenariats, au niveau des secrétariats, avec d'autres organisations tant au sein du système des Nations Unies que dans un contexte plus large.

Renforcer l'efficacité de l'action de la FAO dans le domaine de la cohérence des politiques et des traités et accords conclus à l'échelle internationale

749. La FAO doit conserver un rôle mondial de premier plan, en tant que chef de file, facilitateur et source de références. L'objectif stratégique de l'Organisation doit être de redevenir le porte-parole efficace et légitime des populations rurales, des victimes de la faim et de tous ceux qui dépendent du développement du secteur agricole, au sein des économies nationales. La FAO est la seule organisation internationale en mesure de représenter ces catégories. Il lui faut donc, dans ces domaines comme dans d'autres, identifier les besoins de ses membres, ses avantages comparatifs et les alliances et partenariats possibles. La FAO doit s'efforcer de remplir son rôle en définissant et en orientant le programme d'action mondial, mais cela ne signifie pas qu'elle doive pour autant rester la seule enceinte de réflexion sur ces questions ou élaborer elle-même la législation. Tout l'enjeu est que les besoins des groupes que la FAO représente soient satisfaits, pas nécessairement que la FAO s'en charge.

750. Les évaluations du Codex et de la CIPV ont révélé que l'avantage comparatif de la FAO en matière d'accords sur des enjeux internationaux résidait dans son travail reposant sur des fondements scientifiques robustes. L'EEI a abouti à la même conclusion pour le secteur des pêches: l'Organisation doit donc développer et exploiter cet avantage comparatif.

751. **Recommandation 4.4:** Les conditions dans lesquelles des questions internationales surgissent et s'imposent au premier plan des préoccupations des États Membres dans une perspective de gouvernance mondiale sont toujours difficiles à prévoir, mais les organes directeurs ont pour responsabilité d'identifier en priorité les domaines dans lesquels la FAO peut jouer un rôle proactif dans la recherche d'un consensus mondial:

- a) à partir d'un état des lieux de l'agriculture et de l'alimentation dans le monde et du cadre juridique international y afférent, et en s'appuyant pleinement sur les Comités techniques du Conseil, les organes directeurs devraient élaborer un plan stratégique à évolution continue pour aborder les questions de gouvernance mondiale (voir également Recommandation 4.1). Les critères retenus seraient notamment l'incidence internationale de ces questions sur l'agriculture, l'alimentation et les populations concernées, ainsi que la volonté des organes directeurs d'autres organisations internationales de nouer des partenariats (la Commission du Codex Alimentarius offre un exemple de tels partenariats). La capacité du secrétariat de la FAO d'assister le débat ainsi que les capacités des organes directeurs eux-mêmes seront aussi déterminantes;
- b) dans certains cas, la FAO devrait prendre l'initiative sans attendre, tout en ayant conscience que certains aspects du débat relèveront probablement des domaines de compétence d'autres organisations. C'est le cas par exemple des bioénergies, domaine dans lequel la FAO serait à même de jouer un rôle majeur en termes de gouvernance; pour les questions plus directement liées au commerce, le rôle de chef de file reviendrait probablement à l'OMC. La question globale du changement climatique est aussi un domaine dans lequel les organes directeurs de la FAO, et pas uniquement le secrétariat, seront appelés à jouer un rôle proactif, même s'il n'est pas de premier plan;
- c) les organes directeurs eux-mêmes, en plus du secrétariat, devraient rechercher plus souvent des partenariats sur des thèmes spécifiques.

752. Pour autant que l'EEI ait pu le mesurer, les organes directeurs de la FAO ne se sont jamais penchés sur les projets d'accords ou de traités en cours de négociation dans d'autres enceintes que la FAO, privant ainsi les gouvernements nationaux comme les secrétariats des organisations concernées d'un éclairage précieux, sous l'angle de l'agriculture et de l'alimentation. La FAO n'est pas seule dans ce cas; d'après l'EEI, aucune autre organisation des Nations Unies ne délibère sur les textes négociés en dehors d'elle. Quelques Sommets ont été l'occasion pour certaines organisations de jouer un rôle de chef de file dans différents chapitres, mais la réflexion en commun ou l'examen des projets de textes préparés par d'autres organisations ne sont pas la norme, qu'il s'agisse de politique et de législation en matière de propriété intellectuelle ou des océans.

753. **Recommandation 4.5:** Les organes directeurs de la FAO devraient, au nom des membres et des intérêts qu'elle représente, examiner les textes législatifs internationaux élaborés dans d'autres organisations afin d'influer sur leur processus décisionnel.

754. Les conventions et accords portant création de commissions peuvent être conclus au titre de l'Article XIV de l'Acte constitutif. Les commissions et comités internes de la FAO peuvent être créés sous l'autorité de la Conférence ou du Conseil, au titre de l'Article VI de l'Acte constitutif. Certaines dispositions administratives suscitent un mécontentement croissant de la part de plusieurs commissions. De nombreux organismes agricoles intergouvernementaux se sont enregistrés indépendamment de la FAO, et quelques-uns envisagent de mettre un terme à leur enregistrement sous les auspices de la FAO. Les dispositions administratives contestées imposent le respect du Règlement financier de la FAO, la centralisation de tous les fonds par la FAO et la nomination par le Directeur général des membres des secrétariats en appliquant les règles et conditions d'emploi de la FAO. La critique relevée par l'EEI à l'encontre de la FAO portait sur la place excessive faite aux procédures de contrôle administratif, appliquées à des organes soucieux de préserver leur autonomie au sein de la famille FAO. L'Organisation ne semblait pas disposée à les laisser accéder à la maturité, tout en conservant leur place en son sein. De fait, même leurs documents de principe sont soumis aux mêmes procédures d'approbation internes au niveau du secrétariat que les documents destinés aux réunions de la FAO.

755. Le service des accords existants représente déjà une part en constante hausse du budget technique de la FAO, limitant par là même la capacité de l'Organisation à travailler dans de nouveaux domaines de législation. La question se pose donc de déterminer dans quelle mesure ces accords ne devraient pas faire l'objet d'une appropriation de la part des membres et évoluer progressivement vers une autogestion et un autofinancement. Une telle évolution impliquerait un amendement aux Textes

fondamentaux de la FAO. Les économies de service pour les secrétariats et les États Membres, les ressources techniques, la cohérence avec le développement des capacités et dans certains cas l'accès mondial sont autant de raisons pour ces organes de demeurer au sein de la FAO. L'Organisation a une fonction évidente de régulateur des organismes enregistrés et tirant leur existence juridique de ses auspices, mais un dispositif intermédiaire est sans doute à envisager, entre cette responsabilité et la situation actuelle, dans laquelle tous sont pour l'essentiel administrés et contrôlés comme s'ils faisaient partie intégrante de la FAO.

756. **Recommandation 4.6:** Une étude devrait être engagée en vue de permettre à la FAO d'établir des organes bénéficiant d'une grande autonomie de gestion administrative et financière tout en demeurant dans le cadre de la FAO (cela exigerait l'adoption d'un texte venant remplacer l'Article XIV).

Consolider l'architecture fonctionnelle des organes directeurs

La Conférence de la FAO

757. **Recommandation 4.7:** Aucun changement n'est proposé concernant le rôle fondamental de la Conférence, sinon des réorientations significatives visant à lui permettre de mieux remplir son rôle et d'attirer une participation plus active au niveau ministériel. La Situation de l'alimentation et de l'agriculture (SOFA) devrait rester au centre de ses délibérations. Les sessions de la Conférence devraient être organisées de manière à stimuler le débat entre les ministres sur ces questions clés, en évitant (autant que possible) les discours traditionnels. Ce changement d'orientation permettrait de conforter la FAO dans son rôle d'instance mondiale privilégiée pour assurer la cohérence des politiques et des actions dans les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture, et de déterminer avec une meilleure efficacité son budget et ses priorités globales.

- a) les débats sur la Situation de l'alimentation et de l'agriculture seront facilités par les mesures suivantes:
 - i) axer chaque session sur un ou deux thèmes mondiaux majeurs;
 - ii) recevoir les contributions sur les politiques directement des Comités techniques du Conseil qui deviendront des Comités techniques de la Conférence (voir ci-après);
 - iii) inviter des experts indépendants à s'adresser à la Conférence sur des questions liées à la situation de l'alimentation et de l'agriculture; et
 - iv) développer les thèmes principaux de la Conférence dans le cadre d'événements parallèles;
- b) le rôle de la Conférence dans la gouvernance mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, et comme porte-parole des victimes de la faim et de toutes les personnes dépendantes de l'agriculture, sera encore conforté par l'examen des textes législatifs en cours d'élaboration non seulement au sein de la FAO mais aussi dans d'autres enceintes internationales. Cet examen devra d'abord être réalisé par un des Comités techniques qui communiquera ses conclusions à la Conférence;
- c) la Conférence pourra plus efficacement remplir son rôle dans la détermination du budget et des priorités globales de l'Organisation si la date de la Conférence est avancée à mai/juin de la deuxième année de chaque exercice biennal. La Conférence décidera alors du niveau du budget, et le programme de travail détaillé de l'Organisation pourra être soumis pour examen au Conseil en octobre ou novembre, ce qui entraînerait des gains d'efficacité majeurs et une exécution en douceur du programme de travail adopté (voir Chapitre 7).

Le Conseil

758. Le Conseil est une pièce maîtresse du système de gouvernance de la FAO. Il dispose de pouvoirs étendus qui lui sont délégués par les Textes fondamentaux, et de la capacité de remplir ces fonctions, pour autant qu'il soit prêt à en faire usage. Lors des entretiens et dans les réponses au questionnaire, de nombreux membres ont indiqué à l'EEI qu'une refonte du Conseil en un conseil exécutif composé d'une trentaine de membres représentatifs de la composition de la FAO permettrait d'améliorer l'efficacité du fonctionnement de l'Organisation. Une telle approche serait tout à fait

conforme aux meilleures pratiques recommandées par les consultants en gestion et appliquées par nombre d'organisations du secteur public, d'ONG et d'autres organisations des Nations Unies comme l'OMS, par exemple, dont le Conseil exécutif est composé de 34 membres, tous spécialistes des questions de santé. Bien que cette option présente des avantages indéniables, de nombreux membres de la FAO ne sont pas favorables à une mesure aussi radicale à ce stade. Par ailleurs, des réserves ont été formulées à propos de la capacité d'un organe restreint de cette nature à représenter adéquatement l'ensemble des membres de l'Organisation. Ces réserves sont une indication supplémentaire du climat de défiance évoqué précédemment, qui touche toute l'Organisation.

759. La création d'un environnement favorable au rétablissement de la confiance mutuelle est d'une importance capitale. Forte de cette conviction, l'EEI ne recommande pas de changements institutionnels radicaux de la structure de gouvernance, comme l'option du « conseil exécutif » dans cette première phase. L'Évaluation recommande toutefois de définir clairement les fonctions des différents organes directeurs et Comités techniques et leurs niveaux hiérarchiques et modalités de prise de décision. L'Évaluation recommande une évaluation exhaustive et indépendante des performances de l'Organisation au bout de six ans, période au terme de laquelle la confiance entre les membres aura été restaurée (voir Recommandation 4.1). Lors de cette évaluation, il conviendra d'examiner diverses options additionnelles en matière de gouvernance - dont la transformation du Conseil en conseil exécutif - à la lumière de l'expérience acquise depuis l'introduction des recommandations de l'EEI. L'objectif aujourd'hui comme dans le futur, et c'est la préoccupation principale exprimée lors des entretiens menés par l'EEI comme nous l'avons déjà dit, est de réduire progressivement le poids de la bureaucratie dans le processus décisionnel au profit d'une structure plus agile, moderne et efficace.

760. **Recommandation 4.8:** L'EEI recommande que dans cette première phase de réforme de la gouvernance, le Conseil soit conforté dans son rôle de bras exécutif des organes directeurs. Les délibérations et décisions relatives à la gouvernance mondiale interviendront donc dans le cadre de la Conférence de la FAO et des Comités techniques, et le Conseil supervisera le programme de travail de l'Organisation. Les doublons coûteux entre le Comité du Programme et le Comité financier, le Conseil et la Conférence seront ainsi réduits. À cet effet, il est recommandé ce qui suit:

- a) le Conseil se réunira plus fréquemment – jusqu'à quatre fois par an – mais pour des sessions plus courtes. Cela lui permettra de traiter les problèmes de manière régulière et systématique, avec un ordre du jour moins formel, établi avec la participation active des membres;
- b) le Conseil cessera de traiter les questions liées à la gouvernance mondiale, aux traités et conventions, y compris la situation de l'alimentation et de l'agriculture, qui seront désormais examinées par les Comités techniques et la Conférence. Cette recommandation prend en compte la composition limitée du Conseil et son caractère non expert et permettra d'éliminer les doublons au niveau des délibérations;
- c) le Conseil examinera tous les points ayant fait l'objet de délibérations préalables au Comité du Programme et au Comité financier sur la base des recommandations de ces comités, et non des documents originaux, Programme de travail et budget inclus. Cette mesure permettra de réduire les doublons au niveau des délibérations, de faciliter une prise de décisions mieux ciblée et plus efficace et de favoriser un débat de fond moins politisé;
- d) le Conseil recevra les rapports des Comités techniques et des conférences régionales sur les domaines d'action prioritaires et les questions touchant au programme et au budget. Il prendra ces rapports en compte dans ses recommandations à la Conférence et dans ses décisions finales sur le programme de travail biennal. Ces rapports auront au préalable été analysés par le Comité du Programme;
- e) le Conseil exercera, au nom de la Conférence, les fonctions de gouvernance décrites précédemment:
 - i) jouer un rôle majeur dans la définition et la réflexion sur:
 - 1) la stratégie et les indicateurs de performance des organes directeurs;
 - 2) le suivi et l'évaluation des performances par rapport à ces indicateurs; et
 - 3) la stratégie, les priorités et le budget de l'Organisation;

- ii) adopter d'un commun accord le programme global de travail;
- iii) décider des changements organisationnels majeurs;
- iv) surveiller la mise en œuvre des décisions de gouvernance;
- v) exercer une fonction de contrôle pour s'assurer que:
 - 1) l'action de l'Organisation s'inscrit bien dans le cadre juridique et financier qui est le sien;
 - 2) les performances de l'Organisation par rapport aux produits et effets attendus de ses activités sont évaluées de manière transparente et indépendante;
 - 3) des mécanismes efficaces de budgétisation et de gestion fondés sur les résultats sont en place;
 - 4) les politiques et systèmes de gestion des ressources humaines, les systèmes d'information et de communication, d'achats et de passation des marchés, etc., sont opérants et remplissent leur fonction;
 - 5) les ressources extrabudgétaires concourent efficacement aux objectifs prioritaires de l'Organisation;
 - 6) les résultats obtenus par la Direction générale sont évalués sur la base d'objectifs précis;
- f) le Conseil ne se réunira plus immédiatement avant la Conférence puisqu'il est avéré que cela ne fait que provoquer des discussions qui se répètent ensuite dans les commissions de la Conférence. L'obligation faite au Conseil d'examiner certains documents avant de les soumettre formellement à la Conférence serait donc supprimée;
- g) dans la mesure où le Conseil doit devenir le bras exécutif de l'Organisation et où les questions de politiques seront traitées par les Comités techniques et par la Conférence, il conviendra de s'interroger sur l'opportunité de retirer le droit de parole aux observateurs qui ne représentent pas des groupes régionaux;
- h) le Conseil, à l'instar des autres organes directeurs, devra disposer de ressources limitées pour obtenir des avis indépendants (voir ci-après).

Le Comité du Programme et le Comité financier

761. **Recommandation 4.9:** Dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil s'appuiera avant tout sur le Comité du Programme et le Comité financier:

- a) chaque comité se réunira plus fréquemment et pour une durée plus courte qu'actuellement; l'ordre du jour et les documents de référence seront préparés avec le souci de mettre en lumière les questions essentielles;
- b) dans les cas peu nombreux où leur ordre du jour se rejoint, notamment sur les questions budgétaires, les deux comités se réuniront en session conjointe, en vue d'éviter les doublons du passé au niveau de leurs délibérations;
- c) les aide-mémoire recensant les décisions des comités porteront uniquement sur les recommandations adressées au Conseil; ils ne comporteront plus de synthèse des débats et seront préparés sous l'autorité des présidents des comités (voir ci-après);
- d) pour améliorer la transparence, outre les séminaires informels du Président indépendant (voir ci-dessus), les réunions des comités seront retransmises sur Internet pour les seuls membres de la FAO et les enregistrements pourront être consultés sur le site Internet; et la désignation des membres de ces comités sur la base de critères de compétence redeviendra la règle conformément aux Textes fondamentaux.

762. Le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) sera maintenu au sein de la nouvelle architecture renforcée. En vue de renforcer l'impartialité du rôle, il est recommandé que la nomination du Conseiller juridique fasse l'objet de consultations appropriées avec le Conseil.

Autorité et responsabilité renforcées du Président indépendant du Conseil dans le système de gouvernance

763. **Recommandation 4.10A:** Le Président indépendant du Conseil serait élu, comme c'est le cas actuellement, pour une période de deux ans mais avec la possibilité de renouveler une seule fois son mandat pour une période supplémentaire de deux ans. Le Président indépendant s'attachera à renforcer

le fonctionnement des organes directeurs, à la fois en ce qui concerne la gouvernance mondiale et les contrôles internes. Il respectera pleinement la délimitation claire entre les responsabilités de la direction de la FAO et celles des organes directeurs. De cette façon, les fonctions du Président indépendant, qui dirigera la gouvernance et exercera son autorité politique pour définir des orientations stratégiques claires, et les fonctions du Directeur général, qui dirige les travaux du secrétariat, conformément aux décisions prises par les organes directeurs, pourront se compléter et assurer la cohérence et la synergie des opérations, dans l'intérêt de l'Organisation. Le Président indépendant prendra l'initiative de tisser et promouvoir activement des relations de compréhension et de confiance entre les membres. L'une de ses tâches essentielles et immédiates sera de guider le processus et les travaux délicats du Groupe de travail conjoint chargé de mettre au point le Plan d'action immédiate (voir Recommandation 1.1) et notamment d'aider à franchir le pas vers une nouvelle vision partagée et une nouvelle stratégie pour la FAO afin de « répondre aux besoins et aux enjeux du XXI^e siècle ». Cette tâche immédiate exigera sa présence quasi continue à Rome lors de la formulation du Plan d'action immédiate et par la suite, il devra être beaucoup plus souvent présent qu'actuellement. Les fonctions renforcées du Président indépendant du Conseil comprennent les rôles suivants:

- a) assurer la présidence de toutes les réunions du Conseil et des réunions conjointes du Comité du Programme et du Comité financier;
- b) conduire des consultations informelles sur les questions en suspens, offrir ses bons offices et rechercher un terrain d'entente entre les parties, convoquer des réunions *ad hoc* si nécessaire, dans le cadre des mesures évoquées précédemment pour rétablir la confiance, et veiller à une meilleure préparation et appropriation par les organes de gouvernance de toutes les réunions formelles de l'Organisation;
- c) superviser les procédures de sélection des membres des organes de gouvernance afin d'en garantir le bon fonctionnement, en prévoyant le cas échéant des mécanismes d'intégration et de formation à l'intention des nouveaux membres;
- d) s'assurer que les Comités techniques et les organes de gouvernance disposent bien des avis d'experts indépendants si nécessaire;
- e) assurer la liaison avec les présidents des Comités techniques (voir ci-après) en vue d'une contribution efficace de ces organes;
- f) se concerter fréquemment avec le Directeur général et les hauts fonctionnaires de l'Organisation pour renforcer les relations et instaurer un climat de confiance entre la gouvernance et la direction;
- g) établir des groupes de travail ou des équipes spéciales selon les besoins, afin d'appuyer les activités de gouvernance, dans le cadre du budget de fonctionnement alloué aux organes directeurs;
- h) associer la gouvernance à la préparation des réunions des organes directeurs et des Comités techniques ainsi qu'à l'établissement de leur ordre du jour en incorporant dans la gouvernance des pratiques optimales reconnues sur le plan international, telles que sens d'appartenance, efficacité, transparence, cohérence et responsabilisation.

764. Le Président sera assisté d'un secrétariat restreint et totalement indépendant, placé au service exclusif des organes directeurs. Ce secrétariat assistera le Président et les États Membres dans toutes les fonctions de gouvernance. Il sera également chargé d'effectuer les recherches nécessaires et de superviser la préparation des documents de référence ou de politique générale. À cet égard, il veillera à porter à l'attention des organes directeurs les questions revêtant une importance particulière pour les pays en développement. Il est prévu que ce secrétariat comprenne au minimum quatre postes du cadre organique (dont un de niveau D). Le secrétariat aura la responsabilité des rapports adressés aux présidents des comités pour la préparation des aide-mémoire détaillant leurs décisions. Ces rapports ne seraient plus préparés et approuvés par le secrétariat de la FAO.

765. **Recommandation 4.10B:** Pour s'acquitter de ses fonctions, le Président indépendant et son secrétariat restreint pourront compter sur des crédits séparés et indépendants, alloués par les organes directeurs. Ces crédits permettront aussi de conclure des contrats pour obtenir des avis indépendants destinés aux organes directeurs, y compris aux Comités techniques. Il convient de préciser que

plusieurs fonctionnaires de la FAO travaillent actuellement, à temps plein ou à temps partiel, pour les organes directeurs. L'établissement du secrétariat indépendant peut donc être considéré – dans une certaine mesure – comme une réallocation des ressources plutôt que comme une mesure exigeant des ressources financières supplémentaires.

766. Une telle structure de gouvernance destinée à assurer la direction et la continuité d'action des organes directeurs, avec l'appui d'un secrétariat restreint distinct, sera très utile pour éviter à l'avenir toute ambiguïté sur les rôles respectifs de la gouvernance et de la direction et contribuer ainsi à instaurer la confiance au sein de l'Organisation. Il s'agira d'une véritable innovation dans le système des Nations Unies, mais cela fait écho aux meilleures pratiques mises en oeuvre dans les institutions publiques.

Les Comités techniques

767. **Recommandation 4.11:** Les Comités techniques du Conseil ont un rôle essentiel à jouer pour consolider l'action de la FAO en matière de gouvernance mondiale dans le sens d'une plus grande cohérence des politiques et des accords internationaux. Il leur faut être moins axés sur le fonctionnement du secrétariat de la FAO et s'imposer comme principal forum de discussion des questions politiques, législatives et techniques, chargé de formuler à l'intention des organes directeurs des recommandations sur les politiques et programmes de la FAO dans leurs domaines de compétence respectifs.

- a) pour préparer les décisions de la Conférence, les Comités techniques devraient continuer de faire rapport au Conseil sur les questions de programme et de budget et, après amendement des Textes fondamentaux, rendre compte directement à la Conférence dans les domaines relevant de leur mandat. Le Conseil, n'étant pas composé de spécialistes et ne représentant pas la totalité des membres de l'Organisation, n'est pas en mesure de fournir une contribution utile dans ces domaines et devrait se concentrer sur les fonctions exécutives;
- b) les réunions ministérielles sont particulièrement adaptées aux secteurs des forêts, des pêches et de l'élevage, ainsi qu'aux grandes questions mondiales inscrites à l'ordre du jour. Elles devraient être strictement limitées aux thèmes nécessitant une attention mondiale et convoquées uniquement lorsque ces questions sont inscrites à l'ordre du jour, pour en débattre. Le travail technique devrait continuer d'être réalisé par les comités. Les réunions ministérielles devraient être convoquées immédiatement après les réunions des comités et se voir soumettre pour approbation les recommandations sur les politiques formulées par les comités. Après approbation, ces recommandations seraient soumises à la Conférence, comme ayant reçu l'aval des ministres du secteur concerné (un amendement aux Textes fondamentaux est nécessaire à cet effet);
- c) il conviendrait d'envisager la restructuration du Comité de l'agriculture en quatre segments bien distincts: cultures, élevage, gestion des ressources naturelles et politiques agricoles, afin que toutes les questions relevant du mandat de la FAO reçoivent bien toute l'attention nécessaire. À l'intérieur de chaque segment, une attention particulière devrait être apportée aux nouveaux enjeux. Le Comité de l'agriculture devrait cesser d'examiner le rapport sur l'exécution du Programme, et le Programme de travail et budget ne devrait pas faire l'objet d'un débat d'ensemble général mais être examiné dans les segments spécialisés;
- d) il faudrait recourir plus souvent aux groupes d'experts de haut niveau réunis immédiatement avant les réunions des comités, en donnant l'occasion aux membres des comités de rencontrer ces experts de manière informelle avant l'ouverture officielle de leurs travaux. Les comités devraient aussi pouvoir faire appel à des experts externes par l'intermédiaire du Président du Conseil (voir ci-dessus);
- e) les sessions formelles devraient être raccourcies, et le nombre de séminaires/discussions informelles accru, en encourageant la participation à ces discussions de représentants non gouvernementaux;

- f) le Comité des produits devrait désormais tenir ses réunions à Genève pour encourager la participation à ses travaux de délégués de l'OMC et de la CNUCED ou organiser des réunions conjointes avec ces deux organisations. Cette mesure contribuerait à enrichir les discussions en cours sur les problèmes inscrits à l'ordre du jour des trois organisations, réduire les doublons et favoriser la recherche de synergies et la compréhension mutuelle. L'équipe de l'EEI a pris note des réserves du Comité du Programme sur cette recommandation qui vise l'examen des produits et du commerce. Elle estime que la proposition tendant à organiser les réunions à Genève ne porte aucunement atteinte au rôle de la FAO sur des questions commerciales, qui divisent les membres, ni ne réduit l'attention portée aux produits. Les sessions doivent être axées sur l'analyse des problèmes et des possibilités de coopération internationale sur les produits de base, pour laquelle la FAO a un mandat légitime et reconnu. Les Groupes intergouvernementaux (GIG sur les fibres dures, la viande, etc.) ne devraient pas se réunir périodiquement, comme c'est le cas aujourd'hui, mais uniquement en cas de nécessité; les réunions pourraient être convoquées à l'échelle régionale le cas échéant. Adosser ces réunions à celles du Comité des produits favoriserait la participation des spécialistes aux principales réunions. Les séminaires informels évoqués ci-dessus revêtiront une importance particulière dans le contexte d'un Comité des produits revitalisé en encourageant la participation des représentants de l'industrie et de la société civile. Le Comité des produits pourrait ainsi remplir son rôle dans le domaine des politiques mais aussi dans celui du développement des capacités sur les questions agricoles (pour les négociateurs et groupes de pression) et sur le commerce, pour les spécialistes de l'agriculture et des produits;
- g) il n'existe pas de mécanisme permettant aux organes directeurs des principales organisations nées d'un accord ou d'un traité de rendre compte aux organes directeurs de la FAO; il serait bon qu'ils bénéficient d'un accès direct aux comités concernés du Conseil (ce qui demanderait à être spécifié dans les Textes fondamentaux).

768. Les présidents des comités devraient être sélectionnés sur la base de leurs compétences techniques et assurer une certaine continuité entre les sessions. Ils devront travailler en étroite liaison avec le Président indépendant du Conseil et lui rendre compte. Il est particulièrement important que l'ordre du jour des Comités techniques soit élaboré en étroite concertation avec les membres, et les présidents auront la charge d'y veiller, en liaison avec le Président indépendant du Conseil. Pour permettre aux Comités techniques de travailler efficacement, la qualité des documents techniques préparés pour les réunions est fondamentale. Ces documents seront le plus souvent fournis par la direction, mais il incombe au président de chaque comité de veiller à ce que les documents nécessaires soient demandés et réalisés. Si nécessaire, le président doit pouvoir faire appel à un avis extérieur pour la préparation des documents et des présentations relatives à des questions clés.

769. Les rapports des comités devraient comporter des recommandations et être préparés sous l'autorité du président. Ces rapports devraient comporter deux volets: le premier renfermerait les recommandations sur le programme et le budget soumises à l'attention du Conseil, et le second identifierait les questions de politique mondiale à soumettre à la Conférence. Un résumé analytique détaillant les recommandations émanant de chacun des Comités techniques, en les accompagnant d'indications claires des coûts et des priorités, serait préparé sous l'autorité du Président du Conseil suffisamment longtemps avant la Conférence et envoyé à tous les membres. Les présidents des Comités techniques devraient être présents aux sessions du Conseil et de la Conférence au cours desquelles leur rapport sera présenté et se tenir prêts à apporter d'éventuels éclaircissements.

Les conférences ministérielles

770. **Recommandation 4.12:** Outre les conférences ministérielles organisées en liaison avec les Comités techniques, le Conseil devrait poursuivre et consolider son action en convoquant des réunions ministérielles sur des thèmes d'importance mondiale susceptibles de bénéficier de l'existence d'accords, arrangements, codes de conduite ou autres instruments de coopération internationale concertée.

Les conférences régionales

771. Tout en prenant acte de l'opinion majoritaire selon laquelle les conférences régionales, dans leur conception actuelle, n'ont pas produit les résultats escomptés, l'EEI se fait par ailleurs l'écho d'une opinion largement répandue parmi les membres, à savoir que sous réserve d'un certain nombre de changements, les conférences régionales pourraient jouer un rôle utile du point de vue de la gouvernance régionale comme de la gouvernance de la FAO.

772. **Recommandation 4.13:** À titre expérimental (et sous réserve de l'évaluation indépendante qui sera réalisée au bout de six ans) les conférences régionales devraient être maintenues et consolidées. Elles devraient avoir pour principaux objectifs de parvenir à un accord sur des actions régionales ou sous-régionales concertées, d'apporter une contribution aux questions de gouvernance mondiale dans une perspective régionale et de définir des domaines prioritaires pour les activités normatives et l'élaboration des politiques à l'échelle des régions. Contrairement au modèle de l'OMS, elles n'auraient pas de rôle direct de prise de décisions, mais elles joueraient un rôle consultatif auprès du Conseil et de la Conférence, comme avec les Comités techniques, intégrant ainsi des perspectives régionales dans la gouvernance mondiale et la prise de décisions centrale. Les mesures proposées sont les suivantes:

- a) les conférences régionales devraient s'intégrer dans le cadre de gouvernance de la FAO et, à l'instar des Comités techniques, faire rapport à la Conférence sur les questions de gouvernance régionale et mondiale, et au Conseil sur les questions de programme et de budget, y compris les priorités identifiées à l'échelle régionale pour l'utilisation des ressources extrabudgétaires;
- b) le Bureau régional devrait, en étroite consultation avec les gouvernements de la région, établir un ordre du jour ciblé et concret pour la conférence régionale, en abordant les principales questions régionales;
- c) un résumé analytique détaillant les recommandations de toutes les conférences régionales, avec une indication claire des coûts et des priorités, devrait être préparé sous l'autorité du Président indépendant du Conseil suffisamment longtemps avant la Conférence et envoyé à tous les membres. Les présidents des conférences ou leurs représentants devraient être présents aux sessions du Conseil et de la Conférence au cours desquelles leur rapport sera présenté et se tenir prêts à apporter d'éventuels éclaircissements, le cas échéant.

Autres mesures pour une bonne gouvernance

773. **Recommandation 4.14: Un contrat de performance pour la gouvernance.** Les organes directeurs devraient se fixer un contrat de performance à moyen terme précisant leurs objectifs, un ensemble de priorités en matière de gouvernance, un calendrier indicatif et éventuellement des objectifs d'efficacité. Ce contrat prendrait place parmi les documents de planification à moyen terme de l'Organisation et permettrait un suivi et une évaluation des progrès. Les pays membres de la FAO disposeraient ainsi d'un outil de référence pour juger non seulement des performances du secrétariat et de la direction mais aussi des organes directeurs, dans une double perspective:

- a) gouvernance mondiale; et
- b) gouvernance exécutive de la FAO.

774. Les contrats de performance de ce type deviennent aujourd'hui la norme dans les grandes entreprises, et un nombre croissant de conseils exécutifs dans le secteur public et non gouvernemental se fixent ainsi des objectifs et mesurent leurs performances par rapport à ces objectifs, à l'instar des gouvernements nationaux. Au niveau de la communauté internationale, une telle mesure conférerait à la FAO une place de premier plan dans le processus actuel de réforme de la gouvernance.

775. Les éléments de cette réforme liés à la gouvernance mondiale doivent également être pris en compte. À partir d'un état des lieux de la législation mondiale en matière d'alimentation et d'agriculture, les organes directeurs devraient identifier les domaines prioritaires en termes de cohérence des politiques et de consensus dans lesquels la FAO pourrait jouer un rôle dynamique. Les projets d'accords et de traités actuellement en cours de négociation sous d'autres auspices que la FAO

devraient être examinés. La question du changement climatique est un domaine dans lequel le secrétariat de la FAO, mais aussi ses organes directeurs sont appelés à jouer un rôle dynamique – même s'il n'est pas de premier plan. Les critères retenus devront inclure l'étendue des implications du changement climatique pour l'alimentation et l'agriculture, les populations concernées et la volonté des organes directeurs d'autres organisations d'établir des partenariats. Au moment d'établir les priorités, la capacité du secrétariat de la FAO à contribuer au débat ainsi que celle des organes directeurs eux-mêmes seront aussi des critères déterminants.

776. **Recommandation 4.15: Améliorer les procédures de gouvernance.** Il ne faut négliger aucun effort pour intégrer les meilleures pratiques de gouvernance reconnues à l'échelle internationale telles que le sens d'appartenance, l'efficacité, la transparence, la cohérence et l'obligation de rendre compte. Les mesures suivantes sont recommandées, avec la nécessité pour le Président indépendant du Conseil de jouer un rôle dynamique en la matière:

- a) réalisation d'une évaluation critique des performances des organes directeurs tous les quatre ans au minimum, avec l'assistance du Président du Conseil et en faisant appel à des experts externes indépendants;
- b) mise en place de méthodes dynamiques pour la préparation des ordres du jour, en examinant les Textes fondamentaux pour voir s'il est possible de réduire le nombre de points systématiquement inscrits à l'ordre du jour;
- c) les rapports devraient être préparés par le président ou par un rapporteur. Les décisions devraient être adoptées au cours des réunions; en revanche, le texte de l'aide-mémoire détaillant les décisions adoptées sera préparé sous l'autorité du président, avec l'assistance du secrétariat de la gouvernance. La retranscription intégrale ou les enregistrements des réunions pourront être diffusés sur Internet. L'EEI recommande fermement la suppression des comités formels de rédaction: ils demandent beaucoup de temps et ont un coût financier important, sans offrir la souplesse et l'efficacité nécessaires. Si des États Membres relèvent des inexactitudes dans un aide-mémoire, ils pourront en demander la correction directement au président ou à la réunion suivante (comme cela a été fait pour le Comité du Conseil chargé de l'Évaluation externe indépendante).

777. **Recommandation 4.16: Consensus.** La recherche du consensus s'est avérée un exercice malaisé et poussé trop loin. Si une poignée de membres bloque des décisions majeures, par exemple sur le niveau du budget, la Conférence devra recourir au vote.

778. **Élection des présidents des comités ainsi que des membres du Comité du Programme et du Comité financier.** Préserver l'équilibre entre les régions et la rotation entre l'OCDE et le Groupe des 77 sont des critères importants pour l'élection du Président du Conseil et des présidents des Comités techniques. Actuellement, et contrairement à ce que prévoient les Textes fondamentaux, l'élection des présidents et des membres du Comité du programme et du Comité financier est dominée par des considérations politiques, sans évaluation des compétences des candidats. Le manque de compétences techniques générales de certains membres du Comité du Programme et la maîtrise insuffisante des questions administratives et financières observée chez certains membres du Comité financier ont eu pour effet incontestable de limiter l'efficacité de ces deux organes.

779. **Recommandation 4.17:** Les critères d'équilibre régional entre les États Membres et de rotation devraient conserver leur importance lors de l'élection des présidents des comités comme des membres du Comité du Programme et du Comité financier. Un critère tout aussi important, pour que la gouvernance puisse remplir pleinement son rôle, est celui de la compétence et de l'expérience des candidats sur les questions économiques, sociales et techniques associées aux différents domaines d'action de l'Organisation, ainsi que leur expérience des questions administratives et financières (ces exigences sont déjà prévues dans les Textes fondamentaux). Les Régions devraient soumettre leur liste de candidats à un groupe de membres désigné par le Conseil, qui devrait représenter les sept groupes régionaux. Ce groupe serait chargé d'évaluer les compétences des candidats et de faire savoir aux membres quels sont les candidats les mieux à même de remplir les fonctions prévues.

780. **Composition des groupes régionaux:** L'EEI a relevé un certain nombre d'anomalies et de déséquilibres dans la composition des groupes régionaux aux fins de l'élection du Conseil et de ses organes subsidiaires. Ce problème n'a pas été abordé jusqu'ici par les organes directeurs, en raison probablement de son caractère politique extrêmement sensible et des réserves des membres pour qui tout nouveau système entraînerait une perte d'influence. Il n'existe pas en la matière de pratique établie au sein du système des Nations Unies. Avant toute tentative de changement, il conviendrait d'évaluer soigneusement les réalités politiques et économiques à l'origine de la structure actuelle et le fait que ce système n'a pas été contesté officiellement depuis la création de l'Organisation.

781. **Recommandation 4.18:** Le Président indépendant du Conseil devrait engager des consultations avec les membres sur cette importante question et mettre en place un groupe *ad hoc* chargé d'examiner les différentes options concernant la composition des groupes régionaux.

782. **Participation des représentants de la société civile et du secteur privé.** Les ONG reconnues représentant la société civile et le secteur des entreprises participent aux réunions de la FAO en qualité d'observateurs et sont autorisées à prendre la parole après les membres. La FAO a aussi organisé des réunions parallèles avec les ONG/OSC ainsi que des échanges informels qui sont l'occasion pour les représentants des gouvernements et des ONG d'échanger leurs points de vue. Lors de l'élaboration de certains instruments internationaux, comme indiqué précédemment, la participation des ONG a été massive.

783. **Recommandation 4.19.** Pour les Comités techniques, la tenue d'une réunion informelle d'un ou deux jours, ouverte à une large participation, juste avant l'ouverture officielle de leurs travaux, devrait devenir la règle. Des groupes d'experts pourraient aussi avoir leur place dans cette architecture.

729. La Conférence devrait conserver sa tradition d'ouverture aux observateurs reconnus d'ONG représentant la société civile et le secteur privé, et leur droit de parole devrait être maintenu. Par ailleurs, à mesure qu'un ordre du jour plus dynamique se met en place pour la Conférence, il pourrait être envisagé d'organiser un ou plusieurs forums parallèles à l'intention des groupes d'intérêts non gouvernementaux.

785. **Échanges entre la FAO et les organes directeurs d'autres organisations internationales, en particulier avec l'ONU à New York.** Sur de nombreux thèmes traités au sein du système des Nations Unies, le rôle de chef de file revient à l'ONU à New York. Il est important pour les organes directeurs de la FAO d'avoir des échanges informels avec leurs homologues à New York, en s'appuyant à la fois sur les groupes régionaux et sur des thèmes d'intérêt commun comme les océans et les forêts.

786. **Élection du Directeur général.** Le Directeur général est actuellement élu pour une période de six ans, avec la possibilité d'un renouvellement de son mandat pour une période additionnelle de quatre ans, même si cette dernière disposition a subi diverses modifications dans le passé. À la fin de son mandat, l'actuel Directeur général aura exercé ses fonctions pendant 18 ans, à l'instar de son prédécesseur. Deux Directeurs généraux se sont donc succédé à la tête de l'Organisation au cours des 36 dernières années, ce qui n'est clairement pas dans l'intérêt bien compris de l'Organisation à long terme. La durée du mandat du Directeur général a été modifiée dans le passé, car le Directeur général en exercice manœuvrait en vue de sa réélection. L'actuel Directeur général a été réélu lors de la Conférence de 2005, année au cours de laquelle l'Article VII de l'Acte constitutif avait été amendé pour prévoir que le mandat du Directeur général ne pouvait être renouvelé qu'une seule fois, pour une durée de quatre ans. Le Directeur général a clairement indiqué qu'il n'entendait pas briguer un nouveau mandat. Le moment est donc venu de renforcer cette décision et d'aller vers plus d'objectivité, en réduisant la politisation du processus d'élection et de sélection. Il y a lieu de professionnaliser les procédures actuelles de sélection en se conformant aux meilleures pratiques émergentes.

787. **Recommandation 4.20:** Une description du poste et un profil des compétences exigées pour la fonction de Directeur général devraient être établis sur la base de critères professionnels, et l'appel à candidatures devrait faire l'objet d'une large diffusion. Les candidats devraient avoir la possibilité de se présenter devant le Conseil pour lui faire part de leur analyse sur les objectifs, les projets et la vision qu'ils ont de l'Organisation et répondre aux questions des membres du Conseil. Par ailleurs:

- a) concernant la durée du mandat, et conformément au point de vue majoritaire qui s'est dégagé du questionnaire et des entrevues sur la gouvernance, l'EEI recommande un mandat de quatre ans, éventuellement renouvelable une seule fois pour une période de quatre ans également; et
- b) dans le but d'éviter qu'un Directeur général en exercice ne cherche à modifier l'Acte constitutif de l'Organisation pour prolonger son mandat, l'EEI recommande d'amender les Textes fondamentaux en vue de requérir une majorité des deux tiers du nombre total de membres (et non pas des membres présents et votants) pour tout amendement constitutionnel visant la durée du mandat du Directeur général.

788. **Les ressources extrabudgétaires** reflètent largement les priorités des bailleurs de fonds, qu'il s'agisse de fonds accordés de manière unilatérale ou de fonds fiduciaires alimentés par les donateurs. Ces ressources, qui représentent près de la moitié des ressources totales de l'Organisation, n'ont été soumises jusqu'ici que de façon marginale au contrôle de la gouvernance. (Le Chapitre 7 traite cette question en détail et formule des recommandations sur les moyens de mieux aligner ces financements extrabudgétaires sur les priorités fondamentales de l'Organisation). Une plus grande cohérence au niveau des politiques et un meilleur contrôle des ressources extrabudgétaires devraient contribuer au rétablissement de la confiance parmi les membres. Les recommandations de l'EEI incluent:

- a) un alignement des ressources extrabudgétaires sur les priorités de la FAO à travers leur utilisation exclusive à l'appui des activités prioritaires décidées d'un commun accord et des cadres nationaux de priorités à moyen terme;
- b) une meilleure intégration dans le cadre programmatique et budgétaire (le Chapitre 6 propose également de les inclure dans la même structure de gestion que le budget du programme ordinaire); et
- c) un accroissement des financements communs, conformément aux bonnes pratiques des donateurs, comme le préconise la Déclaration de Paris.

789. **Contrôle – Vérification et évaluation:** Le Chapitre 7 traite de l'évaluation et de la vérification. La Recommandation 7.9 prévoit un accès direct du Vérificateur interne (l'Inspecteur général) au Comité financier, et propose que:

- a) le comité de vérification interne soit entièrement constitué d'experts indépendants et qu'il communique ses avis au Directeur général mais aussi directement aux organes directeurs. La composition du comité devra être approuvée conjointement par le Comité financier et le Directeur général.
- b) les plans de travail de vérification de la FAO soient soumis aux organes directeurs conformément aux règles de l'Institut des vérificateurs internes des comptes.

790. La Recommandation 7.9 indique également que le Commissaire aux comptes de la FAO devrait être spécifiquement mandaté par les organes directeurs pour conduire des vérifications périodiques du fonctionnement de la Direction générale de l'Organisation et se voir garantir par les organes directeurs les ressources financières nécessaires à l'exécution de sa mission.

791. Conformément au sentiment exprimé par les membres dans leur réponse au questionnaire sur la gouvernance, il est envisagé de renforcer le lien entre l'évaluation et les organes directeurs en s'inspirant du dispositif adopté par le FIDA. Sur la base de ce modèle, les arrangements institutionnels appropriés devront être adoptés pour s'assurer de la mise en place de mécanismes appropriés d'apprentissage et d'amélioration organisationnelle, fondés sur des retours efficaces d'information en interne. L'EEI est convaincue que cette boucle d'apprentissage serait renforcée en confiant l'évaluation à un bureau indépendant qui rendrait compte directement aux organes directeurs (voir Recommandations 7.9 et 7.10). Actuellement, le Service d'évaluation de la FAO rend compte

directement aux organes directeurs par l'intermédiaire du Comité du Programme. Il est souhaitable que ce lien avec le processus décisionnel des organes directeurs concernant les programmes soit consolidé.

Chapitre 5: La place de la FAO dans le système multilatéral - Partenariats

INTRODUCTION

792. Le Chapitre 2 décrit brièvement l'ampleur des changements survenus sur la scène internationale depuis la création de la FAO, il y a plus de soixante ans. L'un des faits les plus marquants de cet univers transformé est la présence d'un grand nombre d'acteurs nouveaux hautement compétents qui s'intéressent de près à des domaines prioritaires pour la FAO. Presque toutes les organisations internationales s'occupant de développement sont confrontées à pareilles situations bien que, d'une certaine façon, celle de la FAO est plus marquée. Cela a donné lieu à de nombreuses déclarations lors de sommets et de conférences internationaux appelant à un regain d'efforts pour renforcer la collaboration et la coopération entre les organismes officiels, les gouvernements et la communauté non gouvernementale (organisations bénévoles ou à but lucratif). La plus importante d'entre elles, la Déclaration de Paris, adoptée le 2 mars 2005, est un accord international auquel ont adhéré plus d'une centaine de ministres, dirigeants d'organisations et autres représentants de haut niveau. Elle engage les pays et organisations à œuvrer à l'harmonisation, l'alignement et la gestion de l'aide en mettant l'accent sur les résultats, avec des objectifs mesurables assortis d'une série d'indicateurs.

793. Le partenariat n'est pas un sujet inédit pour la FAO. En 1995, le Directeur général lançait une initiative visant expressément à nouer des liens avec les institutions à but non lucratif et le secteur privé, dans le cadre de partenariats. Le Cadre stratégique¹¹⁸, publié en 1999, se fixe, notamment, l'objectif « d'élargir les partenariats et les alliances », lequel a été repris dans les Plans à moyen terme successifs. Par ailleurs, les propositions de réforme de 2005 soulignent l'importance de renforcer les structures de la FAO afin de développer les relations extérieures.

794. Depuis ses débuts, la FAO est en fait engagée dans des partenariats officiels avec d'autres organisations dans ses domaines de compétence. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les organisations multilatérales, y compris les autres institutions des Nations Unies, les instituts de recherche du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) et la Banque mondiale. De manière plus générale, d'innombrables dispositifs moins institutionnalisés de travail en réseaux ont vu le jour dans toute l'Organisation, établissant des liens importants entre la FAO et le reste du monde sur tous les aspects de sa mission.

795. L'étude, entreprise au titre de l'Évaluation externe indépendante (EEI), des partenariats de la FAO et de la place occupée par l'Organisation au sein du système multilatéral s'occupant de développement, a débouché sur deux grands messages:

- a) premièrement, alors que la FAO est le plus souvent perçue à l'extérieur comme un partenaire réticent et/ou peu fiable, on constate que tel n'est pas le cas dans les faits. L'examen des programmes techniques, au Chapitre 3, montre à l'évidence que la FAO s'investit largement et intensément dans ses partenariats. Il établit clairement que l'Organisation se montre, à l'échelon mondial, un partenaire efficace dans les nombreuses entreprises dont elle est le chef de file ainsi que dans celles où elle intervient en second plan; et
- b) deuxièmement, en dépit de ce qui précède et du fait de politiques institutionnelles défavorables, la FAO est actuellement mal armée, surtout au niveau des pays, pour engranger tous les bénéfices d'un grand nombre de partenariats déjà en place ou pour nouer de nouveaux liens afin d'accroître son efficacité. Selon une étude réalisée au titre de l'EEI et portant explicitement sur l'action de la FAO en matière de partenariat, une infime proportion du personnel de l'Organisation intervient dans ces activités. La majorité des unités affecte moins de cinq pour cent de leurs ressources aux principaux

¹¹⁸ FAO, 1999: *Cadre stratégique de la FAO 2000-2015*.

partenariats et près de la moitié du personnel technique indique y consacrer moins de deux pour cent de son temps¹¹⁹. L'Organisation ne possède pas, aux niveaux des pays et de l'institution, les instruments stratégiques nécessaires pour définir les objectifs et les modalités de ces partenariats ainsi que les secteurs thématiques dans lesquels ils sont souhaitables. En outre, bien que les restrictions budgétaires imposent d'indéniables contraintes, d'autres éléments que l'on retrouvera tout au long de ce rapport, sont au moins tout aussi restrictifs, parmi lesquels les pesanteurs, la lenteur et l'inertie de la bureaucratie de la FAO, la centralisation de l'autorité, une culture opposée à la prise de risque et la rigidité des procédures pour l'obtention des services d'experts. Nombre des difficultés ne sont pas propres à la FAO¹²⁰, mais la culture de celle-ci (se reporter aux Chapitres 6, 7 et 8) peut les rendre particulièrement difficiles à surmonter.

796. En mai 2006, la FAO a achevé l'évaluation approfondie de ses partenariats et alliances¹²¹. Les conclusions de l'EEI confirment la plupart des conclusions et recommandations de l'évaluation, y compris la conclusion générale selon laquelle, en dépit des efforts passés et des nombreux succès, la FAO a besoin de « se placer à un niveau plus stratégique et d'adapter ses relations avec certains de ses partenaires »¹²².

797. En matière de partenariat, une question intersectorielle importante se pose au sujet des activités de communication et de sensibilisation dont la FAO est chargée. Les éléments au Chapitre 3 indiquent que ce n'est que par le biais de partenariats stratégiques efficaces avec les gouvernements des États Membres, d'autres organisations internationales, le milieu universitaire, la société civile et le secteur privé que la FAO pourra mener à bien sa mission de courtier du savoir agricole essentiel de la planète en tant que bien public mondial. Ce même chapitre indique aussi qu'il faudra, à cet effet, remplacer les quelques rares actions ponctuelles sans lien entre elles, actuellement en place, par une nouvelle stratégie s'étendant véritablement à l'ensemble de l'Organisation. Pour être efficace, cette stratégie devra établir des priorités claires et attirer l'attention sur des besoins précis, par exemple un accord avec le PAM et le FIDA sur un programme commun pour la Journée mondiale de l'alimentation (comme le recommande l'Évaluation de la stratégie intersectorielle sur la diffusion des messages de la FAO). Il faudrait également qu'elle réponde aux questions et besoins particuliers des autres initiatives de partenariat comme le Programme des ambassadeurs, le TeleFood et l'Alliance internationale contre la faim si l'on veut que ces programmes représentent autre chose qu'une simple multiplication de slogans et de logos¹²³.

798. Les sections suivantes du présent chapitre portent précisément sur les relations de la FAO avec les Nations Unies et ses parties constituantes, la situation particulière à laquelle sont confrontées les trois organisations installées à Rome, la Banque mondiale et les autres institutions financières internationales, la communauté scientifique telle que représentée par le GCRAI, le secteur privé et la société civile. Tout au long du chapitre on notera l'importance de l'établissement de réseaux informels.

799. Nous avons également repris dans ce document la définition que donne du partenariat et de l'alliance l'évaluation de la FAO, à savoir « les termes 'partenariat' et 'alliance' désignent la coopération et la collaboration entre les unités de la FAO et d'autres entités dans le cadre d'actions conjointes ou coordonnées visant un objectif commun. ». Ce chapitre ne présente pas en détail cette

¹¹⁹ En aucun cas, les ressources affectées aux partenariats ne dépassent 15 pour cent des ressources totales disponibles. En tête de cette liste, on trouve la Division de la production végétale et de la protection des plantes de la FAO et la Division mixte FAO/AIEA des techniques nucléaires dans l'alimentation et l'agriculture – la première constitue en soi un partenariat et la seconde accueille le secrétariat de plusieurs conventions relevant du PNUE.

¹²⁰ Bezanson, K. et autres, 2004: *Évaluation indépendante des comités de partenariat du GCRAI - Rapport final*.

¹²¹ FAO, 2006: *Évaluation des partenariats et des alliances*. PC 95/4b.

¹²² *Ibid*, préface, p. 6.

¹²³ FAO, 2006: *Évaluation de la stratégie intersectorielle sur la diffusion des messages de la FAO et Évaluation du TeleFood*.

évaluation, mais s'en inspire pour consolider l'analyse établie sur la base des travaux de l'EEI pour lesquels il a été effectué, notamment, des visites dans les pays, des entretiens avec les principaux partenaires, des discussions avec le personnel de la FAO et l'étude des réponses des partenaires de la FAO et de leur personnel à un questionnaire structuré ¹²⁴.

LA FAO ET LES NATIONS UNIES

800. Il est important d'établir une distinction entre les partenariats que la FAO établit avec les organisations des Nations Unies au niveau du Siège et les partenariats sur le terrain. S'ils sont évidemment liés à bien des égards, l'ampleur des différences entre les deux niveaux est extrêmement significative.

Partenariats au niveau mondial

801. Il ressort des entretiens effectués au titre de l'EEI au Siège des Nations Unies et de l'évaluation des partenariats et des alliances ¹²⁵ que la FAO, ces dernières années, a pris une part active aux forums et mécanismes de coordination interinstitutions (par exemple, le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Groupe d'évaluation des Nations Unies). Elle a joué un rôle de chef de file au niveau mondial pour les mécanismes ONU-Eau et ONU-Énergie, dont l'objectif est d'éviter le chevauchement et la duplication des efforts, de mettre fin à la fragmentation et de renforcer les travaux de politique générale. Dans les instances intergouvernementales (par exemple, le Conseil économique et social des Nations Unies, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et le Forum des Nations Unies sur les forêts), elle se montre un partenaire motivé qui participe activement à la préparation des sessions et des manifestations annexes. Selon des hauts responsables du Siège des Nations Unies, la FAO a radicalement changé d'attitude par rapport aux premières années; elle gardait alors le plus souvent ses distances et ne se mêlait pas, dans l'ensemble, au système, consciente du caractère exceptionnel de son histoire et de son autonomie organisationnelle.

802. Comme l'a constaté l'évaluation des partenariats et des alliances, la FAO a établi de multiples partenariats à l'échelle mondiale avec les institutions onusiennes. Un grand nombre d'entre eux s'inscrivent dans le Programme de travail ordinaire de l'Organisation et font donc, à présent, partie intégrante de ses activités « de base ». Ils couvrent, notamment, les domaines de l'information sur la sécurité alimentaire (SICIAV¹²⁶), l'environnement (Plan d'action mondial¹²⁷ et SMOT¹²⁸), l'eau, les forêts (Partenariat de collaboration sur les forêts et Partenariat international pour la mise en valeur durable des régions de montagne), la nutrition (Comité directeur de l'ONU sur la nutrition), les écosystèmes (Groupe pour la conservation de l'écosystème), la réduction des catastrophes (SIPC¹²⁹) et le développement agricole et rural durable (l'initiative ADRD).

803. L'Organisation a également joué un rôle moteur constructif (présidence et/ou accueil du secrétariat) au sein de nombreuses enceintes, parmi lesquelles le Partenariat de collaboration sur les forêts dont elle assure la présidence; le Partenariat de la montagne et le Réseau international des systèmes de données sur l'alimentation dont elle héberge les secrétariats et une convention sur les pesticides. Elle est également le maître d'œuvre du Chapitre 14 (Agriculture et développement rural durables) du programme Action 21.

¹²⁴ Toutes les Unités techniques au Siège de la FAO, sauf deux, ainsi que l'ensemble des Bureaux régionaux et sous-régionaux ont répondu au questionnaire sur les partenariats. Il était demandé aux Unités de désigner leur cinq principaux partenaires et concurrents ainsi que les cinq principaux acteurs dans leur domaine d'activité. Les résultats seront exploités tout au long de ce chapitre.

¹²⁵ FAO, 2006: *Évaluation des partenariats et des alliances*, PC 95/4b par. 148-150.

¹²⁶ Systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité.

¹²⁷ Plan d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres.

¹²⁸ Système mondial d'observation terrestre (SMOT).

¹²⁹ Stratégie internationale de prévention des catastrophes.

804. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) est l'une des principales institutions partenaires¹³⁰ de la FAO. Les deux organisations collaborent à de nombreux programmes portant, notamment, sur la santé animale, la nutrition et la sécurité sanitaire des aliments. Le plus important et performant d'entre eux est probablement le *Codex Alimentarius*, dispositif créé de longue date et considéré comme un outil de promotion crucial des systèmes de normes alimentaires destinés à protéger la santé des consommateurs. Le *Codex* est administré par une Commission mixte indépendante OMS/FAO qui protège jalousement sa liberté contre toute ingérence extérieure. Son autorité découle en partie de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, conclus en 1994 par l'OMC, qui ont conféré un statut juridique aux normes du *Codex*, renforçant par là sa légitimité et son efficacité. Il ressort des conclusions de l'évaluation de 2002¹³¹, notamment, que le *Codex* n'aurait pas pu mener à bien ce rôle de courtier impartial intervenant entre différentes parties, ni donner corps à l'approche intégrée qu'il adopte pour les questions de sécurité sanitaire des aliments si la FAO ou l'OMS avait essayé d'atteindre ces objectifs séparément.

805. La FAO et l'OMS entretiennent des relations paradoxales. Selon l'EEI, les unités techniques de la FAO considèrent l'OMS à la fois comme l'un de leurs principaux partenaires et comme l'un de leurs concurrents majeurs en matière de financement et de diffusion des messages de promotion. Elles attirent l'attention sur la communication de l'OMS qu'elles jugent parfois déraisonnablement déséquilibrée en ceci qu'elle ne tient pas suffisamment compte, en amont, des liens entre la santé humaine et les besoins et problèmes de la santé animale. Les unités techniques de la FAO s'inquiètent par ailleurs qu'il soit plus facile pour l'OMS de diffuser des messages relatifs à la santé humaine que pour la FAO de communiquer sur l'agriculture, faussant en cela les règles du jeu lorsqu'il s'agit de susciter l'intérêt du public et d'obtenir des ressources. Les relations ont été apparemment très tendues au début de l'épizootie de grippe aviaire entre les deux organisations. La FAO estimait que les fonds que l'OMS avait recueillis, grâce à une campagne de sensibilisation efficace, auraient été plus utilement employés pour des activités vétérinaires que médicales et voyait d'un mauvais œil l'OMS se lancer dans des activités purement vétérinaires. Les problèmes de collaboration dans le domaine de la grippe aviaire furent réglés ultérieurement par un accord entre les deux organisations (englobant également l'Organisation mondiale de la santé animale [OIE]) définissant clairement les rôles et les responsabilités. Les effets ont été particulièrement concluants et les trois organisations sont satisfaites des résultats.

806. Le PNUE compte également au nombre des partenaires les plus actifs de la FAO. La collaboration qui s'est considérablement intensifiée au cours de la dernière décennie s'inscrit dans le cadre d'un effort plus global visant à intégrer questions environnementales et développement socioéconomique. Les deux organisations sont membres de plusieurs partenariats sur les forêts et la dégradation des terres¹³²; elles ont formé une alliance portant sur les pesticides en tant que polluants organiques persistants¹³³. Elles assurent conjointement le secrétariat de la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international. La FAO joue un rôle moteur dans le dispositif concernant les pesticides, garant de la mise en œuvre de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants. Elles assurent par ailleurs, ensemble, les secrétariats de deux groupes techniques chargés de la coordination, sur le terrain, du Programme

¹³⁰ Parmi les multiples institutions onusiennes, les cinq qui sont désignées par le personnel technique de la FAO comme étant leurs principaux partenaires (et, parfois, concurrents) sont (par ordre d'importance) le PAM, l'OMS, le PNUE, le PNUD et le FIDA.

¹³¹ Voir FAO, *À propos du Codex*, Évaluation du Codex, www.codexalimentarius.net/web/evaluation_fr.jsp.

¹³² Notamment, le Partenariat de collaboration sur les forêts, le Partenariat de la montagne, le Réseau terrestre mondial, l'Observatoire mondial des écosystèmes terrestres et le projet d'évaluation de la dégradation des terres dans les zones arides (LADA).

¹³³ En vertu de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants.

interorganisations pour la gestion rationnelle des produits chimiques auquel participent également le BIT, l'OMS, l'ONUDI et l'OCDE.

807. Selon l'évaluation des partenariats et des alliances, la collaboration entre la FAO et le PNUE « ne pose en général pas de problème, bien que l'on relève, à l'occasion, certaines tensions dues à des approches techniques différentes (...) ou à la concurrence pour des ressources limitées »¹³⁴. Les crispations, comme cela a été le cas avec l'OMS, ont parfois été vives. Dans le cas du projet d'évaluation de la dégradation des terres dans les zones arides, par exemple, les deux organisations ont vu, à un certain moment, leurs divergences sur la notion de désertification s'aggraver sérieusement. Le lancement de l'Année de l'eau 2003 par les Nations Unies (après le Sommet de 2002 pour le développement durable) a, dans une certaine mesure, fait également apparaître entre elles des divergences: selon la FAO, le PNUE accorderait une importance insuffisante aux populations rurales en tant que principales consommatrices d'eau.

808. La foresterie est un domaine dans lequel « la position dominante de la FAO est indéniable »¹³⁵. Le Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF), que préside la FAO, témoigne parfaitement de la reconnaissance internationale dont jouit l'Organisation pour son action en matière de partenariats. Le PCF a été établi en 2001, en même temps que le Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF). Il a vocation à soutenir la mise en œuvre des normes dans le domaine de la foresterie, renforcer la coopération et la coordination sur les questions forestières, fournir expertise et services consultatifs au FNUF. Le PCF rassemble de très nombreux membres, y compris des membres de la société civile. Se fondant sur les entretiens menés avec des parties prenantes appartenant ou non à la FAO, l'EEI conclut que le PCF, dont les travaux officiels ont probablement des retombées secondaires, forme un partenariat des plus intéressants et féconds par les échanges spontanés qu'il favorise entre les acteurs majeurs de la foresterie internationale et les liens qui se sont noués entre ces entités regroupées en configurations diverses.

809. La lutte contre les crises qui se multiplient dans le monde est un autre secteur dans lequel la FAO intervient activement en partenariat. Selon les entretiens qui ont été menés dans le cadre de l'EEI et les résultats des évaluations institutionnelles présentées au Chapitre 3, les organisations sœurs estiment que les partenariats formés par la FAO pour répondre aux situations d'urgence sont très utiles et obtiennent, dans l'ensemble, d'excellents résultats. On reconnaît qu'au cours de la décennie écoulée, la FAO, consciente du rôle croissant des Nations Unies dans les opérations d'urgence, a répondu positivement en fournissant des produits et des services améliorés. D'après les évaluations, si l'on ne doute pas que la FAO soit apte, au niveau du Siècle, à faire face aux situations d'urgence, les capacités sur le terrain pour mettre en œuvre des partenariats viables ont besoin d'être considérablement renforcées.

810. Les institutions des Nations Unies ne considèrent pas toutes que la FAO soit un partenaire efficace. D'après l'évaluation des partenariats et des alliances, certaines d'entre elles, dont l'UNESCO et le Centre du commerce international, pensent que la FAO fait preuve d'une réactivité insuffisante. Dans certains cas, elle est décrite comme intolérante et omnipotente au sein du partenariat. Cela a été le cas avec les Systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité¹³⁶ (SICIAV), l'Alliance internationale contre la faim et le Réseau du système des Nations Unies sur le développement rural et la sécurité alimentaire. Ces trois initiatives ont toutes été lancées par la FAO, sont basées à la FAO, dirigées par la FAO et financées essentiellement par des fonds transitant par l'Organisation. Contrairement au Partenariat de collaboration sur les forêts, les conditions de cette collaboration et les responsabilités devant être assumées par les uns et les autres n'étaient apparemment pas clairement définies au moment de constituer le partenariat.

¹³⁴ FAO, 2006: *Évaluation des partenariats et des alliances*, PC 95/4b, par. 153.

¹³⁵ *Ibid.*, par. 215.

¹³⁶ McCalla et Mock, avril 2004: *Report of the External Assessment and Strategic Planning Exercise (EASP)*. Pour le Groupe de travail interinstitutions sur les Systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité.

811. Dans l'ensemble, toutefois, les alliances et les partenariats formés sous la houlette du Siège ont été constructifs. Ils ont été « particulièrement féconds dans les programmes jugés importants par les pays membres et inscrits à son Programme de travail ordinaire où la division des tâches et la complémentarité des partenaires s'imposent naturellement en fonction de leur mission respective »¹³⁷. Avant l'évaluation des partenariats et des alliances, on n'avait pas cherché à dresser un bilan méthodique des expériences en la matière ni à analyser les éléments qui en faisaient le succès, les domaines dans lesquels la FAO était la mieux placée pour nouer des partenariats et les formes que devraient prendre ces relations. Il n'y a donc pas, au sein de l'Organisation, de directive ou de points de repère auxquels le personnel peut se reporter pour mettre en place ces partenariats et alliances.

Partenariats au niveau national

812. On a constaté, lors des visites effectuées au titre de l'EEI dans les pays, que les représentants de la FAO souhaitaient généralement que s'améliorent leurs relations avec les institutions onusiennes et qu'ils étaient disposés à prendre une part active aux activités du Groupe des Nations Unies pour le développement. Très souvent, un bon nombre d'entre eux remplissent une mission de coordination au sein de la famille des Nations Unies pour les questions portant sur le développement rural ou la sécurité alimentaire, soit directement soit en qualité d'animateurs auprès du Coordonnateur résident des Nations Unies. D'autres fois, cependant, ce rôle a été assumé par le PAM ou d'autres organismes, les moyens de la FAO étant jugés insuffisants.

813. Les visites effectuées dans les pays, au titre de l'EEI, confortent par ailleurs les résultats de l'évaluation des partenariats et des alliances indiquant que les partenariats au niveau des pays sont peu nombreux et qu'ils se forment dans un cadre général négocié au niveau de l'Organisation (du Siège). Il est très rare que les bureaux de pays se lancent dans des partenariats de leur propre initiative. Selon l'étude réalisée en 2005 aux fins de l'évaluation, les partenariats au niveau des pays, le plus souvent:

- a) découlent d'initiatives prises au Siège comme la Journée mondiale de l'alimentation, le TeleFood, l'Alliance internationale contre la faim et l'Année internationale de la montagne;
- b) voient le jour dans le cadre d'une approche coordonnée des Nations Unies; et
- c) associent des institutions scientifiques ou des associations aux fins de renforcement des capacités, d'échanges/de diffusion d'informations et pour favoriser l'établissement de relations/le travail en réseaux (ateliers, conférences, symposiums, réunions et tables rondes).

814. Plusieurs représentants de la FAO ont souligné qu'ils ne disposaient pas des ressources nécessaires pour être considérés comme des partenaires sérieux dans les discussions sur d'éventuels partenariats et qu'ils ne pouvaient pas, par ailleurs, y consacrer le temps et l'énergie voulus.

815. Lorsqu'il est question de la FAO dans les programmes de pays des Nations Unies (s'agissant par exemple du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement), les missions d'évaluation ont constaté qu'ils s'accompagnaient rarement d'engagements financiers. Cela est dû à l'incapacité de celle-ci à mobiliser et allouer facilement des ressources au niveau local. Par conséquent, les partenariats au niveau des pays, avec d'autres institutions, relèvent de vœux pieux et manquent de moyens d'exécution hormis l'engagement personnel, en temps et en énergie, des représentants de la FAO dans le pays.

816. Outre le manque de ressources, les représentants de la FAO ont expliqué à la mission d'évaluation qu'ils ne se lançaient pas dans des partenariats locaux principalement parce qu'ils ne bénéficiaient pas de délégation de pouvoirs et en raison de la lenteur avec laquelle l'Organisation réagissait aux opportunités. Selon l'EEI, les multiples problèmes mentionnés tout au long de cette évaluation constituent un frein pour les représentants de la FAO, où qu'ils se trouvent. Les sujets de préoccupations indiqués par les partenaires onusiens – et les représentants frustrés de la FAO – à la

¹³⁷ *Ibid.*, par. 162.

mission d'évaluation lors des visites dans les pays en développement forment une longue liste. On y trouve, notamment, ce qui suit:

- a) la FAO doit instaurer les conditions d'une autonomie d'action renforcée qui permettra de prendre les décisions en temps utile. Au niveau des pays, l'absence de délégation de pouvoirs et le manque de ressources financières freinent la participation de l'Organisation aux activités du système des Nations Unies et à la réalisation de ses objectifs prioritaires. Cela se traduit par des délais clairement excessifs qui l'empêchent de s'adapter à l'évolution de la situation sur le terrain – y compris d'intervenir à temps en cas de crises, comme une flambée de grippe aviaire au sein d'élevages avicoles; et
- b) les personnels techniques de la FAO, malgré la grande considération dont ils jouissent pour la plupart, sont perçus comme luttant contre une culture institutionnelle caractérisée par un manque criant de ressources financières et humaines, une insuffisance de délégation de pouvoirs, une structure administrative dispendieuse et l'absence d'orientation claire de l'Organisation. Cette image que donne la FAO a affaibli sa crédibilité en tant que partenaire sur le terrain.

817. Ces sujets de préoccupation et ces problèmes sont apparus nettement dans une étude réalisée en 2005 par l'Unité de la FAO pour les avis de politique générale concernant le système des Nations Unies. Interrogés sur leurs contributions aux dispositifs interinstitutions sur le terrain, comme les Plans d'action à l'échelle du système des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues et le réseau et les équipes du Coordonnateur résident des Nations Unies dans le pays et sur leurs investissements personnels à cet égard, les représentants de la FAO ont répondu, à une très grande majorité, que les principaux obstacles qui les empêchaient de participer activement et utilement aux groupes thématiques, étaient le manque de ressources (financières, humaines et techniques) du bureau dans les pays et l'absence de soutien du Siège. Cela se traduit par des réponses tardives; un manque d'appui technique; l'absence de directive, d'orientation, d'intérêt et de stratégie institutionnelle; et, en général, un déficit de communication concernant les faits nouveaux survenus au sein du Groupe des Nations Unies pour le développement.

818. Ces difficultés n'ont pas empêché la FAO de prendre l'engagement sans réserve de s'associer plus étroitement au système des Nations Unies au niveau des pays et, notamment, de participer aux huit programmes pilotes en cours, dans le cadre de l'initiative « Unis dans l'action ». À cet égard, la direction de la FAO a fait preuve de réelles qualités d'initiative bien que l'Organisation, comme d'autres institutions spécialisées, manque de ressources et de pouvoir, autant d'éléments essentiels pour être un partenaire crédible et efficace sur le terrain. Les représentants de la FAO dans le pays, mêmes les plus ingénieux, productifs et techniquement performants, jouissent de moins d'autorité et de flexibilité que leurs homologues d'autres institutions pour participer à des activités communes sous la bannière des Nations Unies. Au Chapitre 6, l'EEI préconise un certain nombre de mesures et d'actions pour aider la FAO dans ses efforts en vue d'améliorer ses performances et ses partenariats au niveau des pays.

819. On ignore, à ce stade, dans quelle mesure les pays membres adopteront les recommandations formulées par le Groupe de haut niveau dans son rapport « Unis dans l'action ». Par ailleurs, si certaines de ces recommandations devaient être adoptées, on ne sait toujours pas, quand et sous quelle forme, cela pourrait se faire. Toutefois, quel que soit le sort réservé à l'ensemble du rapport, la campagne en faveur de partenariats plus opérationnels et d'actions communes au niveau des pays, est apparemment appelée à se poursuivre. Comme indiqué plus haut, la FAO qui soutient fermement cette proposition, joue un rôle moteur dans les discussions sur le sujet. Toutefois, elle s'inquiète également, de même que les autres organisations spécialisées, de la place excessivement importante que les questions relatives aux fonds et aux programmes des Nations Unies occupent dans le rapport – certaines des recommandations convenant peut-être mal aux réalités de ces institutions. Il faudra suivre attentivement la question et l'analyser à mesure que les débats sur le rapport évolueront, s'ils devaient le faire.

820. Compte tenu des nombreuses incertitudes qui pèsent sur l'avenir du rapport du Groupe d'experts, nous jugeons inutile, à ce stade, de passer méthodiquement en revue les incidences que toutes les recommandations qui y figurent pourraient avoir pour la FAO. L'EEI préfère présenter, dans l'encadré ci-dessous une typologie succincte des sept grandes séries de recommandations et de leurs effets supposés pour la FAO, si elles devaient être finalement adoptées.

Encadré 5.1: incidences pour la FAO des recommandations du Groupe d'experts

Recommandation « Unis dans l'action »	Incidences pour la FAO
Forum des dirigeants mondiaux	Un lieu où la FAO pourra défendre des questions importantes pour l'Organisation auprès d'autres dirigeants que les ministres de l'agriculture.
Unité dans quatre secteurs:	Se familiariser avec les thèmes du forum et, si elle le juge nécessaire, les adapter à ses propres plans stratégiques.
<ul style="list-style-type: none"> • un dirigeant unique 	Faire en sorte que les activités prioritaires de la FAO fassent partie du « programme unique » et qu'elles soient financées sur les ressources mises en commun.
<ul style="list-style-type: none"> • un programme unique 	Passer en revue les procédures existantes d'affectation des ressources aux activités de pays en prévision de la nécessité de les accorder au cadre d'action unique.
<ul style="list-style-type: none"> • un budget unique 	Le représentant de la FAO est doublement responsable, à la fois devant le Coordonnateur résident des Nations Unies et devant la FAO auxquels il rend compte de ses performances et des résultats. La Conférence acceptera-t-elle de donner ces pouvoirs au Coordonnateur? Dans la négative, quelles sont les conséquences sur l'image que donne la FAO comme membre de l'équipe onusienne?
<ul style="list-style-type: none"> • un bureau unique seulement avec l'appui du pays d'origine 	Harmoniser le système vertical actuel fondé sur des projets avec un nouveau système axé sur les programmes, déléguer l'autorité au niveau du pays et donner aux représentants de la FAO les moyens d'agir.
Dotée des pouvoirs d'adopter les programmes de pays, le Conseil des Nations Unies pour le développement durable garantit que les différents organismes se conforment aux priorités conjointes convenues au niveau des Nations Unies	Importance cruciale de négocier le contenu des priorités convenues au niveau des Nations Unies. Quelle place reste-t-il pour des activités qui sont importantes pour le développement sans pour autant constituer obligatoirement des priorités à l'échelle du système? Certaines des activités de la FAO sont susceptibles d'entrer dans cette catégorie. Combien d'activités de la FAO entreront dans le cadre, combien resteront en dehors? Le travail d'élaboration des normes sera-t-il prioritaire?
Groupe des Nations Unies pour les opérations et politiques de développement	L'occasion pour la FAO de prendre une part active à la coordination du développement et aux décisions d'orientation au niveau du système. Tous ces dispositifs offrent à la FAO l'occasion de s'investir davantage dans les décisions d'orientation stratégique au niveau du système et de mieux faire valoir, dans ce contexte évolutif, ses arguments en faveur de l'importance de l'alimentation et de l'agriculture.
Groupe du financement du développement et du suivi des résultats	Le Groupe du financement du développement et de suivi des résultats conseillera le Conseil du développement durable pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant à évaluer l'efficacité ainsi que pour la fourniture d'un système d'audit interne de l'ensemble des activités de développement durable des Nations Unies. Ce mandat ne manquera pas d'avoir d'importantes conséquences pour la FAO. Le principal défi résiderait dans l'harmonisation du système de gestion fondé sur les résultats au niveau des pays avec le système en vigueur au sein de la FAO et dans le rapprochement opérationnel des services d'appui intégrés et des systèmes et méthodes actuels de l'Organisation.
Nouveau mécanisme de financement	La mise en commun des ressources et leur absence d'affectation, si elles étaient véritablement réalisées, pourraient représenter une nouvelle source de financement pour la FAO, en fonction des performances, et inciterait celle-ci à participer.
Reconfiguration des bureaux régionaux et partage de leurs locaux	À présent, le Directeur général peut préciser, avec l'accord de la Conférence, la localisation des bureaux régionaux.
Normalisation des pratiques professionnelles	La FAO est déjà engagée dans ce processus au sein du système.

821. En substance, ces grands thèmes plaident tous en faveur d'une coordination beaucoup plus étroite des activités de toutes les organisations du système onusien. Il s'agit essentiellement de savoir si le dispositif international d'incitations aura pour effet d'encourager la réalisation de cet objectif ou de le contrarier. Il est clair que les recommandations du Groupe d'experts, ayant pour objet de favoriser l'unité d'action au niveau des pays, supposent pour beaucoup d'entre elles, de modifier les dispositifs d'incitations, actuellement déterminées par les politiques et pratiques de financement des donateurs. Il y a, à ce jour, peu d'éléments qui donnent à penser que ces changements auront lieu.

COLLABORATION ENTRE LES ORGANISATIONS BASÉES À ROME

822. Les trois institutions installées à Rome représentent trois formes différentes d'organisation de la structure onusienne: la FAO est une institution spécialisée; le PAM est un programme, tandis que le FIDA est un fonds. Toutes trois gèrent, ensemble, une approche sur deux fronts des questions de sécurité alimentaire, conciliant l'assistance immédiate aux pauvres et à ceux qui ont faim et les programmes de développement à long terme qui stimulent la productivité, créent des emplois et valorisent les biens des populations¹³⁸. Ce que d'aucuns considèrent comme le déséquilibre actuel entre soutien aux activités humanitaires et aide au développement, traduit peut-être une réalité dérangeante qui veut qu'il soit plus facile de mobiliser des ressources pour traiter les symptômes que pour soigner les causes profondes des maux.

823. Parce qu'elles sont situées à Rome et interviennent toutes à différents égards sur des questions relevant du domaine alimentaire, la nécessité de ces trois organisations totalement indépendantes¹³⁹ a souvent été contestée par ceux qui se préoccupent de ce qui est, à leurs yeux, une dispersion du système des Nations Unies. Si elle paraît intéressante de prime abord, cette argumentation est affaiblie par le fait, essentiel, que ces institutions mènent des activités sensiblement différentes, sont dotées de structures de gouvernance différentes et ont un actionnariat différent. Organisation détentrice du savoir agricole de la planète, la FAO œuvre notamment dans les domaines de l'élaboration des politiques, du renforcement des capacités, de la coopération technique; elle intervient en cas de crises agricoles, collecte et diffuse des informations dans le monde, prépare et met en œuvre les grands accords et traités internationaux. Depuis sa création, le PAM repose sur l'idée qu'il faut se servir des produits alimentaires de base pour répondre aux besoins humanitaires et de développement. Ces dernières années, la multiplication des crises l'a amené à mettre davantage l'accent sur sa mission humanitaire et l'action en faveur du développement absorbe désormais moins de dix pour cent des ressources totales du programme. Créé, en substance, sur le modèle des institutions financières internationales, le FIDA ne peut toutefois pas faire appel aux marchés financiers privés. Contrairement aux autres organisations onusiennes s'occupant de développement, le Fonds repose massivement sur des prêts plutôt que sur des dons et son système de vote n'applique pas le principe « un pays, une voix » mais est fondé sur des regroupements distincts de pays.

824. En novembre 2006, le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies a recommandé que « pour assurer une sécurité alimentaire à long terme et briser le cycle des famines chroniques, en particulier en Afrique subsaharienne, le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds international de développement agricole (FIDA) devraient revoir leurs approches respectives et renforcer la coordination interinstitutions », plutôt que de s'efforcer de réaliser l'intégration. Cette approche pragmatique a recueilli un soutien massif de la part des personnes interrogées au titre de l'EEI, lesquelles sont unanimes à penser que les trois organisations pourraient resserrer davantage leur coopération tout en conservant leurs spécificités et leurs apports propres.

¹³⁸ FAO/IFAD/WFP. *Réduction de la pauvreté et de la faim: le rôle essentiel du financement de l'alimentation, de l'agriculture et du développement rural*. Document préparé pour la Conférence internationale sur le financement du développement. Rome, février 2002.

¹³⁹ Délégation de la Belgique auprès du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. *Towards a Re-design of the UN Development Architecture*. Document de séance 6. Réunion à haut niveau, décembre 2005.

825. Une certaine confusion règne entre les trois institutions installées à Rome, non seulement sur la signification de l'expression « sécurité alimentaire », mais aussi sur l'Organisation qui devrait en assumer la responsabilité. Le PAM, qui du fait de ses activités axées sur l'aide humanitaire, a une assise financière plus solide, s'est imposé progressivement comme l'acteur dominant. Il n'a cessé de renforcer sa présence sur le terrain et ses moyens logistiques, drainant des fonds en quantités importantes. Par ailleurs, en tant qu'Organisation explicitement organisée pour répondre à des besoins humanitaires, le PAM bénéficie d'une souplesse bien plus grande que la FAO pour faire face à des situations imprévues. Les activités d'aide alimentaire de l'ensemble du système onusien s'orientent ainsi de plus en plus vers les questions de sécurité alimentaire. La tendance, quelque peu naturelle, des organisations à exécuter les tâches en interne, notamment lorsque les autres sont jugés mal armés pour faire face à des besoins naissants, a entraîné la duplication de certaines fonctions. Le PAM a, par exemple, créé dernièrement une unité chargée d'analyser les aspects économiques de l'aide alimentaire, tâche pour laquelle il aurait fort bien pu (en fait, peut-être même logiquement dû) faire appel à la FAO.

826. En dépit de l'évolution d'ensemble, les trois organisations se vouent mutuellement un grand respect pour leurs compétences techniques dans leurs domaines respectifs. Ce n'est pas tant le souci des compétences que la dynamique de l'organisation qui modifie leurs relations. Une institution préfère souvent exécuter les tâches en interne plutôt que d'aiguiller une demande vers l'une ou l'autre organisation, simplement parce qu'elle est présente dans le domaine où le besoin se fait sentir. Selon les entretiens effectués au titre de l'EEL, les relations au niveau opérationnel entre les trois organisations sont qualifiées, à la quasi-unanimité, d'excellentes. On reconnaît également un renforcement de la coopération à haut niveau sur les politiques et les activités de promotion au sens large. Le personnel des trois organisations travaille ensemble essentiellement lors des crises et dans le cadre d'activités de redressement. Leurs efforts conjoints faits à la Conférence de Monterrey et dans le cadre de récents accords, pour mettre en place des groupes de travail sur la sécurité alimentaire au niveau des pays, illustrent cette forme de coopération élargie.

827. En ce qui concerne des questions plus opérationnelles, la FAO comme le PAM voient un certain chevauchement de leurs activités dans le domaine de l'évaluation des besoins. Le PAM et le FIDA ne peuvent pas faire davantage appel à la FAO pour exécuter leurs propres tâches compte tenu de la situation difficile de cette dernière en matière de ressources financières et humaines, de la longueur des délais de réponse et de la lourdeur des procédures administratives. En théorie, les synergies entre le FIDA et la FAO devraient être fortes. Le FIDA possède des ressources pour financer les projets de développement rural et la FAO le savoir-faire technique et la présence sur le terrain dont le Fonds manque encore. Ce dernier hésite pourtant à renforcer sa collaboration technique avec la FAO. Ce ne sont apparemment pas des questions touchant aux programmes qui préoccupent le Fonds mais plutôt, et surtout, l'inefficacité administrative, la lourdeur de la bureaucratie, les coûts de transaction élevés.

828. À une époque, le PAM et la FAO étaient en fait dotés de ressources administratives communes mais, au cours des années 80, le secrétariat du PAM et ses principaux donateurs, souhaitant obtenir une autonomie de gestion, ont mis en place des structures largement indépendantes. De même, au cours de la phase préparatoire conduisant à sa création, le FIDA a décidé d'installer une administration distincte. Dans les deux cas, les décisions de séparer les services et les ressources administratifs ont été prises sous la pression des principaux donateurs de l'OCDE qui sont nombreux aujourd'hui à faire entendre leurs voix pour critiquer les trois organisations pour les coûts élevés que cela entraîne. Bien que les donateurs critiquent aujourd'hui les organisations pour des problèmes qu'ils ont eux-mêmes créés, l'EEL se rallie néanmoins aux critiques. Il est évidemment inutile d'installer en triple exemplaire, à Rome et dans certains endroits sur le terrain, toutes les fonctions d'appui dont la plupart, étant fondamentalement génériques par nature, ne demandent pas, dans certaines limites, à être différenciées parce que les organisations mènent des missions différentes.

829. Les trois organisations affichent au moins la volonté de renforcer leur collaboration dans les services communs tout en avertissant que cela n'est pas aussi simple qu'il y paraît. L'attitude des pays membres y fait apparemment obstacle, comme on peut l'observer dans les différentes instances

dirigeantes. Elles s'accordent toutes trois à dire que les notions étroites d'intérêt national ou les positions inflexibles qui se font jour fréquemment au sein des organes directeurs, incitent les représentants à se montrer très circonspects quand il s'agit de proposer des solutions inventives et inédites.

830. Des progrès modestes ont, malgré tout, été réalisés dans plusieurs domaines comme le partage du service médical. Cela a amélioré les résultats et réduit les coûts. Les personnels clés des trois organisations se réunissent à présent régulièrement pour explorer les nouvelles possibilités. Malgré cette volonté, les avancées ont, jusqu'à présent, surtout concerné les problèmes les plus flagrants. Les trois organisations se sont, par exemple, regroupées pour faire baisser substantiellement leurs coûts d'électricité sur le marché italien déréglementé. Les services de voyage sont un autre domaine dans lequel la mise en commun des appels d'offres est engagée. On devrait également pouvoir élaborer une stratégie de communication commune axée sur l'intérêt partagé de rappeler à la communauté internationale l'importance du secteur agricole dans la lutte contre la pauvreté dans les pays et dans le monde.

831. Les progrès sont plus complexes s'agissant des grands problèmes (se reporter au Chapitre 8 pour une évaluation plus complète). Par exemple, les trois organisations de Rome exploitent différents systèmes de planification des ressources¹⁴⁰ qui fonctionnent sur la gamme complète des logiciels des principaux fournisseurs, SAP, Oracle et PeopleSoft. En ne partageant pas la gestion des paies, elles ratent toutes trois une occasion majeure de faire des économies (voir à nouveau le Chapitre 8). Est également concernée l'application de normes comptables de structure différente. Des trois organisations, le FIDA en tant qu'institution financière internationale (IFI), applique, avec les normes comptables internationales du secteur public (IPSAS), les règles les plus strictes. Toutes les organisations onusiennes ont cependant pris l'engagement de se plier aux nouvelles normes comptables internationales pour le secteur public. C'est une formidable occasion pour les trois institutions de réaliser des gains d'efficacité ou, au moins, pour faire en sorte de jeter les bases communes de progrès futurs en la matière. D'autres initiatives susceptibles d'apporter des gains d'efficacité, comme l'éventuelle décision commune des trois organisations de confier à un prestataire extérieur le traitement des transactions financières, soulèvent des questions importantes à prendre en considération pour les institutions onusiennes en tant qu'employeurs. Les accords concernant le personnel sont sources de nombreuses rigidités. Les règles de vérification comptable, elles mêmes, peuvent comporter d'énormes différences: alors que la FAO vérifie ses comptes tous les deux ans, le FIDA (conformément aux IFRS) doit le faire chaque année.

832. La direction observe que, dans l'ensemble, des progrès limités continueront d'être faits sur les questions d'importance secondaire, tandis qu'il sera le plus souvent probablement impossible de relever les défis majeurs, du moins pour le moment. Les organes de direction et de gouvernance des trois organisations devraient s'efforcer de mettre au point des positions communes qui permettraient peut-être d'aborder, de manière plus efficace, ces domaines porteurs d'économies substantielles. Pour donner un exemple hypothétique (qui, s'il doit être envisagé, devrait être examiné en profondeur pour vérifier sa faisabilité), les trois organisations pourraient profiter avantageusement d'une situation dans laquelle la responsabilité (en collaboration) des services communs serait confiée à: 1) le FIDA pour la gestion comptable, le traitement des transactions financières et la gestion de la trésorerie; 2) la FAO pour les technologies de l'information et des communications, la gouvernance informatique dont la sécurité, les états de paie et d'autres questions connexes; et 3) le PAM pour les marchés publics, les contrats, les transports et les expéditions. À l'évidence, le personnel administratif des trois institutions appuie, de manière globale voire détaillée, une telle approche. Il ressort en outre des recommandations de l'EEI, au Chapitre 6, que la mise en place de représentations communes FIDA/FAO, dans certains pays, permettrait de dégager des économies significatives et d'accroître l'efficacité; en Amérique latine, ces deux organisations pourraient également occuper, avec l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA) un bureau unique dans les pays. Par ailleurs, comme nous

¹⁴⁰ Les systèmes de planification des ressources intègrent (ou essaient d'intégrer) dans un système unique toutes les procédures et les données de l'Organisation.

l'avons vu au Chapitre 3, le FIDA et la FAO devraient examiner ensemble les obstacles qui dissuadent le FIDA de faire davantage appel aux moyens de la FAO pour la fourniture d'un appui technique par le biais du Centre d'investissement¹⁴¹ et des unités techniques au Siège et dans les régions.

LA FAO ET LA BANQUE MONDIALE

833. La Banque mondiale est, aux yeux du personnel technique de la FAO, le principal partenaire de l'Organisation¹⁴². La coopération a démarré véritablement en 1964 avec le programme de coopération qui donne au personnel de la Banque et des autres IFI la possibilité d'obtenir un appui technique de la part des experts de la FAO pour la préparation des projets. Ce travail du Centre d'investissement reste le fondement du partenariat entre la FAO et la Banque. Comme nous l'expliquons en détail au Chapitre 3, les prestations fournies par le Centre font l'objet de préoccupations nombreuses et sérieuses.

834. Les cadres de la FAO et de la Banque entretiennent par ailleurs des relations nombreuses par le biais des conférences, réunions et autres activités similaires qui, toutes, ouvrent de larges possibilités d'établir des réseaux. Il s'agit, pour la plupart, de partenariats sans caractère officiel, dispersés dans divers départements. Dernièrement, la Banque a « redécouvert » le secteur du développement agricole et rural, qu'elle avait en grande partie délaissé dans les années 90. La FAO doit s'associer de manière aussi méthodique que possible aux nouveaux travaux de la Banque dans ce secteur, en transformant ces collaborations officieuses en réseaux solides afin de permettre à l'Organisation de remplir de façon satisfaisante sa mission de courtier du savoir agricole dans le monde. Les fondements, pour ce faire, semblent déjà posés. La Banque, par exemple, a fait appel à l'expertise particulièrement appréciée de la FAO pour rédiger le chapitre principal de sa publication phare « Rapport sur le développement dans le monde 2008 - Agriculture et développement rural ». Les deux organisations collaborent aussi de manière constructive à FAOSTAT, tirant parti des données qu'elles produisent respectivement.

835. On a cependant constaté des tensions dans le partenariat avec la Banque. Cela s'observe dans le recul et la perte d'influence de la FAO au sein de la gouvernance et de la direction des programmes du GCRAI (voir ci-après). Des problèmes d'asymétrie de pouvoirs sont également apparus au sein du Programme d'élimination des pesticides périmés en Afrique, où une participation inégale au processus de prise de décisions et le manque de clarté concernant les mécanismes juridiques de mise en œuvre se sont révélés préjudiciables au partenariat.

836. Sur le terrain, la FAO coopère avec la Banque mondiale dans divers domaines techniques à des travaux financés par les prêts et les crédits consentis par cette dernière. Il s'agit, notamment, d'activités dans les domaines de l'administration foncière, des pêches et de l'aquaculture ainsi que des participations à l'élaboration de stratégies régionales en Afrique et en Amérique latine. Cela prouve qu'il est possible de collaborer au niveau du terrain, à des projets ne reposant pas sur des financements conditionnels (comme c'est le cas avec le Centre d'investissement). Il semble, également, que ce soit difficile. Alors qu'on pourrait s'attendre à ce que des alliances naturelles au niveau des pays se nouent fréquemment entre le directeur de la Banque et les représentants de la FAO, l'EEI a constaté que c'était rarement le cas. Selon la plupart des dirigeants de la Banque qui ont été contactés lors des visites dans les pays, effectuées au titre de l'EEI, les coûts jugés élevés, les procédures administratives compliquées et la qualité de l'expertise de la FAO considérée en baisse, ne plaident pas en faveur d'une large utilisation de ses services. Les contraintes relevées précédemment au sujet du poids de la bureaucratie du Siège de la FAO, fortement centralisée, dissuadent le personnel de la Banque d'avoir recours à l'expertise de la FAO.

¹⁴¹ Comme indiqué au Chapitre 3, une attention urgente et de profonds changements doivent être apportés au Centre d'investissement pour qu'un soutien financier au titre du budget ordinaire de la FAO reste justifié.

¹⁴² D'après les réponses au questionnaire de l'EEI, la Banque mondiale est le partenaire auquel la FAO consacre la plus forte proportion de ressources humaines. La majorité des unités de l'Organisation la considère comme le principal partenaire. Ces résultats n'incluent pas les données du Programme de coopération entre les deux institutions.

LA FAO, LE GCRAI ET LES AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

GCRAI

837. Les craintes, au plan international, que les meilleures connaissances scientifiques agricoles ne soient pas appliquées à la recherche sur les besoins des pays en développement en matière d'alimentation et d'agriculture ont conduit, en 1971, à la création du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI). La FAO avait d'abord hésité au sujet de cette initiative séparée, étant clairement investie, aux termes de son Acte constitutif, d'une mission de « recherche scientifique, technologique, sociale et économique en matière de nutrition, d'alimentation et d'agriculture » (voir le Chapitre 2, encadré 2.1). Après de considérables efforts, elle a été convaincue de devenir un coparrain à l'origine du GCRAI et elle a reçu le statut de donateur, même si son unique contribution consistait en un soutien partiel du secrétariat du Comité consultatif technique (CCT). Lors de la conception de cette initiative, le chevauchement avec la FAO devait être limité et des synergies importantes devaient en découler. Pourtant, de fait, une nouvelle organisation internationale compétente dans le domaine agricole (bien que caractérisée comme « groupe » et non comme « institution ») était née – et c'est la Banque mondiale, et non la FAO, qui en était le moteur. Au cours des années suivantes, la relation entre la FAO et le GCRAI, en particulier au niveau institutionnel, allait être mise à mal par de profondes divergences découlant de ces tensions.

838. Fin 1991, le GCRAI s'était développé et comptait 18 centres (ils sont aujourd'hui 15) et son mandat s'était considérablement étoffé. Son champ d'activité ne se limitait plus à certaines denrées agricoles et n'était, désormais, plus axé exclusivement sur la recherche scientifique. Le GCRAI s'impliquait à présent dans un large éventail de questions ayant trait au développement rural. Pour mettre à l'essai ses technologies et en faire la démonstration, il a entrepris de mettre en œuvre des projets pilotes et de travailler sur le transfert de technologies, activités qui, dans la « division des tâches » initiale, incombaient à la FAO. En outre, en 1995, la Banque mondiale s'est laissée persuader de leur allouer la somme considérable de 20 millions de dollars EU, si des donateurs apportaient une contribution de contrepartie selon le ratio 2:1. Cela a vivement aiguillonné la compétition entre les centres du GCRAI s'agissant d'obtenir des crédits pour leurs projets, puisqu'ils recevraient d'autant plus de crédits de la Banque mondiale que leurs plans de budget étaient élevés. De ce fait, le GCRAI s'est trouvé en concurrence directe pour obtenir des financements des donateurs. En outre, étant donné que les crédits alloués par les donateurs pour le développement étaient plus importants que les crédits destinés à la recherche, les centres du GCRAI ont modifié la forme de leurs messages de manière à les axer nettement sur les aspects de leur travail touchant au développement.

839. Ces changements ont eu des répercussions nombreuses et importantes sur la nature et la cohérence des rapports entre le GCRAI et la FAO, à savoir:

- a) l'importance du Comité consultatif technique dirigé par la FAO (à présent appelé Conseil scientifique), comme source indépendante et influente d'orientations pour le GCRAI, a été considérablement réduite. L'établissement de priorités, n'ayant pas d'impact sur les allocations budgétaires, s'est révélé être un exercice sans portée;
- b) de plus en plus, les centres sont entrés en concurrence pour l'obtention de financements des donateurs précisément au même moment où la FAO cherchait elle aussi à obtenir davantage de soutien extrabudgétaire et où le financement global des donateurs pour les projets de développement était en diminution (ce qui a été le cas tout au long des années 90); et
- c) le fait qu'une part plus importante des financements des centres provenait de donateurs bilatéraux et régionaux a fait que les centres ont intensifié leurs liens directs avec les centres nationaux de recherche agricole, en concurrence avec le rôle historique de la FAO.

840. Les interactions de la FAO avec le GCRAI ont eu lieu à divers niveaux. Comme indiqué plus haut, l'Organisation est un coparrain du Groupe, elle siège à son Comité exécutif et elle accueille le secrétariat de l'un de ses organes directeurs (le Conseil scientifique), dont elle est un membre éminent. Cependant, le rôle de la FAO dans le processus de prise de décision est très limité. « De même, le

GCRAI et les centres qui relèvent du GCRAI participent aux réunions et aux comités intergouvernementaux de la FAO, compte tenu de l'autorité de l'Organisation et de ses organes au niveau intergouvernemental pour établir et favoriser les politiques de développement. On peut citer parmi les participations de longue date celles de l'Institut international de recherche sur le riz (IRRI), de l'Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest (ADRAO) et du Centre international d'agriculture tropicale (CIAT) à la Commission internationale du riz accueillie par le Service des cultures et des herbages (AGPC) et au sein de la Commission des ressources phylogénétiques »¹⁴³. En outre, la FAO participe à divers titres aux travaux des conseils d'administration de quelques centres du GCRAI et elle fournit le cadre juridique pour les collections *ex situ* des centres. Enfin, au niveau programmatique, les centres « participent au travail normatif et opérationnel de la FAO au Siège et sur le terrain, par un travail d'analyse, d'échanges de données et d'informations et de soutien technique. La collaboration s'établit avec les centres et aussi avec les associations régionales de recherche dans le cadre d'activités et de projets distincts »¹⁴⁴. Il existe par ailleurs un certain nombre d'interactions individuelles, notamment le travail en réseau entre scientifiques.

841. Le personnel technique de la FAO reconnaît les centres du GCRAI comme ses partenaires les plus importants après la Banque mondiale. L'évaluation des partenariats et des alliances indique que le GCRAI considère également la collaboration comme importante. Pourtant, les entretiens menés dans le cadre de l'Évaluation externe indépendante (EEI) auprès de 14 directeurs de centres sur les 15, les points de vue du personnel de la FAO, tels qu'ils apparaissent dans les résultats du questionnaire et l'évaluation des partenariats et des alliances indiquent tous l'existence de grandes inquiétudes. Celles-ci concernent l'absence de stratégie interne d'un côté comme de l'autre concernant la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des multiples interactions qui ont effectivement lieu; au manque de moyens efficaces au sein de la FAO pour partager en interne des informations sur l'évolution du GCRAI et au manque de mécanismes spécifiques qui permettraient aux centres du GCRAI de tirer des enseignements de l'évolution des activités à la FAO.

842. Les conflits qui ont marqué dans le passé les rapports généraux entre ces entités – par exemple les problèmes de chevauchement des mandats concernant les ressources génétiques et les rapports avec les centres nationaux de recherche agricole – paraissent s'estomper. Les interactions entre le GCRAI et les secteurs chargés des ressources génétiques, des forêts, des pêches, de l'élevage et des politiques à la FAO sont toutes décrites comme riches et positives. En revanche, dans les domaines essentiels classiques des cultures vivrières, de l'amélioration du matériel végétal, de la recherche et de la vulgarisation, de la protection des plantes et de l'aide aux pays en matière de politiques, les relations semblent être ténues et en voie d'amenuisement.

843. Les points de vue du personnel technique de la FAO et du GCRAI indiquent clairement des tensions permanentes et importantes. Les entretiens conduits dans le cadre de l'EEI font apparaître que le personnel dirigeant du GCRAI pense qu'il existe un problème « d'attitude » à la FAO, qui semble indiquer que celle-ci souhaite dominer la relation et traiter les centres du GCRAI comme des exécutants plutôt que comme des partenaires à part entière. Pour sa part, le personnel de la FAO estime que les centres, qui subissent une réduction importante de leur budget de base, ont cherché à obtenir des financements en développant leurs activités au point de faire doublon avec celles de la FAO et empiètent sur le mandat de l'Organisation. Dans certains domaines techniques, les entretiens conduits par l'EEI ont également fait apparaître la crainte que les services prêtés par le GCRAI aux pays membres ne répondent pas techniquement aux normes. En outre, si le personnel de la FAO admet que les centres du GCRAI ont des stratégies de communication plus efficaces en direction du grand public, des scientifiques et des bailleurs de fonds, il en ressent toutefois un malaise car cette communication fait de l'ombre au travail de la FAO aux yeux du public. À certains égards, mais à l'exception des fonctionnaires du département des forêts, le personnel de la FAO estime également

¹⁴³ FAO, 2006: *Évaluation des partenariats et des alliances*. PC 95/4 b, par. 130.

¹⁴⁴ *Ibid.*, par. 131.

que la situation de concurrence pour l'obtention de financements a entravé la coopération avec les centres.

844. Nonobstant tous ces facteurs et indicateurs négatifs, le point de vue dominant que l'EEI a décelé dans tous les centres, en particulier dans les centres travaillant sur les cultures, est qu'un partenariat efficace et positif avec la FAO serait souhaitable. La forme que celui-ci pourrait revêtir n'apparaît toutefois pas d'emblée avec évidence. Il existe de nombreux domaines relativement négligés en rapport avec l'application de la science et de la technologie à l'agriculture et les besoins alimentaires dans les pays en développement, y compris concernant les besoins en matière de recherche sur de nombreuses denrées agricoles de base dont dépendent les populations pauvres. Il existe des domaines de recherche en amont, menée dans une optique de domaine public, qui ne peuvent pas être facilement couverts par les systèmes nationaux de recherche agricole et qui ne présentent pas d'intérêt pour le secteur privé. Par ailleurs, il convient que le GCRAI réalise son travail technique en se rapprochant des activités de mise en œuvre dans les pays les moins avancés, en particulier en Afrique, même si ailleurs ceci devrait être du ressort des systèmes nationaux. En sa qualité d'organisation représentative d'un large ensemble de parties prenantes, la FAO pourrait agir de manière essentielle et productive comme une caisse de résonance pour que le GCRAI traite ces problèmes au niveau des donateurs qui le dirigent.

*Autres organisations internationales
travaillant dans le domaine de l'agriculture, des forêts et des pêches*

845. La FAO est liée par un partenariat permanent au Fonds commun pour les produits de base. Les Groupes intergouvernementaux sur les produits constituent les organes consultatifs pour les approbations de projets relatifs à divers produits de base et la FAO fait office de superviseur dans ce domaine. Cependant, il est nécessaire de renforcer les partenariats avec les organisations autres que la FAO compétentes en matière de produits de base, en particulier au regard des perspectives du marché à court terme et à moyen terme (voir le Chapitre 3).

846. Dans le domaine de la santé animale, la FAO a des liens essentiels avec l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), l'organe normatif mondial reconnu dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'OMC. Un récent protocole d'accord clarifie encore la relation entre l'OIE et la FAO mais il subsiste des frictions. Ces deux organisations, qui craignent chacune de l'autre un empiètement sur leur mission. Dans le domaine des pêches, la FAO entretient d'étroites relations d'échange et d'analyse d'informations avec un large éventail d'organisations internationales et d'organismes des pêches, dont beaucoup sont extérieurs à la FAO.

LA FAO ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

847. L'évaluation 2006 des partenariats et des alliances a analysé minutieusement les relations entre la FAO et des organisations non gouvernementales et organisations de la société civile (ONG/OSC). Elle a procédé à un examen utile de ces associations à plusieurs niveaux: forums internationaux sur les politiques; programmes conjoints, y compris travail normatif; consultations régionales préalables aux Conférences régionales et contact à l'échelon national. Les conclusions de l'étude sont analysées dans chaque domaine¹⁴⁵. Globalement, il existe un certain nombre d'interactions utiles avec les OSC au niveau mondial, mais la FAO consacre relativement peu du temps de son personnel et de ses ressources à mettre en place des partenariats permanents et actifs avec la société civile.

848. **Forums internationaux sur les politiques:** Les sommets mondiaux de l'alimentation de 1996 et 2002, sont des jalons importants dans les relations qu'entretient la FAO avec la sphère civile avec la participation active d'OSC et d'ONG et les forums parallèles des ONG. Les OSC et ONG se sont regroupées au sein de réseaux (qu'elles ont elles-mêmes formés) et ont présenté leurs points de vue en séance plénière. Elles ont organisé des manifestations parallèles et elles ont pesé sur les conclusions du

¹⁴⁵ *Ibid.*, par. 52-85.

Sommet de manière positive et constructive¹⁴⁶. Dans une certaine mesure, ces réunions ont donné lieu à un travail de suivi effectué avec le concours ou à l'initiative de diverses ONG.

849. Environ 200 ONG internationales ont à l'heure actuelle un statut officiel auprès de la FAO et participent en qualité d'observateur aux travaux des conférences, des comités techniques et d'autres rencontres officielles de la FAO, y compris de diverses commissions intergouvernementales, groupes d'experts et groupes de travail. Les ONG et le Service de liaison avec les organisations non gouvernementales de l'Organisation des Nations Unies¹⁴⁷ accordent une grande importance à ces relations formelles. Le personnel de la FAO également reconnaît les mérites de leur participation. L'évaluation des partenariats et des alliances a déterminé que les ONG/OSC ont souvent fait « preuve de professionnalisme et de compétences techniques dans la promotion, la négociation, la rédaction, le suivi et la mise en œuvre des cadres réglementaires et volontaires internationaux, venant parfois compléter l'expertise du secrétariat de la FAO et des délégations nationales sur des questions telles que les approches de la sécurité et de la souveraineté alimentaires fondées sur les droits de l'homme »¹⁴⁸.

850. **Cadres réglementaires:** Les ONG ont joué un rôle fondamental dans le processus qui a conduit à l'élaboration du Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides, du Traité international sur les ressources phylogénétiques ainsi que du Code de conduite pour une pêche responsable. Leur expertise et leurs activités de promotion ont contribué à jeter des passerelles entre les gouvernements, la FAO et la sphère non gouvernementale pour permettre de parvenir à un accord et elles sont également actives en matière de suivi et de mise en œuvre de certains codes. Le Codex est considéré comme étant plus ouvert et favorable aux ONG que nombre d'organisations internationales normatives ayant une mission analogue – opinion partagée par des pays membres et des ONG¹⁴⁹, même s'il faut noter que plus de 70 pour cent des ONG représentées au sein du Codex sont des entreprises et des associations de branches industrielles.

851. Ces dernières années, les ONG ont joué un rôle important dans la préparation des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (2004). Elles ont fourni un cadre technique pour cette question, conseillé les délégations, organisé des ateliers, préparé des notes de synthèse et présenté leurs points de vue au cours de négociations où elles ont traité sur un pied d'égalité avec les délégations des gouvernements.

852. **Programmes de la FAO:** Des ONG sont impliquées à des degrés divers dans un certain nombre de programmes de la FAO, tels que les Systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité. L'Organisation a également pris en compte les propositions des ONG relatives à la mise en œuvre de certaines mesures et normes internationales (par exemple le Programme d'élimination des pesticides périmés en Afrique est issu d'une proposition avancée par le Fonds mondial pour la nature et le Réseau d'action pour les pesticides du Royaume-Uni).

853. **Consultations régionales:** Des ONG participent à présent de manière régulière aux conférences régionales de la FAO. Mais, étant donné les faiblesses des conférences elles-mêmes (décrites au Chapitre 4), l'impact des ONG sur la FAO par ce biais est à l'heure actuelle relativement négligeable.

854. **Partenariats à l'échelon national:** C'est à ce niveau qu'on peut s'attendre à trouver les relations FAO-ONG les plus actives, et pourtant – à l'exception de la coopération et d'activités

¹⁴⁶ Des ONG ont lancé le concept de souveraineté alimentaire au SMA en 1996 et fait pression pour que la notion de droit à l'alimentation soit inscrite dans la Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après. En outre, la FAO a elle-même publié des documents préparés par des ONG (FIAN, Comité de liaison UE-ONG).

¹⁴⁷ *Ibid.*, par. 75.

¹⁴⁸ *Ibid.*, par. 75.

¹⁴⁹ Voir www.fao.org/docrep/meeting/005/y7871f/y7871f00.htm.

confiées en sous-traitance à des ONG pour les opérations d'urgence – il existe relativement peu d'éléments concrets qui les attesteraient. Il y a bien sûr des contacts sporadiques, mais le nombre d'activités réellement conjointes semble être très modeste. Les visites de l'EEI sur le terrain ont établi que la portée du travail prospectif des représentants de la FAO (FAOR) en direction des ONG était modeste dans la plupart des pays, en particulier en direction des ONG locales. Souvent, les principales ONG n'ont pas connaissance du travail de la FAO. Cela vaut également pour d'autres organisations de la société civile, y compris des groupes de réflexions et des organisations travaillant sur des questions sexospécifiques.

855. Les principaux obstacles à une collaboration plus étroite à l'échelon national sont, entre autres, les mêmes problèmes que ceux qui sont reflétés tout au long de ce rapport, notamment des limitations quant à la capacité des représentants de la FAO dans les pays de prendre un grand nombre de décisions, mêmes des décisions de portée limitée, et l'absence quasiment totale de ressources pour travailler avec les ONG. Certaines ONG ayant un intérêt dans les domaines prioritaires de la FAO souhaiteraient des rapports plus étroits et un plus grand soutien de la FAO à leurs gouvernements (chose que les représentants de la FAO dans les pays ne sont – naturellement – que rarement à même de fournir, étant donné la structure de gouvernance de la FAO). Elles considèrent que la bureaucratie de la FAO et le manque de crédits sont difficiles à comprendre et à surmonter. Un autre obstacle s'opposant aux partenariats avec la société civile dans des initiatives telles que le programme TeleFood, l'Alliance internationale contre la faim et la Journée mondiale de l'alimentation, réside dans le fait que la FAO fournit très peu d'orientations ou de soutien en faveur de tels partenariats.

856. Ainsi, si au plan mondial, la communauté des ONG internationales a su imposer très efficacement sa présence et ses points de vue dans les réunions internationales importantes, au niveau des pays en revanche, les ONG ne sont guère associées au travail de la FAO – ou n'ont guère eu d'impact. Il faut que la FAO obtienne de meilleurs résultats s'agissant de faire participer les ONG et les OSC au plan national, mais, pour ce faire, elle doit s'appuyer sur des stratégies claires fondées sur des priorités explicites. Elle devra également mieux communiquer sur ses activités, ses capacités et sa pertinence, et accroître les ressources en espèces et en nature, nécessaires pour soutenir des activités conjointes efficaces et durables. La FAO devrait au moins actualiser ses conseils et ses politiques désormais dépassés concernant le rôle de la société civile et renforcer ses efforts pour intégrer ces partenariats dans l'Organisation. Mais tant que la FAO n'aura pas trouvé une solution aux problèmes fondamentaux identifiés ailleurs dans ce rapport – y compris l'absence de stratégie institutionnelle globale, l'absence d'une délégation d'autorité suffisante sur le terrain et les décisions relatives aux priorités en matière d'allocation des ressources –, il ne faudra guère attendre de grand changement de la situation.

LA FAO ET LE SECTEUR PRIVÉ

857. En peu de mots, le fait est que la FAO a eu relativement peu de contacts avec le secteur privé et qu'elle ne comprend pas bien le rôle des entreprises privées. S'il y a eu des contacts, ils ont concerné principalement de grandes multinationales intéressées par le travail normatif de la FAO¹⁵⁰. Il n'existe pas d'approche visible de l'Organisation vis-à-vis du secteur privé, pas plus qu'il n'y a, à l'heure actuelle, de stratégie – formelle ou non – pour changer cet état de fait. Le peu de contact qui existe est essentiellement dispersé et sectoriel. La FAO, du point de vue du secteur privé, cherche presque exclusivement à éviter le risque. Le champ d'action est modeste et les contacts occasionnels avec le secteur privé exigent des examens de grande ampleur et des conditions considérées inacceptables par les partenaires éventuels. Le Comité consultatif pour les partenariats avec le secteur privé est en grande partie réactif et il agit surtout comme mécanisme de contrôle. Le processus de négociation et d'examen est long et complexe, même avec les partenaires désireux de travailler avec la FAO et offrant un niveau de financement important. Il n'existe pas de système pour tirer des enseignements

¹⁵⁰ Les réponses du personnel de la FAO au questionnaire sur les partenariats ont permis d'établir que le secteur privé était presque absent. Seules quatre organisations appartenant à ce secteur étaient mentionnées, dont deux organisations caritatives. Aucune n'est considérée comme un concurrent important à quelque égard que ce soit.

des autres organisations du système des Nations Unies ni pour mettre au point des modèles de remplacement.

858. À l'échelon national, les équipes de l'EEI ont voulu recenser, dans plusieurs pays, les réunions organisées avec les chambres de commerce, les associations d'entrepreneurs et les organismes d'exportation. Elles se sont heurtées à la grande surprise de la plupart de ces institutions. La plupart d'entre elles n'avaient jamais entendu parler de la FAO. Les autres avaient rarement eu des contacts avec elle. Même les associations privées nationales travaillant dans le domaine de la production agricole ou des exportations agricoles ont fait état de l'absence totale de relations entre leurs activités et la FAO¹⁵¹.

859. Les rapports entre la FAO et le secteur privé n'ont pas toujours été dans cette situation de divorce quasi complet. Dans les années 60 et 70, le Programme de coopération avec l'industrie, financé intégralement par des contributions du secteur privé, était actif. À son apogée, il faisait participer plus d'une centaine d'industries. En 1975, il comptait 18 groupes de travail et équipes de travail conjointes à pied d'œuvre sur de nombreuses questions importantes ayant trait à l'alimentation et à l'agriculture. Mais « la notion initiale selon laquelle le secteur privé constituait une source de savoir-faire technique, d'expérience scientifique et de capitaux a progressivement été écartée au profit de ses capacités de contribution financière aux programmes de la FAO. Cette ambiguïté quant au rôle du secteur privé, l'avènement des mouvements de protection de l'environnement opposés à l'agriculture industrielle et la défiance généralisée à l'égard des multinationales ont mis fin au Programme de coopération avec l'industrie en 1978 »¹⁵². Depuis lors, au moins deux séries de directives sur les politiques relatives au travail avec le secteur public ont été formulées (en 1994 et 2000), mais elles n'ont donné lieu qu'à de modestes améliorations de la situation globale.

860. Le secteur privé participe très activement au travail normatif du Codex Alimentarius. Environ 70 pour cent des 156 organisations internationales ayant le statut d'observateur auprès de la Commission du Codex Alimentarius sont des groupes d'intérêts du secteur privé. Les groupes du secteur privé sont également actifs dans d'autres cadres d'application volontaire, par exemple en matière de protection des plantes et de pêche responsable. Des données sont échangées dans d'autres domaines, par exemple dans les réseaux FISHINFO, où des accords ont été signés avec 80 sociétés pour fournir des informations utiles sur les marchés. Le Comité consultatif du papier et des produits dérivés du bois est un organe consultatif officiel de la FAO composé de personnes qui participent à titre personnel et qui ont des compétences liées presque exclusivement à l'industrie du bois et du papier (à l'exception d'un ou deux scientifiques). Dans de nombreux domaines comme celui-là, la participation du secteur privé est essentielle et extrêmement constructive. Dans d'autres domaines, en revanche, la FAO doit être attentive à la manière dont des « opinions d'experts » sont fournies par les entreprises ayant des intérêts commerciaux directs car il est déjà arrivé qu'un soutien commercial fasse naître une défiance quant à la neutralité des conclusions (par exemple sur la consommation de sucre).

861. Comme il a été noté plus haut, les rares liens qui unissent la FAO et le secteur privé concernent des multinationales liées aux activités normatives de la FAO. Ces liens sont très importants et devraient être maintenus, en particulier pour la législation mondiale du Codex, les produits de la pêche, les pesticides, etc. L'un des domaines qui suscitent un intérêt grandissant est l'intégration des chaînes de valeur (par exemple « de la ferme à la table »). Les connaissances requises pour une intégration réussie – que ce soit sur les marchés des produits de base ou en matière de technologie – sont parfois protégées au titre de la propriété intellectuelle; c'est habituellement le cas dans le secteur privé. La manière dont les pauvres accèdent à ces connaissances constitue une question importante de développement.

¹⁵¹ L'évaluation récente du travail de la FAO sur les produits de base et le commerce a abouti à des conclusions analogues. Voir FAO, mars 2007: *Évaluation des activités de la FAO concernant les produits de base et le commerce*, par. 126, 130, 178 et 224.

¹⁵² FAO, 2006. *Évaluation des partenariats et des alliances*. PC 95/4 b, par. 88.

862. Comme cela a été souligné, l'engagement vis-à-vis des petites et moyennes entreprises au niveau national a été et reste très modeste, voire inexistant. Cela s'explique en partie par le fait que ces entreprises ne considèrent pas la FAO comme fondamentale pour leurs intérêts, mais cela témoigne aussi d'un manque d'aptitude des représentants de la FAO dans les pays à étendre leur champ d'action, d'une compréhension lacunaire des rôles du secteur privé par le personnel de la FAO et de l'absence de stratégie globale de l'Organisation vis-à-vis du secteur privé. Étant donné le rôle de plus en plus important que ces entreprises jouent en matière d'agriculture dans les pays en développement, il serait important de suivre la recommandation de l'évaluation des partenariats et des alliances « d'affiner » la stratégie de l'Organisation en faveur de partenariats avec le secteur privé. Des limitations importantes pèseront probablement toujours sur ces relations, mais il est impératif que le personnel de la FAO ait une bien meilleure compréhension et un point de vue plus équilibré quant aux contributions positives que des parties prenantes du secteur privé peuvent apporter et apportent de fait au développement agricole dans les pays pauvres¹⁵³.

863. Un autre domaine de partenariat de la FAO concerne les promoteurs médiatiques de TeleFood et la stratégie de communication de l'Organisation à l'adresse du public et des relais d'opinion. Nous constatons là encore que cette stratégie a été entravée par la culture opposée au risque de l'Organisation. La FAO a été réticente à courir des risques en desserrant le contrôle éditorial sur le matériel documentaire, ce qui a fait perdre beaucoup d'intérêt au partenariat aux yeux des médias. Elle a appliqué aux entreprises locales intéressées par le parrainage d'opérations de communication les mêmes procédures centralisées de sélection qu'elle imposerait à une grande société multinationale (bien que les entrepreneurs ne soient pas connus à Rome). Une approche plus dynamique est à présent appliquée, mais l'évaluation du TeleFood a fait apparaître que des possibilités continuent à être gâchées pour ces raisons.

864. Le système des Nations Unies connaît une évolution qui recèle à certains égards des promesses de coopération future avec le secteur privé. Lors de la réunion qui a récemment eu lieu à Genève (juillet 2007) sur le second Sommet des champions du Pacte mondial des Nations Unies, on a établi qu'environ 3 100 sociétés privées étaient candidates à l'adhésion au Pacte mondial des Nations Unies et à ses dix principes éthiques fondamentaux concernant les droits de l'homme, les droits des travailleurs, l'environnement et la lutte contre la corruption. Faisant la synthèse du Sommet, le Secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki-moon, a souligné: « Leadership sur les marchés et leadership durable vont de pair. Cela nous aidera à mettre en place les mesures de soutien nécessaires pour créer des marchés plus durables et contribuera en définitive à améliorer les conditions de vie de nombreuses personnes dans le monde ». Il a ensuite appelé les dirigeants d'entreprises à organiser des réunions de conseils d'administration pour partager les nouvelles idées formulées au Sommet, les dirigeants d'organisations de la société civile et d'organisations de travailleurs à rester vigilants et impliqués et à continuer à exiger des entreprises qu'elles rendent des comptes sur leurs engagements, les gouvernements à continuer à apporter leur soutien au Pacte mondial et les membres de la famille des Nations Unies à intégrer les principes du Pacte mondial dans chaque organisation.

865. La FAO peut tirer parti de ce nouveau cap de différentes manières. L'une des mesures les plus immédiates qu'elle peut prendre est de se focaliser sur les acteurs pertinents du secteur privé qui sont membres du Pacte mondial et de les encourager à participer activement à des manifestations liées aux grandes réunions de la FAO et à des débats de fond sur des questions importantes pour les marchés et l'accès au savoir. Cela pourrait contribuer à transformer les rapports longtemps hostiles au risque et inhibés que l'Organisation a entretenus avec le secteur privé, à promouvoir des contributions importantes de sa part aux débats sur la gouvernance mondiale dans les tribunes de la FAO et à faciliter la mise au point d'une approche complète et globale des partenariats qui comprenne une interaction entre les secteurs public et privé et la société civile et les organisations non gouvernementales.

¹⁵³ *Ibid.*, par. 123.

LES PARTENARIATS AU PLAN RÉGIONAL

866. La FAO a cherché à établir des partenariats avec des organisations économiques régionales principalement pour mettre en place des capacités techniques destinées à l'aide au développement ou à des interventions en situation d'urgence. Elle a également apporté son aide à des activités visant à créer des marchés régionaux, par exemple en Afrique de l'Ouest. Le partenariat avec l'Union africaine et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) en vue d'investir dans l'agriculture africaine a joué un rôle important au niveau des politiques, mais son impact réel a été moins encourageant.

867. Jusqu'à il y a peu, la coopération était modeste, mais un Mémorandum d'accord a maintenant été conclu avec l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA). Il ouvre de grandes possibilités d'entamer un partenariat et un partage de ressources plus importants. La collaboration peut être encore renforcée, comme expliqué aux Chapitres 4 et 6. Il serait notamment possible de prendre des mesures conjointes et concertées aux niveaux régional et national, de créer des bureaux sous-régionaux et de pays conjoints et de collaborer pour l'organisation de conférences ministérielles régionales.

868. Le Bureau régional de la FAO pour l'Asie a mis en place plusieurs réseaux professionnels importants il y a de nombreuses années, mais le soutien de la FAO (tant de la part du Siège que du Bureau régional) à ces organisations a diminué ces dernières années. Les visites sur le terrain dans le cadre de l'EEI indiquent que l'Association de crédit agricole et rural pour l'Asie et le Pacifique reste le plus dynamique de ces groupes. Par ailleurs, concernant l'avenir immédiat, l'EEI a conclu qu'un recours plus flexible et stratégique aux conférences régionales de la FAO est un considérable atout pour l'Organisation (voir le Chapitre 4).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

869. Dans beaucoup d'instances et d'organisations, la FAO n'a pas une « bonne réputation » comme organisation partenaire. Cette réputation semble s'expliquer en partie par un héritage du passé, remontant à l'époque où la FAO projetait une image plus étroite et plus territoriale. Quelles qu'en soient les causes, elle est aujourd'hui largement imméritée. Les domaines techniques de la FAO examinés au Chapitre 3 ont apporté la preuve limpide et indiscutable de l'existence d'un éventail large et solide de partenariats importants et réussis et ce chapitre ne fait que le confirmer. Grâce à son rôle moteur, la FAO s'est placée au premier plan des activités visant à couronner de succès l'initiative « Unis dans l'action ».

870. Les partenariats de la FAO sont cependant très inégaux. Les plus aboutis sont ceux que l'Organisation a établis avec quelques institutions apparentées du système des Nations Unies, la Banque mondiale et le GCRAI. Ils sont extrêmement inconsistants avec le secteur privé. Ils ont prouvé pouvoir donner d'importants résultats dans plusieurs programmes mondiaux, mais c'est au niveau des pays, là où les ressources de la FAO sont limitées, qu'ils sont le plus inefficaces en termes de participation aux côtés d'autres organisations d'aide au développement, des ONG et du secteur privé.

871. De plus, bien qu'elle ait obtenu des succès, la FAO n'a ni stratégie ni plan spécifique concernant les partenariats, ni modalités précises pour définir son avantage comparatif, communiquer ses messages et situer son rôle clairement dans la nouvelle architecture internationale du développement. Avant l'évaluation des partenariats et des alliances conduite en 2006, la FAO n'avait jamais analysé de manière systématique son expérience des partenariats, les impératifs et les conditions nécessaires au succès et les écueils à éviter. Néanmoins, de nombreuses recommandations de cette évaluation doivent encore être mises en application. Le personnel est presque totalement privé d'orientations s'agissant de chercher à répondre aux exigences croissantes des institutions donatrices qui veulent des preuves de partenariats solides et d'activités communes où les produits et les résultats dépassent la somme des parties.

872. Le fait est que la FAO au XXI^e siècle (comme indiqué plus haut et au Chapitre 3) ne pourra espérer s'acquitter de son mandat de courtier mondial du savoir agricole essentiel, en tant que bien

public international, que grâce à des partenariats efficaces et stratégiques – avec le système des Nations Unies, la communauté internationale dans son ensemble, la société civile et le secteur privé. Il faudra pour cela une nouvelle stratégie, qui soit véritablement à l'échelle de l'Organisation, pour remplacer le nombre limité des activités ponctuelles et isolées qui sont actuellement en cours. Pour être efficace, cette stratégie devra établir des priorités claires et indiquer des exigences spécifiques. Elle devra être alignée sur un nouveau cadre stratégique à l'échelle de l'Organisation, indiquant clairement les priorités et les besoins en matière de ressources compte tenu des moyens et des objectifs, et y être bien intégrée.

873. Un partenariat efficace est la condition première au regard du mandat principal de la FAO en qualité d'organisation mondiale fondée sur le savoir pour l'alimentation, l'agriculture et la nutrition. La FAO elle-même ne produit d'une partie des connaissances requises pour assurer une bonne intendance dans ces domaines aux niveaux mondial, régional, national et local. Pour s'acquitter de son mandat et répondre aux besoins de ses membres, la FAO doit cependant savoir où trouver ces connaissances et comment y accéder. Cela n'est possible qu'au moyen de partenariats stratégiques bien construits, durables et viables.

874. De tels partenariats peuvent également aider la FAO à venir à bout de l'un de ses points faibles actuels, à savoir qu'elle n'est pas bien connue d'une manière générale et, plus spécifiquement, qu'elle n'est pas considérée comme une source efficace de connaissances internationales en matière d'alimentation, d'agriculture, de développement rural et de gestion des ressources naturelles. Cependant, il faut clairement comprendre qu'il ne sera pas possible d'améliorer le rôle de la FAO dans le système international, ni de renforcer ses partenariats avec d'importantes parties prenantes, si les grands changements proposés dans cette EEI ne sont pas approuvés et mis en œuvre. Si ces changements devaient avoir lieu, et s'accompagner d'un engagement politique de haut niveau de la part des cadres dirigeants¹⁵⁴ pour chercher à encourager les possibilités de travailler ensemble avec des partenaires clés aux plans mondial, régional et national, la FAO pourrait s'attendre à engranger de considérables bénéfices. Grâce à ces partenariats, la FAO se renforcera en tant qu'organisation du savoir et reconquerra le respect de la communauté internationale de telle sorte que les bénéfices seront également financiers. Les recommandations exposées ci-dessous sont des mesures limitées susceptibles d'être utiles, mais leur utilité sera très limitée si elles sont prises hors de cette large perspective.

875. En tout état de cause, il convient également de souligner que les partenariats supposent des dépenses et que nombre d'entre eux ont un rapport coût-efficacité très médiocre. L'idée d'établir des partenariats à tout prix, qui est actuellement le maître mot dans certains milieux, comporte le risque de coûts de transaction élevés pour des objectifs flous – et ce risque est manifeste dans certains domaines techniques (voir l'encadré 5.2).

Recommandations

Générales

876. **Recommandation 5.1:** S'agissant de mettre au point la stratégie à l'échelle de l'Organisation recommandée par l'EEI et d'entreprendre simultanément un travail de fixation de priorités, il faut prendre conscience qu'il y a à présent de nombreux acteurs sur le terrain autrefois occupé par la seule FAO. La FAO doit élargir sa vision si elle veut peser sur la gouvernance dans le domaine de l'agriculture au XXI^e siècle, ce qui donne tout son intérêt au *renforcement des partenariats et des alliances fondé sur les avantages comparatifs et à la recherche d'une plus grande efficacité et efficience*. En s'inspirant des leçons et des recommandations de l'évaluation des partenariats et des alliances, la FAO doit élaborer une stratégie de partenariat à l'échelle de l'Organisation visant d'abord à renforcer la culture du partenariat au sein de la FAO, en l'intégrant dès le départ dans sa façon de procéder plutôt qu'après réflexion, et ensuite à promouvoir une démarche plus stratégique et moins

¹⁵⁴ C'est l'un des enseignements tirés de l'*Évaluation des partenariats et des alliances* de la FAO. Voir par. xvi du résumé analytique, recommandation 9 et enseignement n° 1, par. 223.

fragmentée pour l'établissement, la mise en œuvre et l'évaluation des partenariats. Cette stratégie doit viser également à prendre en compte un grand nombre d'enseignements généraux tirés des tentatives de partenariat en matière de développement au cours de ces dernières années. L'EEI suggère de prendre comme point de départ les cinq enseignements présentés à l'encadré 5.2.

Encadré 5.2: Enseignements sur les partenariats à prendre en compte dans la stratégie de la FAO¹⁵⁵

L'accent a été fortement placé sur les partenariats comme fin en soi et on n'a guère pris conscience des importants coûts de transaction qu'ils peuvent entraîner. Les partenariats peuvent avoir un mauvais rapport coût-efficacité, tout comme ils peuvent avoir un bon rapport coût-efficacité. De nombreux bailleurs de fonds réclament des partenariats et insistent sur leur intérêt sans avoir jamais pris connaissance de ce qu'ils signifient et impliquent réellement en termes de coûts et de bénéfices.

Les partenariats établis récemment en matière de développement international prouvent qu'ils tendent à être inspirés par des notions relativement peu spécifiques telles que: « intégration », « participation » et « voix au chapitre ». Ces notions peuvent être de la première importance, mais elles servent souvent à détourner l'attention de détails concrets nécessaires pour que les partenariats soient couronnés de succès. Selon le vieil adage, *le diable est dans les détails* et, pour avoir des détails, il faut que soient précisés des objectifs clairs et un accord sur les avantages comparatifs respectifs des intervenants prenant part aux accords et aux efforts de partenariat.

Les partenariats posent de grandes questions et problématiques, comme par exemple l'asymétrie du pouvoir, l'influence, les capacités, l'expérience et la crédibilité, mais celles-ci sont rarement traitées directement et avec transparence. De ce fait, les partenariats internationaux en matière de développement créent souvent un vernis d'égalité qui n'est tout simplement qu'une illusion et qui contribue à faire naître des déceptions, des frustrations et du ressentiment. Ce vernis d'égalité peut être particulièrement déconcertant pour le secteur privé, où la « culture d'entreprise » a tendance à organiser ces asymétries au début de tout partenariat et à les régulariser ou réguler au moyen d'instruments juridiques et financiers spécifiques. Le paradigme international dominant en matière de développement qui pose une « universalité des partenariats entre des parties placées sur un pied d'égalité » est peut-être inspiré par de nobles intentions, mais il élude des réalités essentielles. Il est nécessaire d'y apporter des modifications pour satisfaire les besoins de chaque application spécifique. Cet enseignement peut être particulièrement important pour la FAO s'agissant de formuler des partenariats dans le cadre de l'initiative « Unis dans l'action » au niveau des pays.

En règle générale, les arrangements de partenariats génériques doivent être évités. Les partenariats doivent être spécifiques à une fonction et à un objectif et ils doivent être conclus uniquement sur la base d'accords utilitaires préalables encadrés par des règles spécifiques et conformes à des divisions des tâches ayant fait l'objet d'un accord.

Les partenariats les plus réussis entre des organisations multilatérales et des organisations de la société civile ont été l'objet d'un accord préalable portant sur des résultats spécifiques et sur les modalités de mesure de ces résultats, ainsi que d'accords assortis de délais stipulant des responsabilités mutuelles, un plan de travail et une stratégie de sortie établie conjointement.

877. **Recommandation 5.2:** Comme il a été développé au Chapitre 4, les processus des organes directeurs doivent faire participer davantage les partenaires de la FAO, y compris à la mise au point d'accords pertinents et nécessaires au regard du rôle de gouvernance mondiale de la FAO. Pour jouer un rôle pertinent et efficace dans la gouvernance et le positionnement de l'agriculture et de la sécurité alimentaire dans le système multilatéral en évolution, la FAO doit donner la priorité aux partenariats pour renforcer l'impact, l'efficacité et l'efficience, et répondre aux défis multisectoriels auquel se heurte le secteur. Tant la société civile que le secteur privé doivent continuer à être associés, à la fois

¹⁵⁵ Adapté de K. Bezanson, avril 2004: *Independent Evaluation of the Partnership Committees of the CGIAR*.

formellement et non formellement, aux processus des organes directeurs et contribuer ainsi à la mise au point de politiques et d'accords mondiaux viables et ouverts à l'ensemble des parties prenantes.

878. **Recommandation 5.3: Nations Unies.** Faire en sorte que les partenariats de la FAO –accords de collaboration, mécanismes de coordination interinstitutions et interaction avec les organes intergouvernementaux des Nations Unies – contribuent à l'accomplissement de sa mission, et donc de celle du système des Nations Unies dans son ensemble. Plus précisément:

- a) promouvoir le modèle du Partenariat de collaboration sur les forêts afin de traiter utilement des problèmes clés et de renforcer les possibilités de travail en réseau;
- b) promouvoir des partenariats qui réduisent le rôle direct de la FAO dans la mise en œuvre là où elle est moins forte;
- c) favoriser des possibilités de partenariats réels à l'échelon national en donnant aux représentants de la FAO dans les pays une plus grande marge d'autonomie pour prendre des décisions sur les contenus et les budgets;
- d) promouvoir des partenariats axés sur les résultats qui tiennent compte des avantages comparatifs des différentes entités du système des Nations Unies, dans le cadre desquels la FAO puisse jouer un rôle de chef de file, de facilitateur ou de participant;
- e) continuer d'apporter une contribution à la réforme des Nations Unies et au façonnement des politiques du système, grâce à des mécanismes de coordination interinstitutions; et
- f) jouer un rôle constructif dans des initiatives permettant d'assurer un soutien mieux coordonné et plus efficace du système des Nations Unies au niveau des pays, tout en reconnaissant la nécessité fondamentale d'assurer: une prise en charge et une coordination nationales; le renforcement et l'utilisation des systèmes nationaux et leur développement à plus grande échelle grâce des partenariats en dehors du système des Nations Unies (par exemple, partenariats bilatéraux, réseaux d'institutions financières internationales et d'ONG).

879. **Recommandation 5.4: Organisations basées à Rome**

- a) Les trois organisations devraient continuer à collaborer pour créer, par fusion, des services communs à Rome, y compris, dès que possible, les applications des technologies de l'information et des communications se prêtant à une prise en charge commune, comme la plateforme du système de gestion de la bibliothèque et, par la suite, la planification des ressources;
- b) elles doivent également entreprendre – avec l'encouragement des organes directeurs – des efforts plus ambitieux dans le cadre de partenariats stratégiques et programmatiques, y compris:
 - i) en assurant une représentation conjointe dans les bureaux extérieurs avec le FIDA (et, en Amérique latine, avec l'IICA);
 - ii) en veillant à favoriser des synergies au plan technique avec le PAM, qui concerneraient les systèmes d'alerte rapide, les évaluations de l'alimentation et de la nutrition et des questions de politiques ayant trait aux dispositifs de sécurité et à l'aide alimentaire;
 - iii) en assurant des synergies avec le FIDA dans un large éventail d'interfaces techniques allant du financement d'activités rurales aux entreprises agricoles et à des questions sexospécifiques et englobant la mise au point de projets, la supervision et le dialogue national sur les politiques (DSRP); et
- c) définir une stratégie conjointe en matière de communication et de promotion avec le PAM et le FIDA (voir également la recommandation 5.10).

880. **Recommandation 5.5: Banque mondiale et institutions financières internationales** (les partenariats de la FAO avec la Banque mondiale et des institutions financières internationales sont développés au Chapitre 3, où des recommandations sont également formulées sur cette question).

881. **Recommandation 5.6: GCRAI.** Des discussions importantes à l'échelon des cadres dirigeants et des organes directeurs de la FAO et du GCRAI sont nécessaires depuis longtemps pour aborder la mise au point d'une coalition véritable pour l'agriculture, le développement rural et la

disponibilité et le transfert de connaissances. La FAO et le GCRAI constitueraient le noyau de cette coalition, qui serait néanmoins ouverte à des partenariats bien plus larges. Des enseignements peuvent être tirés de l'accord aux termes duquel la FAO gère les ressources génétiques du GCRAI comme bien public mondial.

882. **Recommandation 5.7: Organisation mondiale de la santé animale (OIE).** Il est également temps pour la FAO et l'OIE d'examiner les possibilités d'une relation beaucoup plus étroite, moyennant éventuellement la fusion de leurs secrétariats (mais pas de leurs structures de gouvernance), en matière de santé animale. L'examen devrait également porter sur les modalités d'une collaboration conjointe sur les besoins en matière de gouvernance mondiale de la santé animale.

883. **Recommandation 5.8: Société civile/ONG**

- a) actualiser les politiques et les procédures de la FAO et développer les flux d'information pour contribuer à sensibiliser le personnel de la FAO à l'importance et aux avantages – ainsi qu'aux risques – des partenariats avec des ONG. Cette stratégie doit reconnaître que les partenariats fondés sur le respect mutuel peuvent aider la FAO à gagner en visibilité et en crédibilité professionnelle aux plans mondial, national et local. Elle doit être axée en particulier sur la création de partenariats avec les OSC et les ONG ayant un intérêt et de l'expérience dans les zones rurales;
- b) la FAO doit avoir un programme de promotion actif en direction des ONG environnementales qui partagent l'engagement de l'Organisation dans le domaine des interactions Environnement-Agriculture et de la gestion des ressources naturelles;
- c) la FAO doit également continuer à développer au maximum la collaboration avec des ONG dans le domaine des interventions d'urgence et approfondir ses relations en se fondant sur une stratégie claire, et ainsi accroître l'acceptation et la légitimité de son rôle de coordination;
- d) des campagnes de sensibilisation du public efficaces sont importantes et nécessitent des activités de promotion à grand rayon d'action, mais la FAO devrait mettre fin aux projets TeleFood étant donné qu'ils sont très inefficaces, du point de vue de la réalisation des objectifs et coûteux et compliqués à administrer tant pour les représentants de la FAO que pour les bénéficiaires;
- e) la FAO devrait chercher à faire participer des représentants de la société civile et du secteur privé aux processus nationaux d'élaboration des politiques où la FAO joue un rôle de médiateur; et
- f) donner les moyens voulus aux représentants de la FAO dans les pays pour leur permettre de prendre des décisions concernant les projets et les budgets et faciliter ainsi les associations avec les ONG sur les questions d'intérêt commun.

884. **Recommandation 5.9: Secteur privé.** Établir un cadre stratégique et politique clair pour l'Organisation qui permette de travailler avec le secteur privé, en particulier avec les petites et moyennes entreprises. Entreprendre d'étoffer les connaissances du personnel de la FAO sur les rôles divers et de plus en plus importants que jouent les entreprises privées en matière de développement agricole. Mettre l'accent sur les possibilités de partenariat dans les domaines de l'agriculture et du développement rural avec les organisations participant à l'Initiative relative au Pacte mondial de l'Organisation des Nations Unies.

885. **Recommandation 5.10: La stratégie de l'Organisation en matière de communication et de promotion** devrait être mise au point en étroite partenariat avec des acteurs clés de la société civile, du secteur privé, des médias et des autres organisations homologues. En particulier, les organisations basées à Rome doivent mettre au point une stratégie commune visant à exploiter la Journée mondiale de l'alimentation ainsi que d'autres manifestations pour faire mieux comprendre les questions cruciales en matière d'alimentation et d'agriculture – et pour se faire mieux connaître elles-mêmes.

Chapitre 6: Situer la culture, la structure et le mode organisationnels de la FAO¹⁵⁶

LA CULTURE INSTITUTIONNELLE DE LA FAO

886. L'une des principales conclusions des études menées sur les institutions, qu'elles appartiennent au domaine public, privé ou associatif, est que les réussites ou les échecs d'une organisation trouvent leur source la plus profonde dans sa culture. C'est là un élément central de la théorie des organisations depuis le début des années 40 pour le moins¹⁵⁷. C'est à présent un élément essentiel du diagnostic des organisations et des projets d'amélioration de leur fonctionnement¹⁵⁸. La présente section du rapport s'appuie sur ces travaux et, de façon plus générale, sur les recherches réalisées sur la culture institutionnelle et la structure des organisations, telles que les traite la littérature relative à la gestion.

887. Les données fondamentales utilisées pour ce chapitre proviennent de différentes sources, dont une enquête auprès de l'ensemble du personnel de la FAO, qui intéresse les collaborateurs de la FAO quelle que soit la nature de leur emploi – depuis les contrats à durée indéterminée jusqu'aux consultants. L'enquête en question comportait la collecte de deux types de données:

- a) le premier type reposait sur l'utilisation du « Profil ADN d'organisation »¹⁵⁹ de BAH, une méthode de diagnostic normalisée basée sur l'analyse de près de 50 000 enquêtes à travers le monde des organisations du secteur public, privé ou sans but lucratif, y compris les institutions internationales. Le résultat de ce travail de synthèse est un instrument d'enquête comparative sur la culture institutionnelle. Il nous est ainsi permis de comparer le profil organisationnel de la FAO avec celui d'organisations définies comme « saines », y compris des organisations qui, travaillant dans le secteur sans but lucratif, ont pour objet une « mission »;
- b) le second type de données a été obtenu grâce à un questionnaire structuré de 83 questions élaborées spécifiquement pour l'EEI, sur la base d'instruments produits dans le cadre d'autres institutions internationales (par exemple, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et le PNUD). La composition démographique des personnes ayant répondu au questionnaire a été comparée à la composition démographique d'ensemble de la FAO pour s'assurer de la représentativité des réponses¹⁶⁰.

888. Une autre enquête a été réalisée séparément, relativement aux questions de parité hommes-femmes se posant au sein de la FAO en tant qu'organisation.

889. L'ensemble des données collectées a fait l'objet de contrôles et vérifications supplémentaires par:

- a) des discussions thématiques de groupe structurées concernant environ 190 membres du personnel;

¹⁵⁶ Documents de travail d'information préparés par Ernest Wilson et Vanessa Bertelli.

¹⁵⁷ Voir par exemple, Lewin, Kurt, 1947. *Group Decision and Social Change*, dans T. N. Newcomb et E. L. Hartley (sous la direction de) *Readings in Social Psychology*. Troy, Mo.: Holt, Rinehart, et Winston.

¹⁵⁸ Peter Senge et al (1994) *The Fifth Discipline Fieldbook*, Doubleday, New York.

¹⁵⁹ Qu'il nous soit permis ici de remercier BAH pour l'autorisation d'utiliser son formulaire d'enquête et pour l'assistance fournie à titre gracieux en analysant les résultats et en apportant une comparaison avec les organisations équivalentes de sa base de données globale.

¹⁶⁰ Il y a eu un taux de réponse plus élevé en provenance du terrain que du Siège. Parmi les membres du personnel assignés au terrain, ceux d'Asie et du Pacifique ont répondu plus fréquemment que ceux des autres régions. Les hommes ont davantage répondu que les femmes.

- b) des entretiens de validation, à la suite des discussions en question et fondés sur leurs résultats, avec des « informateurs clés », tels que membres de la hiérarchie et Représentants permanents.

890. La présente section, consacrée à la culture institutionnelle, commence par présenter divers résultats de nature très générale permettant de distinguer diverses populations au sein de la FAO. Elle passe ensuite à une présentation des résultats du diagnostic normalisé « Profil ADN » de façon à donner un aperçu d'ensemble de l'organisation. Cette présentation est suivie d'une analyse de la culture de l'organisation, organisée selon sa structure, et commençant par une vue d'ensemble du personnel, axée sur les questions de motivation et de satisfaction au travail. Sont ensuite examinées les questions relatives au travail d'équipe, à la hiérarchie de direction, au mode de direction, et aux caractéristiques culturelles dont doit être pourvue une organisation détentrice de savoirs efficace.

Observations générales

891. Comme cela est fréquemment le cas pour d'autres organisations, l'analyse du personnel que nous avons menée permet de discerner aisément plusieurs lignes de séparation entre des groupes distincts. La première sépare le Siège du terrain. En ce qui concerne les personnes ayant répondu à l'enquête et les participants aux discussions de groupe, leur perception de la FAO était régulièrement plus positive, et optimiste quant à son évolution, parmi les personnels en poste sur le terrain que parmi leurs collègues du Siège. Au niveau des fonctionnaires du cadre organique et des directeurs, la différence est particulièrement marquée – 80 pour cent des réponses recueillies au Siège exprimaient une vue pessimiste de la culture interne de la FAO et de sa capacité à évoluer, contre seulement 30 pour cent des réponses recueillies à partir du terrain. Le personnel en poste hors Siège exprime davantage de fierté du fait d'appartenir à la FAO, il montre plus de satisfaction quant à ses capacités de prise de décision et à son environnement hiérarchique, et il a beaucoup plus confiance dans les échelons supérieurs de la hiérarchie.

892. Cette dichotomie n'est pas propre à la FAO; une enquête similaire, menée par la Banque mondiale, donnait les mêmes résultats¹⁶¹. On pourrait émettre l'hypothèse de l'effet « l'herbe est plus verte au-delà de la barrière » et aussi qu'un bureau de terrain, avec plus d'importance accordée à l'action concrète, et avec la *camaraderie* plus forte souvent caractéristique d'une structure de petite taille, forme un environnement de travail plus satisfaisant. Par exemple, les réponses les plus positives concernant le niveau auquel se prennent les décisions venaient des personnels travaillant dans le cadre d'un bureau de pays et dont le superviseur direct était un fonctionnaire recruté sur le plan national.

893. Une autre différence particulièrement marquée est celle qui sépare le personnel des services généraux du personnel du cadre organique. Le personnel des services généraux exprime un fort ressentiment à l'encontre du personnel du cadre organique, en donnant pour raisons que ses efforts sont ignorés, ses contributions dédaignées et son écoute inexistante. Une troisième ligne de fracture, enfin, sépare de leurs collègues les personnels aux niveaux hiérarchiques les plus élevés de l'Organisation, qui font directement rapport au Directeur général¹⁶², et sont également les fonctionnaires les plus étroitement en rapport avec les organes directeurs. De façon générale, les personnes appartenant à cette catégorie ont montré le plus haut degré d'adhésion (en même temps que les personnels des Départements des forêts et du développement durable) au principe d'une réforme fondamentale (et urgente) de la culture institutionnelle de la FAO. Toutefois, dans le même temps, à la question de savoir s'ils pensaient possible d'arriver à une véritable évolution organisationnelle, ces mêmes personnels étaient les plus sceptiques.

894. Enfin, une large majorité parmi le personnel féminin trouve le processus de prise de décision au sein de la FAO dominé par les hommes, surtout au Siège. Sur l'ensemble du personnel, ceux qui estiment que l'influence des femmes se fait moins sentir que celle des hommes dans la prise de

¹⁶¹ Enquête auprès du personnel de la Banque mondiale, 1997.

¹⁶² Définis, dans le contexte du rapport de l'EEI, comme le personnel de la Direction générale (ODG) et des bureaux indépendants faisant directement rapport au Directeur général.

décision sont deux fois plus nombreux que ceux qui pensent différemment, et cette opinion est encore plus répandue parmi les femmes (76 pour cent contre 52 pour cent chez les hommes). De plus, le pourcentage le plus élevé de commentaires libres (24 pour cent du total) exprimait de l'inquiétude relative au manque de femmes en haut de la hiérarchie.

L'enquête BAH

895. Le profil comparatif BAH est fondé sur le classement en sept catégories des cultures d'organisation, dont trois sont qualifiées de « saines » et quatre de « malsaines ». Un aspect important de cet instrument est qu'il s'écarte des classifications conventionnelles, qui opposent les organisations hiérarchisées aux organisations participatives, ou les organisations ouvertes aux organisations fermées. Les sept catégories retenues par BAH sont reprises et décrites dans la Figure 6.1 ci-dessous.

Figure 6.1: Principaux types d'organisation définis par profil ADN d'organisation¹⁶³

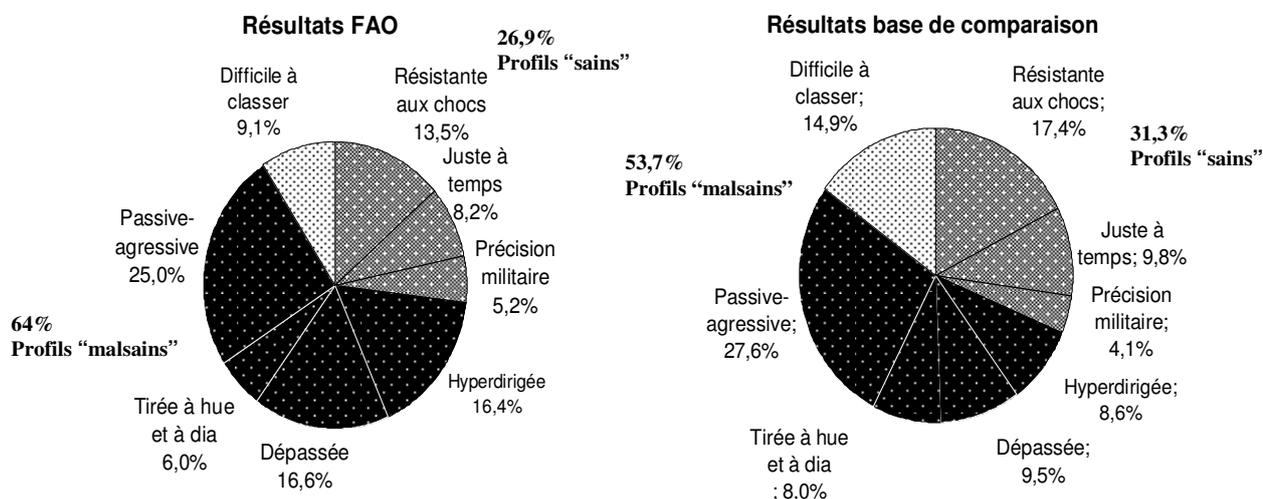
"Profils malsains"		"Profils sains"	
L'organisation passive-agressive	"Tout le monde est d'accord, mais rien ne change." Ambiance chaleureuse, apparemment sans conflit; arrive facilement à des consensus, mais peine à appliquer les plans acceptés par tous	"On y arrive au ras des pâquerettes." Capable de changement à l'occasion; peut, si nécessaire, "prendre un virage sur les chapeaux de roue" sans perdre de vue la perspective d'ensemble.	L'organisation du juste à temps
L'organisation hyperdirigée	"Nous sommes de la Direction et nous allons vous aider." Un management hautement hiérarchisé conduit à une "paralysie par excès d'analyse"; ambiance bureaucratique, très propice aux intrigues	"Vol en formation." Souvent pilotée par une équipe réduite, hautement motivée; réussite due à une exécution sans faille et à un modèle opérationnel efficace	L'organisation à la précision militaire
L'organisation dépassée par sa croissance	"Le bon vieux temps contre les lendemains qui chantent." Trop vaste et complexe pour être réellement sous le contrôle d'une équipe trop restreinte; encore incapable de déléguer la prise de décision	"Tirer au mieux parti de tout." Assez flexible pour s'adapter rapidement à des marchés changeants, tout en gardant fermement et de concert le cap d'une stratégie d'entreprise cohérente	L'organisation qui résiste aux chocs
L'organisation tirée à hue et à dia	"Que cent fleurs s'épanouissent." Des dizaines de collaborateurs intelligents, talentueux et motivés, qui n'arrivent que rarement à oeuvrer dans la même direction		

896. Sur la base de ces catégories, le profil organisationnel de la FAO s'est avéré plutôt malsain que sain, et moins sain que l'organisation moyenne définie à partir de la base de comparaison établie par BAH avec 50 000 réponses à ses enquêtes. Vingt-sept pour cent du profil de la FAO peut se

¹⁶³ Booz Allen Hamilton.

caractériser comme « sain » (contre 31 pour cent pour l'organisation moyenne de la base de comparaison), et 64 pour cent comme « malsain » (contre 54 pour cent pour la base de comparaison), les neuf pour cent restants étant difficiles à classer.

Figure 6.2: Profils organisationnels de la FAO et de la moyenne de la base de comparaison



897. La moyenne de la base de comparaison de BAH montre une certaine prépondérance du profil passif agressif, et pour cette partie spécifique du profil la FAO ne s'écarte pas du profil moyen de plus de deux pour cent. Aussi ne doit-elle pas être considérée comme particulièrement significative. En revanche la FAO montre une affinité nettement supérieure pour « **dépassée par sa croissance** » et « **hyperdirigée** ». Ces deux profils sont très similaires et vont généralement de pair, surtout quand les carrières au sein de l'organisation sont davantage basées sur la progression verticale dans la hiérarchie que sur les mutations latérales. Quand ils apparaissent en combinaison avec le profil passif-agressif, ils conduisent à diagnostiquer une organisation où s'imposent des changements dans la structure et le mode de gestion.

898. Comparé au profil moyen établi par BAH à partir de son échantillonnage d'organisations « focalisées sur une mission », celui de la FAO se rapproche quelque peu de la moyenne d'ensemble, mais en conservant une avance significative pour les catégories « hyperdirigée » et « dépassée par sa croissance ». Cette différence trouve son explication dans le fait que l'échantillonnage comparatif retenu par BAH pour les organisations focalisées sur une mission comprend un grand nombre d'ONG de taille plus modeste, dont la nature même les conduit, logiquement, à s'apparenter davantage à la catégorie « à hue et à dia ».

899. BAH attribue à une organisation dépassée par sa croissance les caractéristiques suivantes:

- sa taille et sa complexité mettent sa direction effective hors de portée d'une équipe réduite. Il lui faut distribuer et disséminer le pouvoir, l'autorité et la prise de décision pour arriver à jouer efficacement son rôle organisationnel;
- dans la mesure où les pouvoirs sont centralisés en haut de l'échelle alors que l'information est décentralisée, l'organisation dépassée par sa croissance tend à réagir lentement à l'évolution des marchés et/ou d'autres circonstances extérieures importantes;
- le sommet de la hiérarchie se mêle de trop de questions tandis que les gestionnaires locaux ne peuvent prendre de bonnes décisions, par manque de l'autorité requise, et/ou des incitations et des informations nécessaires.

900. Une organisation hyperdirigée, quant à elle, se caractérise par:
- a) l'absence d'évolutions de carrière latérales, à l'origine d'une multiplication artificielle de niveaux hiérarchiques, d'où une « paralysie par excès d'analyse »;
 - b) Une ambiance bureaucratique et très propice aux intrigues.

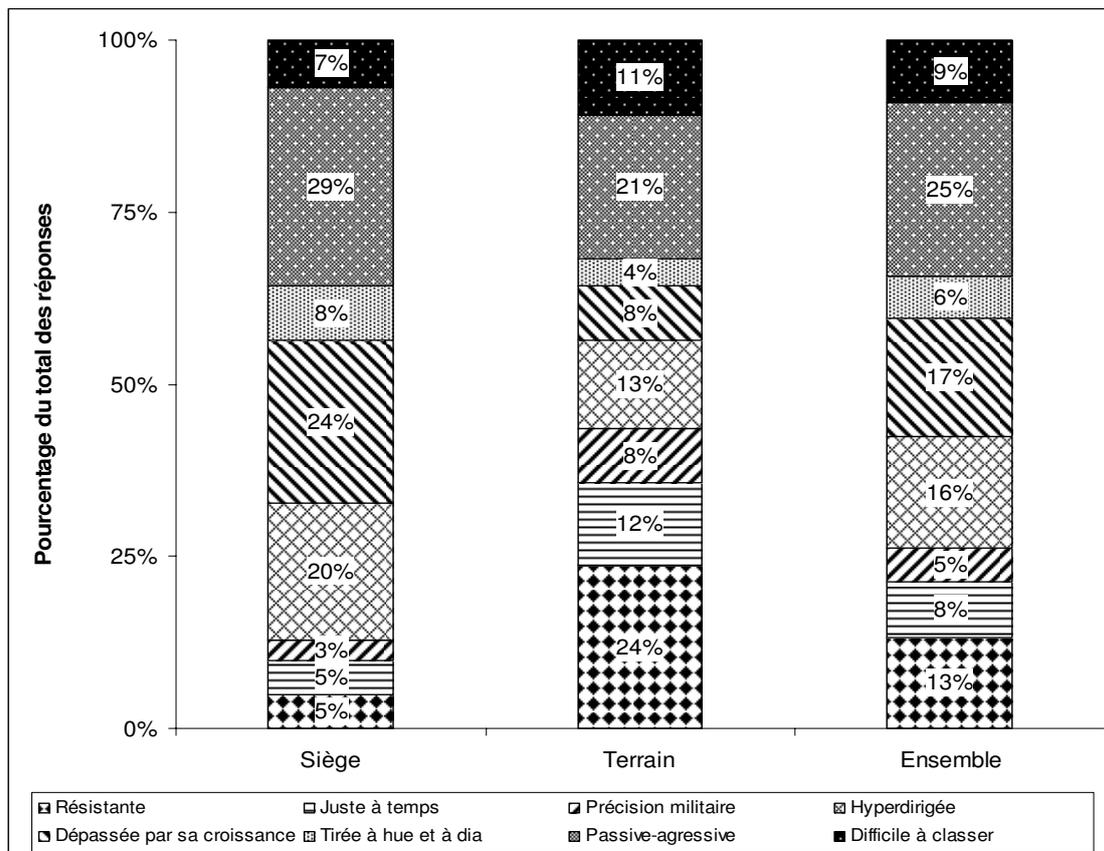
901. Enfin, les caractéristiques d'une organisation passive-agressive sont explicitées de la façon suivante:

« Un environnement de travail chaleureux, avec des collègues sympathiques... mais en fin de compte, même les meilleures propositions n'arrivent pas à se matérialiser. Les [organisations de ce type] sont pleines de gens en général bien intentionnés, qui sont victimes de processus et de politiques déficients. Le plus souvent, ... des tentatives sans conviction ou mal définies de décentralisation n'aboutissent qu'à créer des échelons supplémentaires dans la hiérarchie, tout en diluant et en obscurcissant leurs délégations d'autorité. Ce sont des organisations où l'information ne circule pas librement... Il est difficile de se dégager de ce cercle vicieux; à force de voir les initiatives ignorées au sein de l'entreprise, puis tomber dans l'oubli, les gens versent facilement dans le cynisme »¹⁶⁴.

902. Comme pour la partie du questionnaire élaborée spécifiquement pour la FAO, le profil BAH met également en lumière une différence significative entre les personnels en poste sur le terrain et au Siège (voir Figure 6.3 ci-dessous). Alors que pour la plupart des catégories BAH, les pondérations données par le personnel FAO ne diffèrent que peu entre le terrain et le Siège, l'Organisation obtient plus de points de « résistance aux chocs » sur le terrain (24 pour cent) qu'au Siège (5 pour cent seulement); de même, le personnel de terrain perçoit moins l'organisation comme « dépassée par sa croissance » (8 pour cent contre 24 pour cent au Siège). Une analyse séparée des données provenant du terrain et du Siège donne, au Siège, un profil organisationnel nettement négatif (80 pour cent), le reste du profil étant positif pour 13 pour cent et difficile à classer pour 7 pour cent. Sur le terrain les catégories négatives chutent à 46 pour cent et les positives atteignent 44 pour cent, à comparer avec 54 pour cent et 31 pour cent respectivement pour la base de comparaison.

¹⁶⁴ Neilson. G (BAH), Pasternack. B, Van Nuys. K (BAH), Octobre 2005. The Passive-Aggressive Organization, *Harvard Business Review*.

Figure 6.3: Perception de l'Organisation comme bien moins saine au Siège que sur le terrain



L'enquête de l'EEI auprès du personnel

903. La seconde partie de l'enquête par questionnaire combinait des questions reprises à partir d'autres enquêtes largement acceptées (par exemple, l'enquête auprès du personnel de la Banque mondiale) et des questions dont l'objet spécifique était de tester la représentativité des déclarations recueillies par l'EEI au cours des entretiens initiaux au sein de la FAO. Les questions étaient réparties en six catégories: mon travail; mon groupe de travail; la FAO comme un tout; la culture organisationnelle de la FAO; la nouvelle vision de la FAO; et la gouvernance de la FAO. Pour rendre leur quantification aisée et leur étalonnage fiable, les questions appelaient essentiellement, comme réponse, des notes sur une échelle de sept points, allant de « je suis en complet désaccord » à « je suis complètement d'accord » avec une option « je ne peux ou ne souhaite répondre »¹⁶⁵. À part la section du questionnaire relative à la « Nouvelle vision » de la FAO, les réponses du type « ne sait pas » restent bien inférieures à dix pour cent pour toutes les sections. Pour la section « Nouvelle vision », ce pourcentage atteignait 30 pour cent, démontrant le manque de familiarité d'une proportion significative de la FAO avec ce concept.

La culture de l'organisation, du point de vue du personnel

904. **Motivation:** Les employés ayant répondu sont, dans leur grande majorité, fiers de leur appartenance à la FAO et soutiennent les objectifs de l'Organisation. Comme un membre du personnel l'a résumé lors des entretiens de validation de l'enquête, « le mandat de la FAO est un mandat de rêve » – une opinion que de nombreux groupes de travail ont faite leur. Plus de 93 pour cent des sondés étaient pleinement d'accord avec la déclaration « Je soutiens fermement le mandat et les

¹⁶⁵ Le pourcentage de réponses dans lesquelles des questions spécifiques ont été laissées sans réponse ne dépasse pas 2 pour cent et, en conséquence, dans le cadre de la présente analyse, il n'en est pas tenu compte.

objectifs de la FAO ». Pour la déclaration « Je suis fier d'être un membre du personnel de la FAO », le pourcentage était de 84 pour cent. Le consensus absolument général du personnel à tous les niveaux était que la mission, les objectifs généraux et les objectifs opérationnels de la FAO sont nobles et méritent pleinement que le personnel s'emploie à les réaliser. La motivation du personnel dérive de façon très claire du mandat de l'Organisation et 72 pour cent de ses membres estiment que leur motivation pour faire correctement leur travail dérive de beaucoup d'autres facteurs que leur rémunération. Ce pourcentage est supérieur à celui de la base de comparaison BAH dans son ensemble, tout en restant légèrement inférieur à celui qui caractérise les organisations focalisées sur une mission (81 pour cent). De façon générale, le personnel donne également des bonnes notes à la FAO en ce qui concerne deux déclarations relatives au genre (« la culture de l'Organisation permet aux femmes de travailler sans difficultés à la FAO » – 64 pour cent – et « la FAO prend au sérieux les problèmes de parité hommes-femmes sur le lieu de travail » – 62 pour cent), bien que là aussi la réponse varie selon le genre (50 pour cent de réponses affirmatives chez les femmes).

905. Cependant, confrontés à la question de la façon dont les grands principes de la FAO se traduisent dans les faits, les sondés répondent de manière beaucoup moins positive (voir exemples dans le tableau 6.1 ci-après).

Tableau 6.1: Réponses à l'enquête auprès du personnel	
Déclaration	Pour cent Négatif
J'ai un degré élevé de confiance dans les échelons supérieurs de la hiérarchie de la FAO	59
Les opinions du personnel de la FAO peuvent influencer sur les décisions des échelons supérieurs de sa hiérarchie	64
La relation d'ensemble entre le personnel et les échelons supérieurs de la hiérarchie de la FAO se caractérise par la confiance mutuelle	66
La façon qu'a la FAO de déléguer l'autorité et les responsabilités à son personnel aboutit à une détermination efficace des échelons et des délégations en cause	66
La FAO introduit les changements nécessaires à l'Organisation en s'appuyant sur les qualités et les atouts de ses ressources humaines	72
Il est possible d'obtenir des changements positifs de la culture de l'Organisation sans procéder à des réformes fondamentales de la façon dont la FAO est dirigée	90

906. **Satisfaction au travail:** la majorité des sondés pensent trouver dans leur travail l'occasion de faire usage de leurs capacités, de leur formation et de leur expérience. Cette perception générale positive semble provenir davantage de la valeur inhérente attachée à la participation à la mission de la FAO qu'à une satisfaction portant sur l'évolution de la carrière des individus. À cet égard, le dépouillement du questionnaire indique un sentiment général de frustration dû à l'impression d'être « coincé(e) » et à l'absence d'opportunités de diversifier ses activités et d'accroître ses connaissances. Par exemple, 79 pour cent de l'ensemble des sondés seraient heureux de pouvoir prendre part à des rotations de postes au Siège et hors Siège, et 82 pour cent seraient heureux d'avoir la possibilité de mutations latérales d'une fonction à l'autre, même sans promotion en grade (voir aussi le Chapitre 8).

907. Près de 86 pour cent des sondés expriment l'opinion selon laquelle la gestion des ressources humaines au sein de la FAO ne permet pas l'épanouissement du personnel. Ce sentiment a été confirmé avec une force particulière au cours des échanges au sein des groupes de travail focalisés. Les membres du personnel des services généraux, notamment, ont estimé que leur travail ne leur offrait pas assez d'occasions de progresser. Alors que la technologie actuelle de bureautique conduit beaucoup d'employés de cette catégorie à exercer et à maîtriser de nombreuses responsabilités quasi professionnelles, il a été observé que 698 de ces employés des services généraux voient leur fonction décrite par le mot suranné et indéfini de « clerk » (commis). En ce qui concerne les fonctionnaires du cadre organique, les entretiens de validation de l'enquête menés avec beaucoup d'entre eux ont mis en

lumière des inquiétudes du fait qu'ils se sentaient en voie de « déqualification », en raison de l'absence relative de formation de soutien ou de mesures d'aide à l'évolution de carrière qui leur auraient permis de figurer parmi les meilleurs de leur profession. D'autres exprimaient un sentiment de frustration du fait que leur champ d'expertise n'était plus nécessaire à la FAO, ou était en voie de ne plus l'être. Pour citer un spécialiste, « je n'ai d'autre choix que de m'accrocher à mon poste et d'accepter de devenir de plus en plus étranger à la façon de travailler, parce qu'il n'y a pas de disposition de départ volontaire convenable qui me permette de partir avec dignité ».

908. **Réactions aux récentes réformes:** Sur le sujet des réformes, les divisions au sein de la FAO sont nettes. Le personnel de terrain y est favorable, tandis qu'au Siège l'opposition est générale. Cependant, l'interprétation de ce résultat du questionnaire exige quelque prudence. Par exemple, les visites aux bureaux de pays ont apporté la preuve incontestable que les personnels de terrain, le plus souvent, ne savent pratiquement rien des propositions de réformes, si ce n'est qu'elles font la part belle au renforcement des activités de terrain, ce que le personnel de terrain approuve. Alors que les employés du Siège, et notamment les employés des services généraux, ne voient souvent dans ces propositions qu'une menace pour leur emploi.

909. Une analyse plus approfondie des données fournies par le questionnaire et par les entretiens de validation met en lumière des inquiétudes, parfois très vives, sur les dommages profonds et irréversibles que pourraient subir les compétences techniques centrales de l'Organisation du fait des réformes proposées. De très nombreux spécialistes en poste au Siège, dans des domaines tels que les forêts, la pêche et la santé animale et végétale, maintiennent que la FAO est déjà au seuil de ressources au-dessous duquel l'excellence technique nécessaire dans ces domaines, notamment dans l'exécution des fonctions globales et des contrôles qualité qui ne peuvent être mis en œuvre qu'à partir du Siège, est compromise – si elle n'est pas déjà tombée sous ce seuil. Ils affirment que, sauf accroissement significatif de ces ressources, la poursuite de la décentralisation aux dépens de leur domaine d'expertise se traduira par une perte irréversible de capacités techniques au sein de la FAO, et en conséquence à une érosion de l'avantage comparatif détenu par celle-ci. Les organisations partenaires de la FAO et les cadres extérieurs homologues des fonctionnaires du cadre organique de la FAO se font largement l'écho de ces craintes.

910. Ces craintes ne doivent pas être interprétées comme un rejet de la décentralisation proprement dite, car la très grande majorité des spécialistes techniques du Siège ont également clairement souligné l'importance de mesures propres à augmenter l'impact de la FAO sur le développement « au niveau des pays ». Aux yeux de ces spécialistes, le nœud du problème se situe au niveau des contraintes en termes de ressources, et des coûts d'opportunité au moment des choix. Un spécialiste technique de grade élevé s'est exprimé en termes particulièrement réfléchis, illustrant clairement son propos: « La FAO ne peut avoir le beurre et l'argent du beurre. Nous sommes déjà surchargés presque jusqu'au point de rupture... Si mes [collaborateurs techniques] sont affectés à des bureaux sous-régionaux, notre capacité de travail s'effondrera complètement. Bien entendu, je serais très content de voir davantage de ... [décentralisation] ... mais cela n'a de sens qu'à condition de faire appel à davantage de [spécialistes techniques]... La FAO ne peut se permettre de continuer à faire semblant de pouvoir en faire plus avec moins de ressources. Nous pouvons en faire davantage avec davantage de moyens, en faire moins avec moins, ou même en faire moins avec plus de moyens, mais davantage de résultats avec moins de moyens est une impossibilité. Ou nous abordons honnêtement la question, ou nous allons droit à une conclusion désastreuse pour l'Organisation ».

911. En ce qui concerne la consultation réalisée au sujet des réformes, il n'y a pas de différence entre le Siège et le terrain, ou entre les fonctionnaires du cadre organique et le personnel des services généraux (80 pour cent du personnel estime qu'il n'y a eu que peu de consultation, si ce n'est pas du tout). En conséquence, l'appropriation collective de ces réformes est très peu ressentie.

912. Il y a également un consensus quasi unanime au sein du personnel (96 pour cent, soit 1 187 sur les 1 233 réponses au questionnaire) sur l'opinion selon laquelle **toute réforme réussie de la FAO est conditionnée par un changement préalable, de fond, de sa culture organisationnelle et institutionnelle**, et que c'est également une condition préalable pour que la mission de l'Organisation

soit accomplie avec succès. Bien entendu, on ne peut isoler une image claire et unanime des changements souhaités par le personnel. De plus, les entretiens de validation de l'enquête et les groupes de travail focalisés ont également mis en évidence l'opinion, majoritairement répandue, selon laquelle la FAO est difficile à changer. Au demeurant, un commentaire récurrent au cours des entretiens, et concernant l'EEI elle-même, consistait à se féliciter de cette enquête, mais en ajoutant que, quels que soient ses conclusions, elles ne survivraient pas au processus ultérieur de révision et de prise de décision.

913. **Travail d'équipe au sein de la FAO:** La perception de l'efficacité des équipes ou des groupes de travail immédiats auxquels prennent part les membres du personnel est généralement très positive. Par comparaison avec une enquête similaire réalisée à la Banque mondiale, le personnel de la FAO perçoit plus positivement le cercle immédiat au sein duquel il travaille. Il s'agit là d'un élément très favorable pour l'avenir, qui pourrait en particulier apporter les fondations de véritables initiatives de la base. Cette observation est limitée du fait que ces perceptions positives, pour répandues quelles soient, ne s'étendent pas au-delà du cercle de travail immédiat des individus. La même question, à l'échelle de la division et du département, puis aux échelons supérieurs de la hiérarchie, montre une diminution soutenue des impressions d'appartenance et de travail d'équipe. La section qui suit au sein du présent chapitre souligne les graves faiblesses dont souffre la coopération entre Bureaux régionaux, Bureaux sous-régionaux et Bureaux de pays.

914. **La culture de gestion et de direction au sein de la FAO:** L'enquête de l'EEI met en évidence le caractère distinctement hiérarchique de la culture de gestion de la FAO¹⁶⁶. Cet état de choses n'a rien de nouveau à la FAO où il perdure depuis des décennies. Son apparition est une conséquence de facteurs structurels et d'un certain style de direction. Les facteurs structurels sont nombreux, tels que la verticalité dominante des canaux de communication et une tradition de cloisonnement du travail que n'ont fait que renforcer, au cours des récentes années, la concurrence interne pour des ressources financières en constante diminution, le manque de possibilités de mutations et rotations verticales du personnel, et enfin le style de direction lui-même.

915. La FAO, depuis sa naissance, est une organisation où l'autorité procède exclusivement d'en haut. Deux de ses premiers directeurs généraux, Lord Boyd-Orr et B. R. Sen, ont été décrits par un rapport comme « des autocrates nés »¹⁶⁷. Par comparaison, l'UNESCO (dont le premier Directeur général fut Sir Julian Huxley, universitaire et auteur d'ouvrages de vulgarisation scientifique) formait à l'origine un environnement très ouvert. Huxley avait une personnalité qu'on pouvait décrire comme « jamais à court d'idées, et d'un enthousiasme contagieux, mais de son propre aveu il n'était pas un bon administrateur »¹⁶⁸. Des ouvrages plus récents¹⁶⁹ rapportent la façon dont M. Saouma, alors Directeur général, a poussé extrêmement loin l'autocratie au sein de la FAO. Dans un monde moderne où s'affirme fortement l'évolution vers des modes participatifs de gestion et de direction, la FAO se singularise par la grande tolérance qu'elle a développée envers l'autoritarisme et l'imposition des décisions du sommet de la hiérarchie comme mode de gestion.

916. Le Directeur général actuel a pris son poste à un moment où les anciennes structures de gestion d'inspiration hiérarchique étaient partout remises en cause, surtout dans les organisations détentrices de savoirs telles que la FAO. Sous l'effet conjoint des nouvelles technologies et de la cadence soutenue de création de nouveaux savoirs, la réussite de telles organisations requiert des procédures d'acquisition de données à partir de sources diversifiées, puis d'intégration et de mobilisation de ces éléments au service de leurs missions et de leurs objectifs. La culture

¹⁶⁶ Quatre-vingt-treize pour cent des sondés de la FAO ont décrit la culture de gestion de la FAO comme hiérarchique, rigide et donnant la primauté au haut de l'échelle. Quatre-vingt-neuf pour cent étaient en désaccord avec la déclaration « la culture de la FAO est ouverte et accueillante ».

¹⁶⁷ Weitz, C. 1997. *Who Speaks for the Hungry?* Dag Hammarskjold Foundation.

¹⁶⁸ Baker, R. H. 1976. *Bibliographical Memoirs of Fellows of the Royal Society*, vol. 22,

¹⁶⁹ Voir Ingram, J. *Bread and Stones*. 2007. *Leadership and the Struggle to Reform the United Nations World Food Programme*. BookSurge Publishing.

d'apprentissage nécessaire au sein de telles organisations ne se limite pas à l'acquisition individuelle de savoirs, mais doit également comprendre leur intégration collective et partagée. Ces organisations doivent par ailleurs accepter l'évolution et le changement continuel qui sont indispensables à leur survie dans un environnement en perpétuelle mutation¹⁷⁰.

917. Une des caractéristiques propres aux organisations profondément hiérarchiques est la grande quantité de temps consacrée à des réunions formelles. Tout au long des entretiens individuels comme des groupes de travail, membres du personnel et cadres supérieurs ont émis de nombreux commentaires peu flatteurs sur le temps passé par les échelons supérieurs de la hiérarchie à prendre part à divers comités. Même si l'intention originelle des comités internes a pu être de promouvoir un sentiment d'appartenance à l'Organisation et une prise de décision plus participative, il semble qu'à présent, au sein de la FAO, ces comités soient perçus, au moins partiellement, comme un moyen pour les décideurs de se décharger de leur responsabilité individuelle, érodant ainsi la reddition de comptes par ces décideurs. L'EEI a dénombré 33 comités formels dans le cadre de la FAO, la majorité d'entre eux nécessitant la participation du Directeur général, du Directeur général adjoint ou d'un Sous-Directeur général. Ces comités sont répartis en trois groupes: les Comités de gestion (au nombre de neuf), les Comités administratifs (douze) et les Comités chargés de la protection sociale et des questions de personnel (douze). L'EEI n'a pas jugé utile de s'attarder sur ce dernier groupe, l'existence de ce type de comités reflétant un dialogue entre le personnel et la direction qui se situe hors du mandat de l'EEI. Toute cette structure coiffe une série de sous-comités réunissant divers échelons de la hiérarchie et des fonctionnaires techniques déterminés, et dont certains sont également présidés par un Sous-Directeur général.

918. Deux Comités sont présidés par le Directeur général et font partie de son appareil de direction – la Réunion de direction de haut niveau et le Conseil de direction, ce dernier réunissant le Directeur général et l'ensemble de son équipe de direction à partir de la classe D2. Bien que ce dernier comité ne soit bien évidemment pas un organe de décision, il a été qualifié par la majorité des fonctionnaires de classe D2 et des classes supérieures de « forum unidirectionnel » où un échange d'idées n'a pas sa place. La plupart des Sous-Directeurs généraux appartiennent à sept comités et certains participent à dix comités, parfois à titre de présidents, tandis que le Directeur général adjoint préside dix de ces comités.

919. Il n'existe aucune analyse coûts-avantages de cette structure fondée sur des comités, et le Bureau de l'Inspecteur général n'a pas procédé à une vérification de son efficacité par rapport à son coût. Différents efforts de simplification ont abouti à la disparition de groupes de travail interdépartementaux et, par la suite, de nombreux DPAI (Domaines prioritaires pour les activités interdisciplinaires). Cependant, il n'est guère besoin d'en approfondir l'analyse pour confirmer que l'on a affaire à une culture de gestion fondée sur les comités, et rigidement alignée sur des principes de centralisation et de prise de décision confinée aux échelons supérieurs. Les dernières propositions de réformes font référence à un accroissement des délégations d'autorité et de responsabilité. La direction a récemment entamé un processus de simplification des comités, prenant en compte le principe de subsidiarité; il serait hautement souhaitable que ce processus soit mené à bien dans un délai raisonnable et en tenant pleinement compte des problèmes décrits ci-dessus.

920. Hautement hiérarchisée et autoritariste, la culture de gestion de la FAO n'a que très peu changé au fil des ans. Le personnel perçoit le Directeur général comme distant, isolé et inaccessible. Les échelons supérieurs de la hiérarchie de la FAO reconnaissent qu'il n'y a pas de travail d'équipe à leur niveau; les Sous-Directeurs généraux régionaux n'ont que peu de relations les uns avec les autres, ou avec leurs collègues du Siège; les anciens Sous-Directeurs généraux indiquent que l'accès qu'ils avaient pu avoir au Directeur général passait presque exclusivement par son cabinet, et que tout accès direct restait au mieux sporadique, le choix des sujets abordés relevant entièrement au Directeur général. Certains facteurs structurels font obstacle au changement dans ce domaine. Avec un échelon

¹⁷⁰ Voir Senge, P. 1990. *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*, Doubleday, New York.

supérieur de management de la FAO composé de 13 personnes, il semble inévitable d'avoir des réunions formelles sous la présidence du Directeur général.

921. Au cours des entretiens et des réunions des groupes de réflexion consacrés à la façon dont la FAO pourrait améliorer sa capacité de travail et son efficacité, l'équipe de l'EEL a été surprise par la fréquence des observations faites par le personnel à propos de points mineurs qu'il perçoit de toute évidence comme autant de symboles de l'isolement du Directeur général par rapport à ses subordonnés, et l'espoir également formulé que le rapport de l'EEL, en suggérant l'élimination de ces pratiques, contribuerait grandement au redressement de la FAO. Un exemple particulièrement parlant est peut-être l'appareil de sécurité autour du Directeur général. De nombreux autres dirigeants d'organisations, dont certains ont un problème de sécurité considérablement plus pressant, travaillent dans un environnement plus accessible et entretiennent avec leur personnel des échanges interactifs plus intenses que ce à quoi on assiste à la FAO. Rien n'interdit à un dirigeant de pratiquer l'ouverture et la facilité d'accès avec son personnel quand il y a une bonne sécurité du périmètre extérieur, comme c'est à présent le cas à la FAO. Lever ces barrières certes peu importantes, mais significatives, pourrait constituer un signal fort de volonté de changement, et aurait une bonne chance de susciter des réactions positives du personnel, éliminant des obstacles artificiels.

Prise de décision, reddition de comptes et délégation d'autorité

922. L'écrasante majorité du personnel de la FAO décrit les processus d'approbation et de révision au sein de l'Organisation comme pesamment *ex ante*¹⁷¹. Dix-sept pour cent seulement estiment que les décisions au sein de la FAO sont prises au niveau le plus adéquat en termes d'efficacité du travail, et 13 pour cent seulement estiment que la FAO fait preuve d'efficacité pour déléguer aux bons niveaux autorité et responsabilités, ou pour décentraliser une partie du processus de décision. Par exemple, le Bulletin du Directeur général n° 2006/19, consacré aux délégations d'autorité et à la simplification des procédures administratives, énumérait un certain nombre de mesures, d'application immédiate, fixant des seuils plus élevés pour la délégation d'autorité relative à l'approbation des protocoles d'accord, des passations de marchés, de l'utilisation des fonds du PCT et du recrutement de personnel local. Il indiquait également que d'autres mesures de simplification suivraient, soulignant l'engagement de l'Organisation à suivre les principes directeurs des réformes du Directeur général. Cependant, lors des visites de terrain de l'EEL, il est apparu que de nombreux dépositaires de ces nouvelles délégations d'autorité n'avaient pas une idée claire de l'autorité qui leur était conférée et restaient peu enclins à en faire usage. Même en cas de délégation de pouvoirs, il est fréquent de voir « ouvrir le parapluie » en sollicitant officiellement l'approbation de l'échelon supérieur avant de poursuivre. Cela fait des décennies que le réflexe d'éviter le risque est devenu un élément profondément enraciné de la culture institutionnelle de la FAO.

923. Il ne s'agit pas là d'une petite gêne administrative. Une des observations les plus fréquemment faites à l'équipe de l'EEL sur le terrain concernait les délais de réaction excessifs de la FAO. La culture de la FAO n'est pas celle qui convient au mode de mise en œuvre requis par la nature même des interventions d'urgence. Nonobstant ces contraintes, la FAO s'est montrée parfaitement à la hauteur au cours de nombreuses situations d'urgence humanitaire¹⁷² (voir Chapitre 3), mais pour jouer un rôle plus affirmé, à long terme, dans des opérations d'urgence humanitaire, il lui sera nécessaire de disposer d'instruments administratifs et stratégiques nettement plus flexibles et permettant une réelle liberté d'action.

924. **Une organisation détentrice de savoirs (voir aussi Chapitre 3):** Les textes fondateurs de la FAO la définissaient clairement comme une organisation détentrice de savoirs. Les architectes de l'organisation ont par ailleurs été très clairs quant au type d'organisation détentrice de savoirs qu'ils avaient en tête (voir Encadré 6.1); ils ne voyaient pas la FAO comme l'unique organisation mondiale consacrée à l'agriculture et à l'alimentation, mais plutôt comme une organisation parmi d'autres

¹⁷¹ On entend par *ex ante* l'application de l'approbation et des mesures de contrôle **avant** l'événement visé par le contrôle.

¹⁷² Évaluation en temps réel des opérations d'urgence et de redressement de la FAO en réponse au séisme et au tsunami de l'océan Indien (2007); et Évaluation multilatérale de la campagne de lutte contre le criquet pèlerin 2003-2005 (2006).

constituant un réseau de savoirs ou un partenariat, et travaillant ensemble à la production, à la diffusion, à la mise en œuvre, à l'adaptation et à l'assimilation des savoirs.

Encadré 6.1: la FAO: dès ses origines, une organisation de savoirs en réseau

« La connaissance relative à l'amélioration des méthodes de production, de transformation et de distribution, ainsi qu'à l'amélioration de l'utilisation de la nourriture, est (uniquement un premier pas)... Le vrai problème est d'arriver à sa mise en œuvre à l'échelle nécessaire... Le résoudre suppose de faire appel à toute la capacité de réflexion et toute la volonté d'agir que peuvent rassembler les pays, tant par eux-mêmes et par l'intermédiaire d'autres organismes internationaux que par l'entremise de la FAO. »

« Pour (y contribuer, la FAO doit avoir), comme partenaires actifs..., des institutions traitant à l'échelle internationale des problèmes de main-d'œuvre, de crédit, de stabilisation monétaire, de commerce, de santé, d'éducation, et de toutes autres questions vitales pour le bien-être des nations .»

Extrait de Le travail de la FAO: Rapport d'ensemble de la Première session de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, préparé par la Commission intérimaire des Nations Unies sur l'alimentation et l'agriculture, août 1945.

925. Comme le souligne le Chapitre 2 du présent rapport, les partenariats nécessaires pour donner toute son efficacité à une organisation détentrice de savoirs étaient relativement peu nombreux en 1945, et peu diversifiés. Le même chapitre démontre amplement que la situation actuelle est beaucoup plus complexe. Le rythme de création de nouvelles connaissances a atteint des niveaux inégalés. Une récrimination universelle des décideurs d'aujourd'hui est la surcharge d'information qui pèse sur eux. La croissance explosive des savoirs a été décrite en ces termes: « Pour que le volume de connaissances du temps du Christ double, il a fallu arriver au milieu du dix-huitième siècle. 150 ans plus tard il avait encore doublé, et 50 ans après cela, il doublait une nouvelle fois. Aujourd'hui le doublement des connaissances intervient tous les quatre à cinq ans. Il a été produit davantage d'information au cours des dernières trente années qu'au cours des 5 millénaires précédents. »¹⁷³.

926. En termes institutionnels, des domaines qui étaient autrefois réservés à la FAO sont aujourd'hui occupés par une foule d'autres organisations, dont beaucoup sont mieux placées qu'elle sur les plans des ressources humaines, de l'insertion institutionnelle et des ressources financières. Les principaux partenaires de la FAO dans le domaine des savoirs, à l'échelon national, sont restés le plus souvent limités aux Ministères de l'agriculture, ces partenariats ne s'ouvrant jamais aux Ministères en charge des finances, de l'économie, de l'énergie, et du commerce qui sont à présent beaucoup moins marginaux qu'ils ne l'étaient en termes d'intervention directe sur les problèmes, les tendances et les politiques de l'alimentation et de l'agriculture¹⁷⁴. Sous beaucoup d'aspects, la dominance du secteur privé est encore plus affirmée, mais « il y a très peu d'exemples de coopération entre la FAO, des organisations d'agriculteurs et des grandes entreprises du secteur... »¹⁷⁵. Qui plus est, comme on le verra plus loin dans le présent chapitre, les caractéristiques structurelles de la FAO comprennent des rigidités pesantes et un haut degré de segmentation organisationnelle. Ces facteurs constituent des contraintes sévères au rôle actuel et potentiel de la FAO comme organisation détentrice de savoirs.

927. De plus, la 'culture' de la gestion des savoirs comme la comprend la FAO est fortement enracinée dans un modèle 'linéaire' aujourd'hui dépassé, basé sur l'hypothèse selon laquelle la création du savoir relève d'un domaine précis (ou d'un ensemble d'institutions donné), son transfert d'un autre domaine et enfin son utilisation d'un troisième. L'efficacité de la gestion du savoir, aujourd'hui, ne se réduit plus à la mise en place de meilleures connexions entre entités en place (par exemple, entre producteurs de savoir et utilisateurs de savoir), elle suppose également que les

¹⁷³ Sagasti, Francisco. 1999. *Development Cooperation in a Fractured Global Order*, IDRC Books, Ottawa, p. 21.

¹⁷⁴ Voir Évaluation du travail de la FAO sur les produits de base et leur commerce, mars 2007.

¹⁷⁵ FAO. Juillet 2004. *Evaluation of FAO's Cross-Organizational Strategy Broadening Partnerships and Alliances*, Final Report, p. vi.

différentes entités soient adaptées à leur tâche. Les structures institutionnelles chargées de gérer le savoir au sein de la FAO sont en général de type bureaucratique, alors que les économies et les institutions fondées sur le savoir fonctionnent aujourd'hui dans un contexte différent. Cette nouvelle donne exige des connexions et des processus de gestion des savoirs pratiquement parfaits, essentiellement caractérisées par l'agilité et la flexibilité, et par l'existence d'incitations récompensant les flux ascendants, descendants et interdépartementaux d'information, ainsi que les échanges avec l'extérieur.

928. L'enquête réalisée auprès du personnel par l'EEI et les entretiens individuels ont révélé que très peu de fonctionnaires sont en mesure de parler de ce que font les collègues des autres départements. À première vue cela peut sembler paradoxal, dans la mesure où l'Intranet de la FAO comporte une Salle de presse ainsi qu'un Forum du savoir, une Information sur les programmes clés, les invitations aux séminaires et ateliers, et une section consacrée aux Initiatives spéciales, le tout régulièrement tenu à jour. De plus, le site Web de la FAO fournit des informations détaillées sur les programmes de l'Organisation, y compris les évaluations de projets et de programmes, bien qu'il soit nécessaire d'observer que ce site se prête mal à la navigation.

929. Le paradoxe, cependant, n'est qu'apparent. Les études sur la gestion organisationnelle des savoirs ont conclu de façon répétée à un échec annoncé des initiatives de gestion semblables à celles mentionnées ci-dessus quand elles sont simplement « plaquées » sur les activités en cours. Les études en question s'accordent avec force pour conclure que la réussite à long terme des organisations détentrices de savoirs dépend d'activités « intégrées » transversalement à l'ensemble de l'institution, renforcées par de solides mécanismes d'incitations, et appuyées sur un cadre général cohérent portant sur la collecte initiale des données, la planification, la préparation des rapports et la présentation des résultats¹⁷⁶. Ce n'est pas le cas pour la FAO (voir Chapitre 7). L'évaluation de 2005 sur la communication des messages de la FAO a conclu que: « La communication ne doit plus constituer une activité distincte de la FAO. Si l'Organisation veut progresser sur son programme de développement, elle doit incorporer de la communication à son approche du problème de transmission, aux niveaux départemental, régional et national, des messages illustrant ses stratégies... ce qui nécessite une complète appropriation de l'organisation par le personnel »¹⁷⁷.

930. Le Directeur général montre la voie d'une évolution vers plus d'efficacité pour la FAO dans son rôle d'organisation détentrice de savoirs. La réussite n'est en rien hors de portée. La FAO détient en effet l'avantage comparatif d'un immense corpus de connaissances spécialisées, amassé en 60 ans. Cependant, par un effet particulièrement pervers, la culture de gestion de l'Organisation et sa structure hautement hiérarchisée continuent de faire obstacle à cet objectif. Ce n'est pas le simple recrutement d'un « gestionnaire de savoirs » qui pourra résoudre ce problème. Des mesures explicites de refonte de l'Organisation par la réduction de la hiérarchie, la simplification des structures et la mise en œuvre de procédures fondées sur le principe de subsidiarité sont indispensables. La prise de risque doit être encouragée et des processus de management plus ouverts et transparents institués. Comme il a été discuté au Chapitre 3, ces changements assureraient à la FAO sa juste place au sein de réseaux de savoirs interdépendants qui se chevauchent. Ce rôle serait désormais celui de facilitateur plutôt que de gestionnaire central des savoirs.

931. Au cours des entretiens et des réunions des groupes de réflexion chargés de la « gestion des savoirs », l'EEI a pu identifier une seconde culture, minoritaire, au sein de la FAO. Cette culture se manifeste par la prolifération de groupes de travail spécialisés, tels par exemple que le Groupe de travail sur la biodiversité, dont l'histoire est typique – une naissance informelle au sein de la seconde culture, puis l'adoption par la structure officielle de la FAO et l'accès à un statut officiel. Ce n'est qu'à ce moment que des ressources suffisantes pour insuffler un effet catalytique dans ses travaux lui furent

¹⁷⁶ Voir Finger, M. et Brand, S. B. 1999. The concept of the « learning organization » applied to the transformation of the public sector in M. Easterby-Smith, L. Araujo and J. Burgoyne (sous la direction de) *Organizational Learning and the Learning Organization*, London: Sage.

¹⁷⁷ FAO. 2005. *Évaluation de la stratégie trans-organisation sur la communication des messages de la FAO*, p. 6 et 7.

allouées. La seconde culture en question est ouverte au partage et aux alliances externes, et recherche la formation d'alliances au sein de l'Organisation pour faire avancer des idées neuves. Son existence démontre que les qualités essentielles que sont la souplesse et une prédisposition à collaborer à travers les frontières interdépartementales sont déjà présentes dans quelques parties de l'Organisation.

932. À l'heure actuelle, cette seconde culture n'est pas la culture dominante de l'Organisation, et n'est pas admise partout au sein de celle-ci. Néanmoins elle a l'avantage d'être un modèle « né sur place », avec des potentialités confirmées de bâtir la gestion du savoir à partir de la base, à condition d'élaborer des méthodes pour en tirer le meilleur parti et pour la répandre au sein de l'Organisation de façon réellement stimulante et participative. Une comparaison est possible avec les sentiers sauvages tracés dans une pelouse par les piétons préférant couper que faire le détour par les allées bétonnées. Les jardiniers seraient bien inspirés d'aménager des nouveaux sentiers sur ces tracés spontanés, que les promeneurs en fait préfèrent, comme le démontrent leurs traces dans l'herbe.

Conclusions

933. L'évaluation qui précède de la culture institutionnelle de la FAO repose essentiellement sur l'expérience et les opinions du personnel de la FAO, et notamment sur une évaluation comparative standard de la culture institutionnelle et une enquête sur mesure auprès du personnel. Elle s'appuie également sur la littérature classique traitant des théories de l'organisation et de leur mise en pratique, et en particulier celles qui visent explicitement les organisations détentrices de savoirs. Notre enquête montre un personnel de la FAO motivé, un engagement réel pour la mission d'ensemble de la FAO, et une satisfaction des membres du personnel quant à leur cercle de travail immédiat. La culture organisationnelle de la FAO, en revanche, comprend le sentiment, largement répandu au sein du personnel, d'exclusion et d'éloignement par rapport à la prise de décision et au débat général. Le personnel de la FAO démontre un besoin de changement, tout en ayant perdu toute confiance envers les changements imposés en dehors d'un processus consultatif et ouvert.

934. L'analyse faite par l'EEI de la culture organisationnelle de la FAO démontre clairement l'appartenance de celle-ci à la catégorie des « organisations dépassées par leur croissance ». Cette catégorie est définie par les caractéristiques principales ci-après:

- a) trop grande et trop complexe pour continuer à être dirigée de manière centralisée par une petite équipe, elle ne peut devenir efficace qu'en diffusant beaucoup plus le pouvoir, l'autorité et les responsabilités. Une structure décisionnelle centralisée est incapable de l'efficacité et de l'efficience requises par l'organisation. La direction centrale s'investit dans beaucoup trop de problèmes à des niveaux beaucoup trop bas;
- b) sa culture de gestion est hiérarchique, centralisée et rigide et les canaux de communication sont essentiellement verticaux. Avec un pouvoir hautement centralisé et la restriction de sa délégation à des niveaux hiérarchiques relativement peu élevés, la décentralisation de l'information n'a pas empêché la FAO de devenir hostile à la prise de risque, lente à saisir les occasions, lente à réagir aux changements et caractérisée par un faible niveau de délégation de pouvoir.

935. Il serait possible de réagir à cette évaluation en expliquant les positions particulièrement négatives du personnel de la FAO par une conjoncture caractérisée par des changements intenses et qui vont persister. Il pourrait en résulter la tentation pour certains de conclure que l'opinion du personnel est sans valeur. Ce serait une erreur. Outre les instruments d'enquête et les nombreux entretiens de validation avec un échantillonnage substantiel du personnel en poste, des entretiens de l'EEI avec des retraités de la FAO, certains l'ayant quittée depuis plus de quinze ans, ont conduit à une analyse identique. Toutes les indications recueillies convergent sans équivoque vers la conclusion que l'analyse résumée dans le présent chapitre décrit une situation qui n'a rien de nouveau, et représente avec exactitude une série de circonstances qui remonte à de nombreuses années. De plus, la réalité de la FAO est son état présent. Une fois de plus, les éléments en notre possession plaident fortement en faveur de la conclusion selon laquelle des réformes majeures et systémiques seront nécessaires avant qu'une nouvelle analyse de ce type ne donne des conclusions plus positives et que la culture

organisationnelle de la FAO ne s'aligne avec les nécessités posées par les défis actuels et futurs que doit affronter une organisation détentrice de savoirs.

936. L'EEI est d'accord avec l'immense majorité des sondés (96 pour cent), pour qui un changement de la culture institutionnelle de la FAO est une condition préalable à toute réforme réussie. En pareil cas, l'ordonnance du docteur est le plus souvent un programme de restructuration ou de changement culturel, et l'EEI serait de cet avis pour la FAO. Cependant, le fait est qu'il y a d'innombrables exemples de compagnies et d'organisations qui, ayant entamé d'ambitieux programmes de ce genre, ont connu pour la plupart l'échec, confirmé par les recherches faites à leur sujet (Voir Encadré 6.2). Les programmes de réformes qui ont réussi semblent être ceux qui reposaient sur une prise en compte pleine et entière des leçons retenues des échecs ou des résultats issus des efforts précédents. Les principales leçons de ce genre, telles que rapportées dans la littérature de la réforme organisationnelle, sont résumées dans l'Encadré 6.3.

Encadré 6.2: Exemples de résultats de recherches portant sur le taux de réussite d'initiatives de restructuration institutionnelle ou de réformes de culture institutionnelle

- Les deux tiers des programmes de gestion de la qualité totale échouent, et le taux d'échec des initiatives de restructuration est de 70 pour cent (Senge, 1999, pp. 5-6¹⁷⁸).
- D'après une étude qui fait autorité, le taux d'échec de l'introduction d'innovations technologiques dans les services publics municipaux est de 64 pour cent (Yin, 1978, p. vi¹⁷⁹).
- Les initiatives de réforme cruciales pour la réussite d'une organisation ont un taux d'échec de 70 pour cent (Miller, 2002, p. 360¹⁸⁰).
- Sur un total de 100 sociétés qui ont tenté d'introduire des changements de fond dans leur manière de travailler, très peu connurent un plein succès (Kotter, 1995, p. 59¹⁸¹).
- Les compagnies qui ont réussi à mettre en œuvre un plan stratégique sont une minorité, l'estimation du taux de succès variant de 10 à 30 pour cent (Raps, 2004, p. 49¹⁸²).

¹⁷⁸ Senge, P. 1999. *The dance of change*. New York: Currency Doubleday.

¹⁷⁹ Yin, R. K. 1978. *Changing urban bureaucracies: how new practices become routinized*. Santa Monica: The Rand Corporation.

¹⁸⁰ Miller, D. 2002. Successful change leaders: what makes them? what do they do that is different?, *Journal of Change Management*, 2(4), 359-368.

¹⁸¹ Kotter, J. P. 1995. Leading change: why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 73(2), p. 59-67.

¹⁸² Raps, A. 2004. implementing strategy. *Strategic Finance*, 85(12), p. 49-53.

Encadré 6.3: Principales raisons de l'échec des programmes de changement de la culture d'une institution

PERCEPTION: Si le problème visé ou la solution retenue ne « parle » pas aux individus concernés, le programme ne fonctionnera pas¹⁸³. Cela peut arriver en raison de croyances trop fortes pour être écartées, de réactions du public, ou de conséquences inattendues du programme.

SOMMET DE LA HIÉRARCHIE: Le programme n'a pas le soutien du sommet de la hiérarchie. Le changement doit concerner également cet échelon. On a pu démontrer qu'un facteur crucial de la réussite d'un programme de réforme est la présence d'un partisan actif de cette réforme qui a réussi à obtenir le soutien de l'équipe de direction générale, et qu'en son absence le programme est pratiquement condamné¹⁸⁴.

INDIFFÉRENCE DU PERSONNEL: Si le programme est imposé par le sommet et ne réussit pas à mobiliser les gens dans toute l'organisation, l'échec est inévitable¹⁸⁵.

RÉALITÉ: Les problèmes visés par le programme n'en sont pas « vraiment » pour l'organisation¹⁸⁶.

CRAINTE: Rien n'est fait pour promouvoir une culture de la confiance.

RESSOURCES: Le programme n'a pas bénéficié des ressources nécessaires en temps, fonds et/ou ressources humaines¹⁸⁷.

FORMATION: Absence d'un volet formation.

RÉSISTANCE: Pour les raisons qui précèdent, l'initiative de changement se heurte à la résistance active ou passive de la direction, de l'encadrement et du personnel¹⁸⁸.

VOLONTÉ DE DURABILITÉ: Pour de nombreuses innovations, le problème n'est pas qu'elles ne fonctionnent pas, mais que l'organisation n'a pas trouvé le moyen de les appliquer en vraie grandeur et de les intégrer durablement comme des caractéristiques centrales de son identité. Innovations et changements ne sont alors que des projets pilotes qui ont réussi, et restent bloqués à ce stade.¹⁸⁹

937. Réussir à modifier des habitudes de comportement dont la mise en place a duré des années exige un effort concerté et soutenu de la part de l'ensemble du personnel. Au sommet de la hiérarchie, capacité de direction et volonté de changement sont nécessaires, ainsi que l'abandon d'habitudes de la part de l'ensemble du personnel. Par exemple, quand une réelle délégation de pouvoir intervient de façon substantielle, les dépositaires doivent faire preuve d'initiative et accepter l'accroissement de leurs responsabilités. Comme il a été souligné ci-dessus, la FAO bénéficie d'un haut degré d'engagement du personnel en faveur de la mission de l'organisation, et de l'opinion généralisée selon laquelle le changement est nécessaire. Cependant, 20 pour cent du personnel seulement estime que la Direction générale souhaite réellement une réforme institutionnelle, et 30 pour cent ne savent pas si c'est, ou non, le cas. Ce cas de figure est associé à un risque élevé de désillusion précoce, qui doit être pris en compte lors de l'élaboration du programme de changement de culture de l'Organisation.

938. L'EEI n'est pas en mesure de poser un diagnostic détaillé de tous les problèmes, ni de produire un itinéraire point par point du changement culturel nécessaire. Les recommandations qui

¹⁸³ Rogers, E. M. 1995. *Diffusion of innovations* (4th ed.). New York: The Free Press.

¹⁸⁴ LeBrasseur, R., Whissell, R., et Ojha, A. (2002). Organisational Learning, Transformational Leadership and Implementation of Continuous Quality Improvement in Canadian Hospitals. *Australian Journal of Management*, 27(2).

¹⁸⁵ Senge op.cit.

¹⁸⁶ Miller, D. 2002. Successful change leaders: what makes them? what do they do that is different?, *Journal of Change Management*, 2(4).

¹⁸⁷ Raps, A. 2004. implementing strategy. *Strategic Finance*, 85(12), p. 49-53.

¹⁸⁸ Yin, op. cit.

¹⁸⁹ Repenning, N. P. 2002. A simulation-based approach to understanding the dynamics of innovation implementation. *Organization Science: A Journal of the Institute of Management Sciences*, 13(2), p. 109-127.

suivent, qui comprennent des références croisées aux recommandations procédant des autres chapitres du rapport de l'EEL, ont pour objet d'apporter des principes directeurs clairs en vue d'arriver à ce changement culturel. Leur application dans leur ensemble constituera, pour une part, la facilitation, et pour une autre part, la mise en œuvre proprement dite du changement dans « la façon dont on fait les choses ici » - autrement dit, de la culture de l'Organisation.

Recommandations

Recommandation 6.1:

939. Tirant parti du niveau élevé d'adhésion du personnel au mandat, aux principes et aux objectifs de l'Organisation, et de la motivation ressentie par le personnel en ce qui concerne le travail de celle-ci (voir ci-dessus), il appartient à la direction de jouer un rôle moteur en cristallisant cette force positive autour d'une vision clarifiée des efforts futurs de la FAO pour accomplir sa mission, avec des objectifs exprimés clairement et des indicateurs mesurables (voir la Recommandation 7.1). Cette démarche ne saurait être pyramidale ou formaliste, elle doit au contraire solliciter chaque partie de l'Organisation pour arriver à un échange d'idées sur la façon d'aller de l'avant. Elle doit faire appel à des processus fondés sur une consultation et une participation authentiques, visant à faire naître, de façon très concrète, le sens d'une vision partagée, et constituer ainsi le premier pas dans une nouvelle direction menant à une culture de qualité du résultat.

940. Des changements en profondeur des procédures et politiques relatives aux ressources humaines et financières sont ensuite nécessaires, à travers toute l'Organisation, de façon à s'assurer qu'elles sont en phase avec cette nouvelle vision, concentrées sur elle, et consacrées avec toute l'efficacité et l'efficience possibles à la poursuite des objectifs ainsi clarifiés. Il s'agit, en d'autres termes, d'aligner explicitement tous les moyens mis en œuvre par l'Organisation avec les buts qu'elle poursuit (voir la Recommandation 8.1). Les ressources humaines de la FAO doivent être traitées comme son actif principal et stratégique, ce qu'elles sont. Les politiques et systèmes relatifs aux ressources humaines doivent être réorientés de façon à attirer les personnalités du calibre nécessaire à la réussite de la FAO dans la poursuite de ses objectifs, ainsi qu'à faciliter le genre de travail d'équipe nécessaire pour la même raison¹⁹⁰ (voir la Recommandation spécifique 7.5 et les Recommandations 8.2 à 8.8).

941. Les procédures administratives doivent être revues de fond en comble, en vue de les simplifier et de leur donner une orientation davantage « au service du client », qui encourage et aide le personnel à obtenir concrètement, avec efficience et sous sa responsabilité propre, les résultats dérivant du consensus évoqué ci-dessus (voir les Recommandations 8.1, 8.9 et 8.10). Les propositions dans ce domaine devront viser à obtenir davantage de transparence, promouvoir le principe de subsidiarité et faciliter la communication, tant horizontale que verticale.

Recommandation 6.2:

942. Un Groupe de travail *ad hoc* devra être constitué, avec pour objet un programme d'ensemble de changement de la culture institutionnelle dans le cadre du suivi de l'application des recommandations de l'EEL. La mission du Groupe de travail consistera à animer l'élaboration de ce programme, à le superviser et à en suivre la mise en œuvre. Ses membres devront être choisis à différents niveaux et dans différentes parties de l'Organisation. Ses travaux devront être coordonnés par un membre du personnel spécialement désigné, jouissant du soutien du personnel et de la direction. Cette personne devra bénéficier des conseils et de l'assistance de consultants spécialisés dans le domaine du changement de culture organisationnelle. Pour des raisons de cohérence de l'approche et de réduction des coûts de transaction, ces consultants seront de préférence choisis parmi les firmes accompagnant également d'autres processus de réforme au sein de la FAO. Le Groupe de travail devra:

¹⁹⁰ Le modèle récemment adopté de gestion des ressources humaines de la FAO vise à remédier à quelques-uns des problèmes soulevés dans les recommandations 6.1 à 6.5, mais il n'en est qu'à ses balbutiements.

- a) suivre et vérifier la cohérence entre les principes ci-dessus et le processus de mise en application des recommandations de l'EEI (par exemple en procédant à des enquêtes auprès du personnel, annuelles ou plus fréquentes);
- b) formuler, sur la base de larges consultations du personnel, des conseils à l'intention de la direction et des Ressources humaines, portant sur d'éventuelles mesures complémentaires à mettre en œuvre; et
- c) encourager aux réformes souhaitées, tout en facilitant concrètement leur mise en œuvre.

Recommandation 6.3:

943. Faciliter et encourager les contacts transversaux et entamer les premières étapes de la mise en place d'une carte dynamique de l'emplacement des savoirs (cette carte étant un facteur clé de l'efficacité de toute organisation détentrice de savoir):

- a) un annuaire de l'Organisation, comprenant les responsables de travaux techniques présentant une importance critique et les responsables administratifs à l'échelon de la division, doit être accessible sur l'Intranet. Dans un second temps, l'ensemble des membres du personnel de chaque division devrait figurer sur cet annuaire avec leur intitulé de poste;
- b) la création de groupes de discussion informels doit être facilitée par la mise en place d'un mécanisme simple permettant à quiconque ayant accès à l'Intranet de créer de tels groupes *ad hoc*;
- c) un bulletin d'information et une page de site Web du personnel doivent être mis en place. De bonne tenue et strictement hors hiérarchie, leur contenu portera sur les nouvelles intéressant l'Organisation, le personnel, l'encadrement, ou autres sujets idoines.

Recommandation 6.4:

944. La traduction dans les faits des changements fondamentaux décrits ci-dessus, qui doit être immédiate et transparente même si certains mettront beaucoup de temps à se matérialiser, doit être soutenue par des actions prises par le Directeur général, dès le début, pour afficher visiblement sa volonté de procéder à ces changements et d'en être le fer de lance, tout en offrant une image plus ouverte et accessible. En prenant pour point de départ l'ouverture dont il a fait preuve lors des récents séminaires destinés aux Représentants permanents auprès de l'Organisation et la récente multiplication d'autres présentations informelles par des fonctionnaires de haut niveau, de telles mesures pourraient inclure: un encouragement soutenu aux cadres de haut niveau à effectuer des présentations informelles auprès des Représentants permanents sur tous sujets techniques et administratifs; la publication sur l'Intranet, après coup, de comptes-rendus des visites officielles du Directeur général à l'étranger et de ses principaux entretiens avec les partenaires extérieurs importants; et la tenue de réunions avec de petits groupes informels d'employés de l'Organisation, portant sur des sujets internes importants pour la FAO. Ces réunions ne doivent pas se limiter aux questions de gestion des ressources humaines, mais le plus souvent aborder les problèmes liés au travail de l'Organisation.

Recommandation 6.5:

945. La FAO a besoin de hâter l'apparition d'un encadrement de haut niveau qui fasse preuve, de façon constante et cohérente, de bonnes pratiques de gestion, telles qu'un style « porte ouverte » visant à faciliter la communication directe et informelle; l'habitude de réagir aux communications, et de prendre en compte la réaction à ses propres communications; de fréquentes réunions du personnel pour l'informer d'éléments nouveaux et recueillir ses idées; et des retraites à intervalles réguliers. Dans ce but, il est recommandé de:

946. compléter le programme du Centre commun de perfectionnement des cadres par des cours réguliers destinés aux échelons supérieurs de la hiérarchie au même titre que pour les échelons moins élevés;

947. faire participer la fonction Ressources humaines, comme partenaire stratégique, à la planification et à la mise en œuvre de la formation destinée aux échelons supérieurs, en prenant

spécifiquement en compte les besoins de chacun. Il pourrait en résulter une intensification des activités de formation ou de coaching au niveau de la gestion.

ORGANISATION ET STRUCTURE

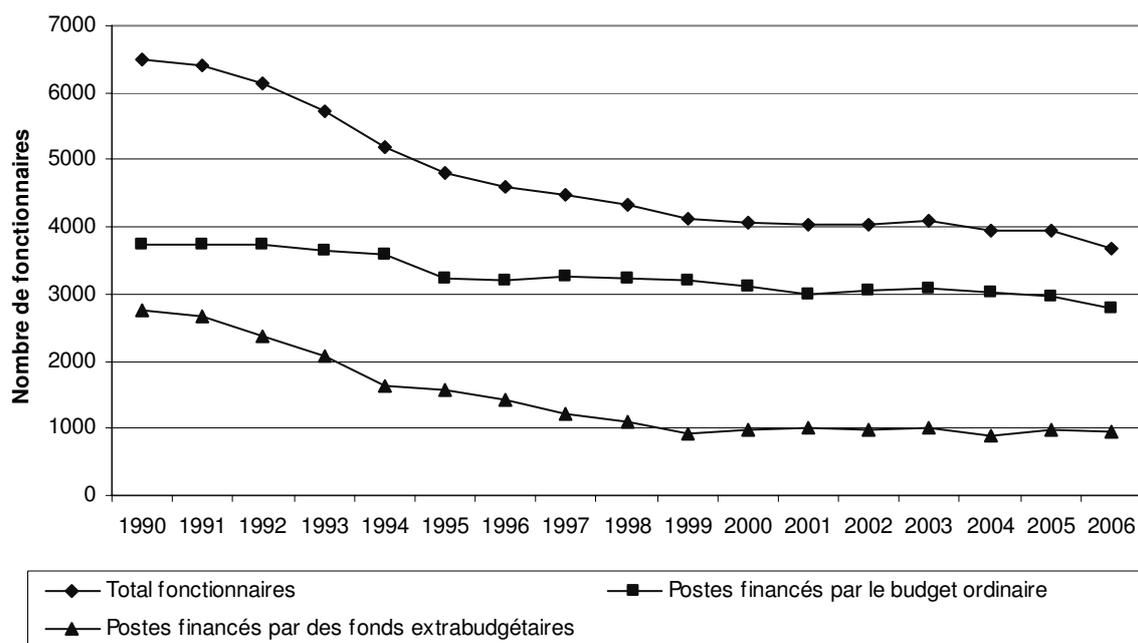
948. À partir de la fin des années 80, un élément déterminant de la forme prise par la configuration organisationnelle et structurelle de la FAO est l'état de ses finances. Les crédits du budget ordinaire de la FAO ont diminué, en valeur réelle, de 673,1 millions de dollars EU en 1994-1995 à 522 millions de dollars EU en 2006-2007, soit une réduction de 22 pour cent. Au cours de la période située entre 1994-95 et 2004-05, les dépenses extrabudgétaires ont également baissé en valeur réelle de 26 pour cent, tombant de 609,2 millions de dollars EU en 1994-95 à 452 millions de dollars EU en 2004-05. Cette érosion a présenté un défi gigantesque, celui d'ajuster l'organisation et la structure de la FAO avec le niveau de ressources à sa disposition (voir Chapitre 5).

949. En termes organisationnels, les réactions de la FAO à cette situation sont principalement de trois ordres. La première, des **réductions de personnel** et le recours de plus en plus fréquent à des solutions contractuelles de courte durée, a été motivée essentiellement par des considérations financières, mais aussi, bien qu'à un degré beaucoup plus limité, par le souci d'une plus grande souplesse de l'éventail de compétences de la FAO. Les deux autres, dont l'importance est bien supérieure dans l'absolu et bien plus durable, sont des modifications apportées à **la structure du Siège** et une **importance accrue de la décentralisation (structure de terrain)**. Ces deux dernières trouvent partiellement leur source dans les réalités financières, mais également dans des considérations stratégiques et programmatiques, surtout en ce qui concerne la décentralisation.

Réductions de personnel et contrats de courte durée

950. Depuis 1990, la FAO a diminué son effectif total de plus de 40 pour cent. À la fin de 1990, la FAO avait 6 487 employés, dont 2 764 employés affectés à des activités financées sur des ressources extrabudgétaires à travers le monde. À la fin de l'exercice 2006, les effectifs totaux de la FAO comptaient 3 713 personnes, dont 2 776 étaient financées par les ressources du budget ordinaire et 937 par des activités extrabudgétaires (EB).

Figure 6.4: Effectifs de la FAO, 1990-2006 (au 31 décembre 2006)



951. Dans le même temps, l'Organisation a accru son recours à des solutions contractuelles de courte durée. Elle en a retiré une plus grande souplesse et la capacité de s'ajuster aux incertitudes d'ordre financier. Elle a également dû, cependant, se livrer à un exercice incessant et ardu de conclusion et de renouvellement de contrats. Par exemple, en 2006, les ressources humaines de la FAO sous contrat de courte durée et hors personnel¹⁹¹ se traduisaient par un total de 9 180 contrats distincts pour 1 906 années-personnes (allant de contrats uniques à courte durée à des contrats de onze mois, en passant par des contrats de courte durée renouvelés pour une même personne), soit le double des 5 015 contrats, correspondant à 734 années-personnes, enregistrés il y a six ans.

Localisation	1er juin 1999 au 30 juin 2000		1er janvier – décembre 2006	
	Nombre de contrats	Années-personnes	Nombre de contrats	Années-personnes
Siège de la FAO	2 262	311	4 353	751
Hors Siège (y compris projets de terrain)	2 753	423	4 827	1 155
Toutes localisations	5 015	734	9 180	1 906

952. Comme il sera expliqué plus en détail au Chapitre 8, la souplesse institutionnelle que confèrent ces arrangements est essentielle pour l'Organisation. Le Chapitre 8 appelle aussi l'attention sur un impératif propre à la FAO qui est d'améliorer l'accès de l'Organisation à la plus grande qualité disponible de ressources humaines en élargissant le spectre des modalités contractuelles disponibles (voir p. 16). Cependant, au cours de cette évolution, il convient de prendre en compte trois facteurs:

- a) tout d'abord, la FAO ne dispose pas de cadre stratégique unifié permettant une analyse institutionnelle d'ensemble des problèmes posés par cette évolution et des conséquences prévisibles pour l'Organisation à court, moyen et long terme. Le besoin de souplesse, l'efficacité rapportée au coût, la productivité, la préservation des compétences centrales de l'institution, les coûts de formation, et les objectifs relatifs au travail d'équipe, autant de facteurs à prendre en considération dans la décision de recourir à du personnel non permanent. Un cadre stratégique clair et transparent est indispensable à cet effet. Le budget en cours prévoit un ratio de 65/35 entre le coût des personnels réguliers et des ressources humaines hors personnel, qui peuvent comprendre le recours à l'embauche temporaire. Une enquête récente de Manpower International montre que les grandes multinationales utilisent entre 20 et 25 pour cent de personnel temporaire¹⁹², mais elle ne fournit pas de cadre de référence fondé sur l'analyse comparative des coûts et bénéfices associés à différents ratios de recours au personnel temporaire. Ce qui semble ressortir avec clarté de diverses études de gestion est que les avantages produits par différentes combinaisons de personnel permanent et temporaire sont très spécifiques aux caractéristiques des organisations en cause, et que le « prêt-à-porter taille unique » n'existe pas dans ce domaine. Le système commun des Nations Unies rend difficile sinon impossible toute flexibilité dans la politique d'embauche, à partir du moment où le contrat « normal » est effectivement la norme. Dans le cas de la FAO, le besoin de différenciation restera incontestable;

¹⁹¹ La FAO utilise le terme « ressources humaines hors personnel » pour désigner des personnes sous contrat sans appartenir au personnel, tandis que les « ressources hors personnel » comprennent également des éléments opérationnels tels que frais de voyage, matériel, frais de réunions, etc.

¹⁹² Manpower International, *Engaging the Total Workforce*, 2006.

- b) deuxièmement, comme on le verra également au Chapitre 8, cette situation a engendré toute une gamme de modalités contractuelles différentes. La diversité des limites et restrictions associées à chaque type de contrat a suscité des problèmes pour leurs utilisateurs, surtout sur le terrain. Il peut en découler des droits non nécessaires, des relations juridiques avec la FAO hautement variables, et dans certains cas des incitations perverses et non voulues à privilégier certains types de contrats de service à l'exclusion des autres;
- c) troisièmement, la FAO doit absolument veiller à prendre toutes les précautions possibles pour éviter de s'exposer à des recours faisant état de droits engendrés par l'utilisation de contrats à court terme séquentiellement renouvelés. À cet égard, une révision importante du Manuel de la FAO est en cours dans le but de limiter le plus possible ce risque. Néanmoins, même dans le cas où des contrats individuels ont été espacés de l'intervalle légal d'un mois, il est arrivé que le tribunal de l'OIT accorde à l'employé le bénéfice du doute. En 1999, la Banque mondiale a décidé de titulariser un grand nombre de prestataires de services de longue date de façon à éviter l'incidence croissante d'injustices et de problèmes structurels.

Autres réactions: utilisation de contrats Sud-Sud pour la coopération technique

953. Dans le but de maximiser l'impact de son assistance technique dans le contexte d'un déclin de ses ressources financières, la FAO a également lancé un certain nombre d'initiatives de « Coopération technique Sud-Sud ». Il s'agit de faire fournir du personnel technique par un pays en voie de développement à un autre, en général dans le cadre du Programme spécial pour la sécurité alimentaire ou de Programmes nationaux de sécurité alimentaire. Malgré le potentiel théoriquement prometteur de cette pratique et le soutien politique important dont elle bénéficie, les efforts de la FAO dans ce domaine à ce jour se sont heurtés à des obstacles significatifs.

954. Au cours des visites de pays, des entretiens avec du personnel FAO et des autres évaluations¹⁹³, l'EEI a rencontré des problèmes liés à ce système, tels que l'envoi dans un pays de personnel dépourvu des connaissances linguistiques nécessaires, et qui s'est révélé plus coûteux et moins utile que le personnel du pays bénéficiaire. Il y a également des exemples de personnel mal préparé à travailler de façon pratique aux côtés des agriculteurs, et dont les capacités le destinaient bien davantage à une fonction de conseiller de haut niveau. De façon générale, la conclusion de l'EEI a été que l'infrastructure spécialisée d'assistance technique qui aurait permis à la FAO de mener à bien ce programme avec efficacité faisait défaut et l'Évaluation n'a trouvé à ce jour aucun indice d'économie au point de vue du rapport coûts-efficacité pour les activités de transmission de savoirs au niveau du terrain. Il n'en demeure pas moins que, sous réserve de mandats de référence appropriés, d'une insertion institutionnelle correctement pensée, d'une préparation et d'une formation adéquates des personnels et de soutien approprié sur le terrain, le recours aux contrats d'assistance technique Sud-Sud devrait pouvoir se traduire par des apports efficaces à moindre coût, surtout s'agissant de personnel technique de haut niveau et de cadres moyens, par exemple des ingénieurs d'irrigation, quand il n'y en a pas de disponibles dans le pays.

La structure du Siège

955. La FAO a subi divers changements de sa structure organisationnelle depuis le début des années 90, notamment du fait des réformes approuvées par le Conseil en 1994 puis de celles proposées par le Directeur général en 2005.

956. Tout au long de ces périodes, diverses unités ont été créées, dissoutes ou transférées d'une division ou d'un département à l'autre. Par exemple, au milieu des années 90, les services d'appui à l'échelle de la division ont été regroupés à l'échelle du département en Unités administratives de soutien (MSU) qui ont été dissoutes en 2000 pour voir leurs fonctions absorbées par un Service central

¹⁹³ FAO. Rome 2004. *Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO*.

FAO. Rome 2002. *Évaluation externe indépendante du Programme spécial pour la sécurité alimentaire*.

administratif de soutien pour ce qui est des fonctions administratives, par les Unités de coordination de programme (plus petites) à l'échelon du département (pour l'appui en matière de stratégies, de programmes et de budgets), et par les divisions (mise en route des transactions et responsabilité du budget). De même, les fonctions de liaison avec les partenaires extérieurs ont été intégrées de diverses façons au sein d'unités de toutes sortes, avec pour résultat des variations importantes dans l'étendue de leurs responsabilités en la matière.

957. Certains de ces changements ont revêtu une importance particulière, comme la mise en place au milieu des années 90 d'un nouveau Département du développement durable (SD) qui intégrait des fonctions auparavant exercées par le Département de l'agriculture et celui de la politique économique et sociale. En 2007, les unités constituant le Département du développement durable ont été redistribuées et le Département de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement a été mis en place. Un autre changement notable fut la dissolution des unités de gestion de projet rattachées aux divers départements, leur rassemblement au sein du Département de la coopération technique, le transfert des activités de terrain autres que celles relevant de l'urgence humanitaire aux Bureaux régionaux en 1996-97, et enfin le transfert des activités de projet à l'échelle nationale aux Représentants permanents en 2000-2002. Un Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées a été formé en 1996 à partir d'une structure de l'ancien Département du développement et rattaché à la Direction générale, avec pour mission la coordination des activités des bureaux décentralisés de la FAO. En 2007, le Département des affaires générales et de l'information s'est vu attribuer des responsabilités supplémentaires et est devenu le Département des connaissances et de la communication (KCI).

958. Malgré tous ces ajustements, la structure de gestion de base du Siège de la FAO n'a que peu changé depuis 1990. À cette date, l'architecture de l'organisation reposait sur sept départements: i) Agriculture, ii) Pêches, iii) Forêts, iv) Économie et statistiques, v) Affaires générales et information, vi) Administration et finances et vii) Développement. Une comparaison entre les organigrammes de l'époque et d'aujourd'hui montre que les principaux changements intervenus au cours des quinze dernières années ont intéressé les niveaux les moins élevés de l'Organisation.

Tableau 6.3: Ratio du nombre de fonctionnaires du cadre organique par directeur de division au Siège de la FAO (effectifs réels)

Département	31-déc-94		31-déc-06		Changement %	
	Nbre de fonctionnaires du cadre organique	Ratio P/D2	Nbre de fonctionnaires du cadre organique	Ratio P/D2	Nbre de fonctionnaires du cadre organique	Ratio P/D2
Direction générale (ODG)	48	12	56	19,7	+17%	+64%
Ressources humaines, financières et matérielles (AF)	114	28,5	113	37,7	-1%	+32%
Agriculture et protection du consommateur (AG)	184	36,8	119	23,8	-35%	-35%
Développement économique et social (ES)	163	40,8	65	21,7	-60%	-47%
Pêches et aquaculture (FI)	66	16,5	53	17,7	-20%	+7%
Forêts (FO)	45	11,3	33	11	-27%	-3%
Gestion des ressources naturelles (NRM)	n/a	n/a	48	16	n/a	n/a
Affaires générales et information	122	40,7	90	30	-26%	-26%
Développement/Coopération technique (TC)	91	30,3	125	31,3	37%	+3%
Total	833	26,9	705	23,5	-15%	-13%

959. Comme le montre le Tableau 6.3, au cours des douze dernières années, le ratio moyen des fonctionnaires du cadre organique aux Directeurs de division au Siège de la FAO s'est maintenu ou a diminué. La baisse a intéressé essentiellement le Département du développement économique et social (passant de 41 à 22), celui des connaissances et de la communication (passant de 41 à 30), et celui de l'agriculture et de la protection des consommateurs (passant de 28 à 24). En revanche, ce ratio a augmenté considérablement dans le Département des ressources humaines, financières et matérielles (passant de 29 à 38) et à la Direction générale (passant de 12 à 20). Une analyse plus détaillée des ressources disponibles et de l'étendue du contrôle exercé au sein des petites unités organisationnelles est proposée aux Chapitres 3 et 8 du présent rapport.

960. En 1994, il y avait environ trois fonctionnaires du cadre organique de plus pour chaque Directeur de division qu'en 2006. Cependant, une analyse détaillée des données relatives à chaque unité montre que la situation n'est pas uniforme dans tous les départements, et que certaines unités sont bien au-dessous de l'effectif correspondant à une étendue optimale du contrôle. En fait, dans l'ensemble, le ratio du nombre de fonctionnaires du cadre organique à celui de directeurs de division est en général de 40 pour cent inférieur à celui d'autres agences spécialisées des Nations Unies telles que l'ONUDI, le BIT et l'UNESCO¹⁹⁴.

961. Il convient également de prendre en compte à cet égard l'Enquête de mesure du travail réalisée à la FAO, qui montre que le temps passé par le personnel des départements techniques à des tâches de caractère administratif s'est accru d'environ 50 pour cent entre 2000 et 2006 (voir Tableau 8.3).

962. On voit donc que si les réductions d'ensemble du personnel ont été non négligeables à partir de 1990, les changements de nature structurelle ont été relativement mineurs au Siège, surtout dans les départements techniques. Il y avait neuf postes de Sous-Directeurs généraux en 1990, contre onze aujourd'hui. Cinq représentants régionaux faisaient directement rapport à la Direction générale, et le même nombre aujourd'hui. Une structure nouvelle, récente, faisant directement rapport au Directeur général, est un bureau (dirigé actuellement par un Sous-Directeur général) chargé d'assurer un rôle de premier plan à la FAO dans la réalisation des OMD et des mesures de réforme de l'ONU, et de veiller à l'alignement sur celles-ci de l'Organisation. Ont également eu lieu divers réalignements à l'échelon divisionnaire, y compris la création d'un département technique, mais on ne saurait les qualifier de changement structurel majeur.

963. Les unités faisant directement rapport au Directeur général sont actuellement les suivantes: le Bureau de l'Inspecteur général (AUD), le Bureau juridique (LEG), le Bureau du programme, du budget et de l'évaluation (PBE), le Bureau de la coordination et de la décentralisation (OCD) et le Bureau de la coordination à l'échelle des Nations Unies et du suivi des OMD (UNC) (dont les fonctionnaires sont chargés de la stratégie d'ensemble relative au système des Nations Unies et qui est dirigé par un Sous-Directeur général). Ces unités forment la Direction générale élargie (EODG). Les cinq Bureaux de liaison (LO) de la FAO font également rapport au Directeur général par l'intermédiaire d'UNC (pour LONY, le Bureau de liaison avec les Nations Unies (New York) et LOGE, le Bureau de liaison avec les Nations Unies (Genève) et d'OCD pour LOWA, LOJA et LOBR, respectivement Bureaux de liaison pour l'Amérique du Nord, le Japon et l'Europe). Les Bureaux sous-régionaux (SRO) sont désormais supposés faire rapport aux représentants régionaux dans les régions pour lesquelles les réformes ont été approuvées, et tous les représentants de la FAO font rapport au Directeur général par l'intermédiaire d'OCD. Lui font également directement rapport les huit Sous-Directeurs généraux à la tête des départements techniques. Ainsi, sans compter les représentants de la FAO et cinq bureaux de liaison dans les pays développés, le Directeur général supervise directement treize cadres supérieurs responsables d'activités techniques au Siège, ce qui fait 14 en tout, y compris le Directeur général adjoint et cinq représentants régionaux. Cela en fait un de plus qu'en 1989, bien que les propositions initiales de réformes du Directeur général aient comporté un total de 20 (y compris le Directeur général adjoint).

¹⁹⁴ Les données utilisées ne comprennent que le personnel sous contrat de 12 mois et plus. Sont également exclus les fonctionnaires recrutés sur le plan national, qui font l'objet de données séparées. Source: CEB, « UN System Human Resources Statistics ».

964. Une étude réalisée en 2001 sur le nombre de subordonnés directs des dirigeants d'organisations¹⁹⁵ a montré que ce nombre variait entre un maximum de 18 (UNESCO et Banque interaméricaine de développement) et un minimum de sept (Banque asiatique de développement) avec un chiffre médian de dix (Banque mondiale, PNUD et UNICEF). Des réformes plus récentes mises en place à l'UNESCO ont réduit le nombre de postes de Sous-Directeurs généraux tout en donnant davantage de responsabilités opérationnelles au Directeur général adjoint. Une réduction du nombre de subordonnés directs était également un des objectifs des réformes mises en place à l'OMS en 1999. Pour les organisations à gestion centrale, comme la FAO¹⁹⁶, en termes d'efficacité et d'étendue du contrôle, le nombre optimal de subordonnés directs dans l'équipe de direction devrait se situer entre quatre et six¹⁹⁷ et les équipes de dix personnes ou plus démontrent une productivité amoindrie¹⁹⁸, tandis que l'efficacité proprement dite de l'équipe se détériore sérieusement au-delà d'un effectif de douze à quatorze personnes¹⁹⁹.

965. Les principales mutations observées au Siège de la FAO concernent le nombre et la distribution du personnel professionnel du Siège. Dans les principaux départements techniques (Agriculture et protection des consommateurs (AG), Économique et social (ES), Pêches et aquaculture (FI), Forêts (FO) et Ressources naturelles et environnement (NR)) – les effectifs sont passés de 458 à 319 (un déclin de 30 pour cent). La réduction reste nette même après avoir ajusté les chiffres pour prendre en compte le transfert du personnel chargé des politiques et des opérations des départements techniques vers le Département de la coopération technique (TC) au cours de cette période, et l'envoi de personnel administratif des départements techniques vers le Département de l'administration et des finances (AF) et la réaffectation de personnel technique du Siège dans les bureaux régionaux et sous-régionaux. Dans la même période le nombre total de fonctionnaires du cadre organique du Département de l'administration et des finances est resté pratiquement constant, essentiellement en raison de la suppression de nombreux postes des services généraux, remplacés par un nombre moindre de postes du cadre organique. Les personnels du cadre organique ont progressé d'environ un quart dans la Direction générale élargie, en partie en raison du transfert d'OCD à partir de l'ancien Département du développement.

Structures et relations transversales au Siège

966. Comme le présent rapport le souligne volontiers, la FAO est, d'abord et avant tout, une organisation détentrice de savoirs. Cela fait longtemps, cependant, qu'il est généralement admis que les segmentations radicales qui la caractérisent altèrent ses capacités en matière de traitement des connaissances et nuisent à sa réputation. À la fin des années 90, des efforts ont été faits pour mettre en place de nouveaux arrangements propres à recueillir et à diffuser ses savoirs implicites. L'Évaluation des communications réalisée en 2005, cependant, est arrivée à la conclusion que ces efforts étaient promis à l'échec, notamment en raison de la persistance de la culture du travail en cloisonnement de la FAO. Il en est résulté un examen interne de ces conclusions et, en 2005, une approche formelle de la gestion des connaissances a été adoptée, en même temps qu'un engagement sur ce qui suit:

« En tant qu'organisation de gestion des connaissances, il appartient à la FAO de continuer à développer et à renforcer ses stratégies, ses processus et ses pratiques de création, d'acquisition, d'extraction, de partage et de mise en œuvre des connaissances, ainsi que d'améliorer les capacités d'apprentissage et l'efficacité de l'Organisation à la poursuite de son objectif stratégique, » (Il sera nécessaire, pour cela,... de promouvoir des partenariats, d'améliorer le travail d'équipe, de mettre en place des structures de direction moins

¹⁹⁵ Davies. 2003. *Administration of International Organizations, Top Down and Bottom Up*.

¹⁹⁶ Des critères différents s'appliquent aux organisations non organisées en réseau serré.

¹⁹⁷ Parker, G.M. 2003. *Cross-functional Teams*.

¹⁹⁸ Dyer, W. G. and Dyer J. H. 2007. *Team building 4th Ed.*

¹⁹⁹ Katzenbach J. B. and Smith D. K. 2003. *The Wisdom of Teams*.

*pyramidales et plus réduites, et d'échanger librement les informations et les connaissances*²⁰⁰ » (Souligné par les auteurs du rapport).

967. En janvier 2007, l'ancien Département des affaires générales et de l'information (GI) a été remplacé par un Département des connaissances et de la communication (KC) ayant une Division de l'échange des connaissances et du renforcement des capacités (KCE). Même si diverses initiatives ont été prises en termes de groupes de travail et de recombinaisons d'unités, les exigences centrales de cet engagement – promotion des partenariats appropriés au moyen de stratégies de priorités et d'incitations clairement définies, bénéficiant des ressources requises (voir Chapitre 5), amélioration de la coopération tant à l'intérieur de l'Organisation qu'avec ses partenaires (voir également Chapitre 5), une réduction substantielle de la structure de gestion et davantage de fluidité dans les échanges d'informations et de connaissances – restent encore à satisfaire.

968. L'essentiel de la création, du partage et de l'utilisation de connaissances au sein de la FAO est localisé dans les départements techniques, même s'il n'est pas possible de segmenter le savoir et de le traiter comme une simple production commerciale. Les examens du groupe de réflexion de l'EEI ont montré que le cloisonnement traditionnel de la FAO reste aujourd'hui un problème majeur en termes de culture institutionnelle, la concurrence intense pour bénéficier de ressources diminuées ne faisant qu'ajouter au problème. Au cours des ans, diverses modalités d'organisation ont été essayées pour abaisser les barrières et arriver à des échanges transversaux interdépartementaux plus efficaces tant sur le savoir proprement dit que sur la résolution des difficultés. Toutes ces tentatives, pour l'essentiel, ont fait appel à une approche de « gestion matricielle ». On citera les Domaines prioritaires pour une action interdisciplinaire (DPAI), les Réseaux thématiques de savoirs aussi appelés 'communautés de pratique', les groupes de travail interdépartementaux et les groupes de travail *ad hoc*. Bien qu'il existe une perception plus ou moins partagée des différences de fonctions de ces diverses entités, la logique qui assigne certaines activités aux groupes de travail interdépartementaux et certaines autres aux réseaux thématiques n'est pas évidente.

- a) l'objet initial des DPAI était d'alimenter les processus de planification organisationnelle en informations relatives aux questions transcendant les limites interdépartementales. Le nombre de DPAI a été variable. Au début du Plan à moyen terme 2002-07, il y en avait 16, passant ensuite à 18. Après quoi un DPAI relatif à la bioénergie a été ajouté en 2005, puis une réduction significative de ce nombre a eu lieu;
- b) une enquête exhaustive sur les réseaux thématiques a conclu que « la FAO est partie prenante de 70 réseaux de savoirs, dont seule une poignée peut être considérée comme de « vrais » réseaux de savoirs. »²⁰¹ Les réseaux thématiques sont conçus pour relier les individus à travers l'Organisation afin d'améliorer leur capacité à acquérir aisément et efficacement les connaissances dont ils ont besoin, de façon à améliorer le fonctionnement de l'organisation dans son ensemble;
- c) l'objet général des groupes de travail interdépartementaux est de « concentrer l'expérience et les compétences techniques du personnel de la FAO sur une amélioration globale de la culture de l'échange d'information au sein de la FAO, et sur la création de mécanismes de transfert de savoirs permettant de résoudre les problèmes pratiques en répondant aux attentes et aux besoins des utilisateurs. »²⁰² Il y a actuellement trois grands groupes de travail interdépartementaux, regroupés sous l'appellation commune Forum du savoir (Knowledge Forum) – Un service 'Ask FAO' ('demandez à la FAO') (également connu sous le nom de 'Bourse aux connaissances'), un groupe consacré aux Meilleures pratiques et un groupe consacré aux réseaux de savoirs. La bourse aux connaissances 'Ask FAO' « apporte des réponses à des questions posées en ligne relatives aux domaines de compétence de l'Organisation [et] un mécanisme permettant de communiquer directement avec les experts techniques d'un

²⁰⁰ Mémoire de M. Savini, 15 septembre 2005.

²⁰¹ Profil de la gestion des connaissances (FAO) préparé pour l'ONU. 26 juin 2006.

²⁰² FAO. Director-General's Bulletin 2006/35, FAO as a Knowledge Organization.

- domaine particulier d'intérêt. » Le groupe consacré aux « meilleures pratiques » a identifié et mis en ligne près de 50 'meilleures pratiques', avec pour objectif d'atteindre les 200 à la fin 2007, objectif qui, selon du personnel bien informé, semble hors de portée. Certains employés parlent d'autres groupes, mais il se peut qu'il s'agisse en réalité de réseaux thématiques. Environ 40 membres du personnel sont associés à temps partiel dans le fonctionnement des trois groupes, avec des ressources financières en somme très modestes – de l'ordre de 185 000 dollars EU pour l'exercice 2006/07;
- d) il arrive régulièrement que des membres du personnel se réunissent de façon informelle, dans des réseaux informels *ad hoc* qui transcendent les barrières interdépartementales, de façon à s'apporter une entraide mutuelle sur les projets en cours et les initiatives nouvelles. Ces initiatives sont des réactions tant à une dynamique interne qu'à des incitations extérieures à coopérer avec des organismes externes, sur des questions qu'un sous-ensemble de membres du personnel considère comme importantes. L'histoire de l'Organisation abonde en exemples de tels groupes se formant de façon spontanée pour répondre à des besoins spécifiques identifiés par le personnel. Il est arrivé que ces regroupements *ad hoc* se voient reconnus et régularisés, mais il ne s'agit pas là d'une procédure normalisée.

969. Divers changements organisationnels étaient en cours lors de l'EEI, visant essentiellement la gestion des connaissances. Il est possible d'en décrire l'effet mais non de l'évaluer, au-delà d'une estimation de leur impact probable. L'ancienne Division de la bibliothèque et des systèmes documentaires (GIL) est devenue la Division de l'échange des connaissances et du renforcement des capacités (KCE). KCE est conçue comme une interface entre producteurs et consommateurs de connaissances et d'informations, dont les responsabilités s'étendent au site Web de la FAO, à ses bibliothèques réelles et virtuelles, au renforcement de capacités de gestion des connaissances pour les États Membres et les organisations partenaires, et au pilotage global des réseaux thématiques. Cette concentration sur la gestion des connaissances, cependant, toute bienvenue qu'elle soit, comporte un risque non négligeable d'isoler les efforts de la Division des fonctions principales de gestion des connaissances des départements techniques et de donner une place excessivement centrale aux technologies de l'information (voir Chapitre 3).

970. Une façon d'aborder ces questions de transversalité pour une organisation est la gestion matricielle, comme c'est par exemple le cas du GCRAI, où les bailleurs de fonds, outre le financement de programmes centraux communs, soutiennent de façon sélective des projets de leur choix. La gestion matricielle est le plus souvent associée aux situations où la supervision vient à la fois d'une perspective verticale (niveau du département) et horizontale (niveau du projet ou d'une activité transversale). Cela a réussi à certains des centres du GCRAI, notamment ceux dont une responsabilité bien définie porte sur une activité unique et d'importance, comme l'IRRI avec la recherche rizicole. Un exemple de ces structures matricielles est celle du Centre international pour la recherche en agroforesterie (CIRAF), dont les activités se répartissent entre six zones agroécologiques et sept grands programmes. La structure abrite 24 projets dont chacun est dirigé par un scientifique qui fait rapport aux directeurs du programme et aux coordinateurs de la zone écologique.

971. Les approches de gestion matricielle n'ont généralement pas réussi aux organisations dont les programmes sont trop complexes, comme la FAO. Les centres du GCRAI dans le même cas ont eu des problèmes avec la gestion matricielle. La structure matricielle introduite en 1996 par l'Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides (ICRISAT) a entraîné une dilution de la reddition de comptes, la perte de clarté dans le pilotage des programmes, et, pour les scientifiques, l'incertitude sur les résultats attendus, se soldant par une mauvaise gestion du personnel, le mécontentement de celui-ci, et une baisse des résultats.

972. En 1996, la Banque mondiale a essayé une redistribution radicale des responsabilités de supervision, sur le modèle de la gestion matricielle. Il en résulte, jusqu'à ce jour, des problèmes majeurs. Du point de vue de la gestion de l'efficacité du personnel, le manque de clarté quant à la responsabilité des programmes de travail et les récriminations sur le manque de contrôle des professionnels sur leurs tâches, ou le fait que les superviseurs qui assignaient celles-ci ne connaissaient

pas les fonctionnaires à qui ils les attribuaient, ont posé problème. Maîtriser la matrice devint une tâche en soi, gourmande en temps qui n'était pas prévu dans les programmes de travail, et l'aspect de « double supervision » propre à ce système introduisait un flou sur la responsabilité individuelle qui faisait obstacle à la résolution des problèmes du personnel. Une note de service au personnel du Président²⁰³ a reconnu ces défauts, indiquant que le système avait contribué à un niveau inacceptable de stress du personnel.

973. Le modèle de gestion matricielle de la Banque mondiale, tel qu'il était conçu, rapprochait sa structure d'une entreprise de consultants, mais sans la contrainte de base propre au secteur privé qu'est la réduction maximale constante des frais de personnel ou des frais généraux. L'efficacité de la gestion matricielle exige des liens hiérarchiques simples et peu nombreux, mais, surtout, il lui faut s'appuyer sur une culture de gestion existante, robuste et flexible, capable de s'adapter à la nouveauté qu'elle représente. À cet égard, il est utile de garder à l'esprit les commentaires, au début du présent chapitre, sur les faiblesses de la culture de gestion de la FAO.

974. La principale leçon à tirer de l'expérience des autres ainsi que de la FAO à ce jour est que la fonction principale de la FAO, centre de connaissances mondial, ne peut donner son maximum que si elle imprègne l'ensemble de ses activités. Les technologies de pointe sont essentielles, mais la clé reste une équipe de direction souple et légère, qui assume la responsabilité de ne pas laisser l'Organisation « se désunir » tant dans ses fonctions internes qu'à l'égard des réseaux extérieurs.

Conclusions sur la structure du Siège

975. Les conclusions sur la structure de direction de la FAO et les changements à y apporter ne doivent pas être examinées isolément. C'est la fonction qui crée l'organe. Aussi ces conclusions et recommandations doivent-elles être vues dans le contexte des problèmes de culture institutionnelle analysés au début du présent chapitre, et des problèmes fonctionnels, de leur analyse et de leurs conséquences vus aux Chapitres 3 (programmes techniques de la FAO), 5 (partenariats et place de la FAO dans un contexte institutionnel changeant), 7 (stratégies de la FAO et structures de programmation) et 8 (ressources humaines, systèmes financier et administratif).

976. Divers principes organisationnels de base émergent de l'analyse ci-dessus et du contexte plus large des autres chapitres. Ce sont:

- a) **l'étendue du contrôle:** Le Directeur général est à la fois le Chef de secrétariat, l'Ambassadeur et le négociateur principal de l'Organisation, ce qui l'oblige à voyager énormément. À l'heure actuelle, si l'on exclut les représentants de la FAO et cinq bureaux de liaison dans les pays développés, il a 13 responsables des activités techniques au Siège de la FAO qui lui rendent compte directement (14 si l'on ajoute le Directeur général adjoint), et cinq représentants régionaux. C'est là une équipe de direction pléthorique au regard des principes actuels de gestion, qui placent l'effectif optimal à six et mettent en garde contre une chute de productivité substantielle au-delà de douze;
- b) **les compétences des gestionnaires** sont traitées au Chapitre 8. Tous les gestionnaires, y compris les Sous-Directeurs généraux, doivent posséder des compétences de gestion et être sélectionnés par concours sur la base de celles-ci;
- c) **travail d'équipe et gestion par comités:** plus un comité décisionnel a de membres, moins il pourra fonctionner comme une équipe. Les grands comités de direction traitent en général davantage d'amalgames de préoccupations individuelles que de l'intérêt général de l'organisation;
- d) il ne faut pas **rechercher l'uniformité:** c'est la nature du travail à faire qui doit dicter si le statut d'un département ou d'une division doit être majeur ou mineur selon le cas. Les structures de gestion « taille unique » créent souvent des problèmes en positionnant des fonctions là où il ne faudrait pas;

²⁰³ Note de service au personnel de la Banque mondiale, 3 novembre 1998.

- e) **économies d'échelle et gains d'efficacité rapportée aux coûts:** plusieurs divisions ou fonctions ont vu leur taille tomber sous le niveau de taille critique (voir Chapitre 3). En même temps, l'Organisation doit faire tout son possible pour arriver à des économies de coûts administratifs, tant comme nécessité en soi que pour retrouver la confiance des bailleurs de fonds;
- f) **défragmentation des niveaux hiérarchiques:** la hiérarchie est constituée de trop d'entités trop petites. Les coûts liés à chaque transaction sont alourdis inutilement et le processus privilégié par rapport au produit, renforçant l'approche de cloisonnement. Chaque couche hiérarchique a un coût financier élevé et nécessite un nombre excessif de gestionnaires intermédiaires (D1-D2);
- g) **flexibilité:** les structures organisationnelles doivent tenir compte du besoin de flexibilité et de la nécessité d'incitations dans l'ensemble du système. Le travail transversal interunités doit être possible et encouragé;
- h) **délégations:** le principe de subsidiarité doit être la référence, avec des délégations d'autorité en faveur du niveau le plus bas possible compatible avec les bonnes pratiques et la reddition de comptes, assorties d'une culture de vérification *ex post*²⁰⁴;
- i) **clarté des responsabilités et de la reddition de comptes:** c'est le résultat normal d'une étendue de contrôle efficace. La FAO a besoin d'une approche de direction basée sur le cadre logique et l'association fins-moyens²⁰⁵. Cette approche suppose des rapports réguliers sur cette base aux organes directeurs de l'Organisation.

977. Certains des principes directeurs et des objectifs de programmes proposés par le Directeur général dans ses réformes donnent l'occasion de rationaliser et d'alléger la structure de direction de la FAO en lui donnant une équipe de direction réduite avec des responsabilités claires et importantes. Les avantages seraient multiples. Premièrement, moins de cadres dirigeants avec plus de poids auront une relation de dialogue plus équilibrée et stratégique avec le Directeur général. Deuxièmement, leurs résultats pourront être mesurés dans la transparence et l'ouverture par le recours aux indicateurs de RBM (gestion axée sur les résultats) pour les chapitres budgétaires pertinents, sans avoir à s'occuper des résultats de départements concurrents. Troisièmement, les membres de l'équipe de direction seront en excellente position pour optimiser les résultats de leurs secteurs, notamment en arrivant au niveau d'intégration requis pour une meilleure efficacité de gestion des connaissances par la FAO. Quatrièmement, la Direction générale gagnera en efficacité à traiter moins de subordonnés directs. Enfin, chacun d'eux peut adapter la structure de son domaine à ses activités spécifiques.

978. L'EEI a suivi d'aussi près que possible les principes énumérés ci-dessus en élaborant un modèle organisationnel réaliste à partir de la structure actuelle de la FAO. Ce modèle, de l'avis de l'EEI, apporte un potentiel considérable. Des conséquences assurées seraient une netteté bien supérieure de la définition des rôles et responsabilités, une prise de décision plus rationnelle, et l'opportunité d'une meilleure intégration à travers toute l'Organisation. Il introduirait également des possibilités considérables d'économies et d'accroissement d'efficacité à terme, malgré un coût initial sans doute important et qu'il faudra prendre en compte. Il ne s'agit cependant que d'un modèle possible parmi beaucoup. D'autres sont bien sûr possibles, ainsi que des variations sur celui-ci. Les hypothèses de base qui le sous-tendent doivent être vérifiées avec soin, y compris les estimations coûts-avantages. Ce qui suit doit donc être envisagé comme une première approche à perfectionner et à discuter plutôt que comme une prescription magistrale et définitive.

²⁰⁴ Par *ex post*, on entend les mesures de contrôle et de validation appliquées **après** l'événement assujéti à ces mesures (c'est-à-dire rétrospectives).

²⁰⁵ L'approche « cadre logique » permettrait de faire des liaisons claires entre objectifs généraux et particuliers et activités prioritaires, affûtant ainsi l'approche fins-moyens qui sous-tend l'ensemble du présent rapport.

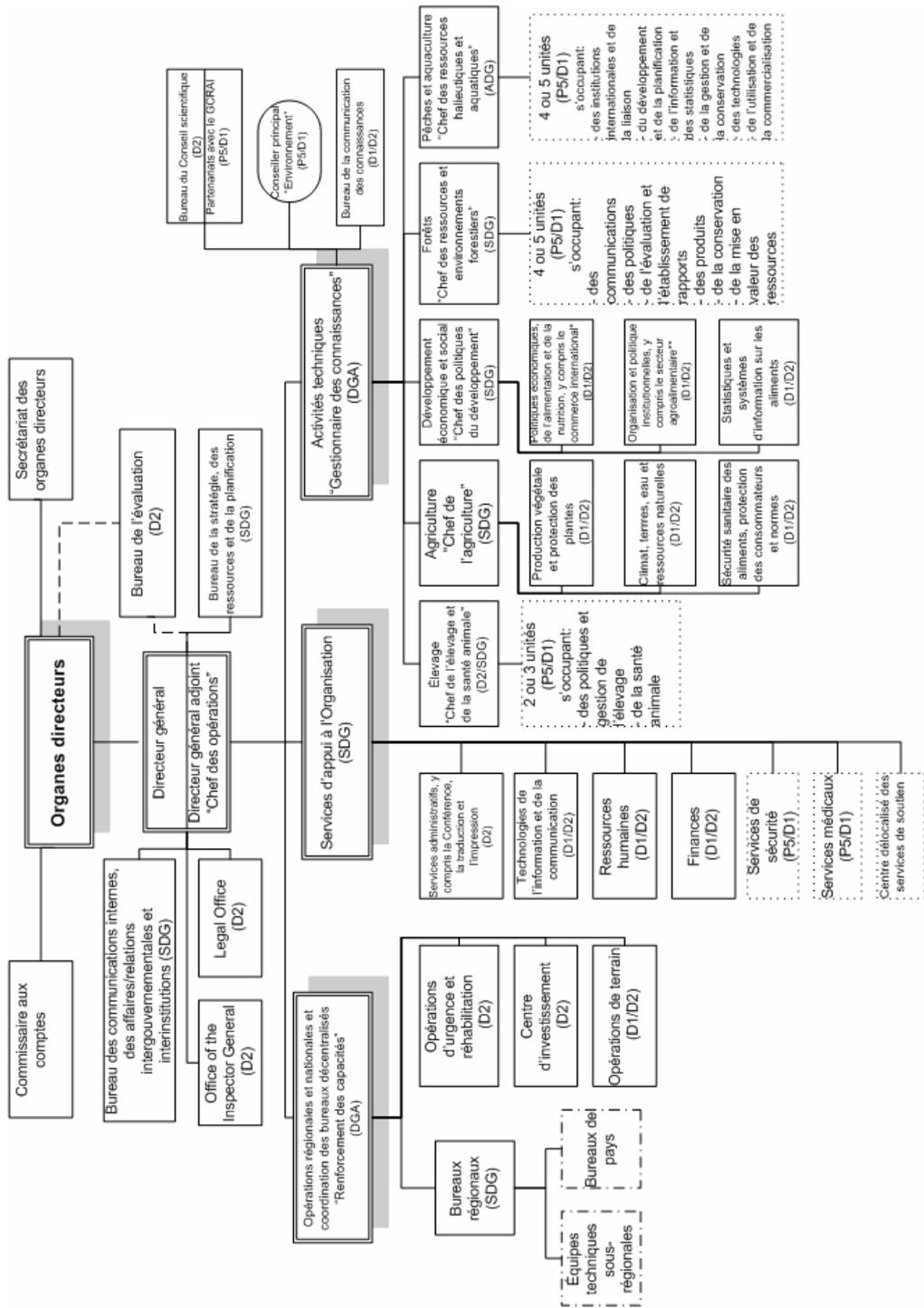
Recommandations relatives à la structure du Siège

Recommandation 6.6: Direction générale

979. Il est proposé de sélectionner trois directeurs généraux adjoints sur la base indiquée plus haut des compétences, des profils et des concours. La désignation de deux directeurs généraux adjoints supplémentaires permettra d'obtenir à la fois une importante rationalisation et un regroupement des divisions et des unités, ainsi que des économies importantes, grâce à l'élimination de deux départements et à une réduction sensible des divisions et services. Comme c'est souvent le cas dans les grandes organisations, y compris le Secrétariat de l'ONU, cela permettrait également au Directeur général de maintenir la responsabilité de gestion d'ensemble et la direction tout en axant ses efforts sur l'extérieur - définition et adaptation d'une stratégie permettant de relever les défis des changements de l'environnement extérieur, mise en place et renforcement de la base politique de l'appui à l'Organisation, maintien de relations externes fortes et durables et de la base de ressources dont l'Organisation a besoin pour atteindre ses objectifs:

- a) un Directeur général adjoint aurait le titre de **Chef des opérations** et il serait *primus inter pares*. Il remplacerait le Directeur général en son absence. Le Chef des opérations aurait pour principale tâche d'aider le Directeur général à veiller au bon déroulement des opérations au quotidien;
- b) **le Directeur général adjoint – opérations régionales et nationales et coordination des bureaux décentralisés** aidera à contrebalancer la tendance à une culture centrée sur le Siège et:
 - i) se fera le champion, au Siège de la FAO, des Sous-Directeurs généraux/ représentants régionaux et, éventuellement, des représentants de la FAO;
 - ii) rassemblera tous les travaux relatifs à la coopération technique et sera responsable des bureaux décentralisés;
 - iii) fournira un point focal, au niveau le plus élevé, pour l'importante priorité du renforcement des capacités dans les États Membres;
- c) **Directeur général adjoint – activités techniques** (gestionnaire des connaissances):
 - i) il conduira les efforts de la FAO concernant les trois objectifs interdépendants des États Membres, précisés dans le Cadre stratégique de la FAO 2000-2015 et gèrera quelque 5 pour cent des financements pour favoriser les travaux interdisciplinaires (alors que le Directeur général adjoint chargé des opérations dans les régions et les pays gèrera aussi 5 pour cent des fonds);
 - ii) il assurera une direction centrale pour veiller à la cohérence des connaissances techniques de l'Organisation, qui sont actuellement fractionnées et ne tirent pas parti comme il convient des avantages comparatifs de l'Organisation, compte tenu des exigences des travaux de terrain et des priorités normatives (voir Chapitres 3 et 7);
 - iii) il veillera à ce que le nécessaire soit fait pour parer aux faiblesses ou aux lacunes à l'échelle de la direction au sein des départements techniques;
 - iv) il gèrera les grandes questions transversales, en particulier la gestion des connaissances et l'appui des départements techniques au renforcement des capacités.

Figure 6.5: Structure possible de la FAO



Notes:
 *: Economie, alimentation, nutrition, politiques commerciales, y compris TCA au Siège.
 **: Parité, vulgarisation, formation, emploi, institutions et politiques en matière de recherche, régimes fonciers, secteur agroalimentaire (y compris la commercialisation) et finances rurales.
 : Les cadres en pointillés représentent des unités.
 ... : Les cadres en ligne continue représentent des divisions ou des bureaux.

Recommandation 6.7: Équipe de direction et Direction générale

980. Notre suggestion est une équipe de direction conduite par le Directeur général et ayant la composition suivante:

- a) les trois Directeurs généraux adjoints (DGA) décrits dans la Recommandation 6.6;
- b) le Sous-Directeur général Services d'appui à l'Organisation, responsable de tous les services d'appui de la FAO;
- c) le Sous-Directeur général Stratégie, ressources et planification;
- d) le Sous-Directeur général Communications internes, affaires/relations intergouvernementales et interinstitutions.

981. **Bureau de la stratégie, des ressources et de la planification** (voir également Recommandation 7.4): en partant de la base formée par le bureau chargé du programme et du budget (PBE), ce bureau regrouperait en un unique système intégré les fonctions:

- a) d'élaboration de stratégies;
- b) de planification des programmes, et
- c) de mobilisation, gestion et distribution des ressources, en rassemblant les ressources du budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires à l'appui des thèmes prioritaires convenus et des cadres prioritaires nationaux à moyen terme. Dans ce cadre d'ensemble, une mobilisation décentralisée des ressources serait encouragée et facilitée, avec un appui aux bureaux décentralisés, si nécessaire. En même temps, quelques fonctions habituelles de gestion du budget seraient transférées au Département des services d'appui à l'Organisation, de même que les finances.

Cette solution faciliterait une approche « fins-moyens » et les actions stratégiques de l'ensemble de l'Organisation visant à la mobilisation de ces moyens. Le Service de développement des programmes de terrain, qui fait actuellement partie de TCA, migrerait vers ce Bureau, ainsi que certaines fonctions de gestion générales des ressources actuellement exercées par le Département des ressources humaines, financières et matérielles.

982. **Bureau des communications internes, des affaires/relations intergouvernementales et interinstitutions.** Le mandat du Bureau actuel de la coordination à l'échelle des Nations Unies et du suivi des OMD comprend les communications intergouvernementales et interinstitutions, ainsi que des éléments importants des communications internes de l'Organisation. Les questions connexes des affaires intergouvernementales sont prises en charge par la Division de la Conférence et du Conseil. Il existe des marges très importantes de synergies et de gains en rapport coût-efficacité, simplement en fusionnant ces fonctions. Cela fournirait également une base améliorée pour la diffusion par le Directeur général des messages de la FAO à l'intention de la communauté internationale au sens large. De plus, les liens étroits de cette structure avec le Bureau de la stratégie, des ressources et de la planification (cf supra) devraient faciliter la mobilisation des ressources de l'organisation sur une base intégrée et stratégique. Ce Bureau regrouperait les fonctions actuellement dévolues au Service du protocole et les composants « stratégie de l'Organisation » des communications actuellement hébergés par la Division de la communication (KCI), dont l'Alliance internationale contre la faim. Les aspects techniques et administratifs de routine des communications, quant à eux, (impression, visas, exemptions de taxes), migreraient vers le Département des services d'appui à l'Organisation.

983. La structure proposée donnerait à la FAO une équipe de direction allégée et bien équipée, capable de se concentrer sur le pilotage de l'Organisation et d'aider collectivement le Directeur général à prendre des décisions. Il en résulterait des gains d'efficacité dans toute l'Organisation. Les responsabilités et la reddition de comptes de chacun seraient clairement délimitées, les ambiguïtés actuelles dissipées. Avec sept à huit personnes sous son autorité directe, l'étendue de contrôle du Directeur général prendrait une dimension gérable. En même temps, le Directeur général ferait appel à des réunions et enceintes de direction plus vastes, y compris des enceintes

assurant la liaison avec les bureaux décentralisés, pour communiquer avec les gestionnaires en général.

Recommandation 6.8: Les Départements des programmes techniques

984. Il est à la fois possible et recommandé de supprimer des niveaux intermédiaires et de recombinaison des unités existantes à un degré considérable. Il reste de nombreux détails à mettre au point avec le plus grand soin, mais l'EEI recommande quatre départements techniques, et le cas échéant un cinquième. Les quatre départements retenus sont: i) Agriculture; ii) Développement économique et social; iii) Pêches et aquaculture; et iv) Forêts. Le cinquième département possible, compte tenu de l'importance croissante de ce secteur et de l'avantage comparatif clairement détenu par la FAO (voir Chapitre 3), serait celui de l'Élevage et de la santé animale. Un Bureau de la communication des connaissances serait également adjoint au DGA Activités techniques²⁰⁶, lui faisant directement rapport.

Recommandation 6.9: Département des politiques et programmes de développement économique et social

985. L'EEI recommande de faire de ce Département le centre d'analyse des politiques de développement de la FAO, sous l'égide d'un SDG qui fonctionnerait *de facto* comme Directeur des politiques de développement. Il jouerait, par rapport au département existant, un rôle beaucoup plus central et primordial dans la gestion du savoir par la FAO. Il pourrait se composer essentiellement de trois divisions:

- a) la Division des politiques économiques, alimentaires et nutritionnelles, qui comprendrait l'assistance aux politiques (rôle actuel du Service de l'assistance aux politiques du Département de la coopération technique). La totalité des activités de la FAO en matière de politique alimentaire et nutritionnelle s'y trouverait regroupée, y compris celles qui relèvent actuellement de la Division de la nutrition et de la protection des consommateurs;
- b) la Division des organisations et politiques institutionnelles, où seraient regroupées les activités relatives au genre, à la vulgarisation, à la formation, à l'emploi, à la recherche (politiques et institutions), au foncier, au secteur agroalimentaire (y compris la commercialisation) et au crédit rural (rôle actuel d'AGS);
- c) la Division des statistiques et des systèmes d'information sur l'alimentation, qui reprendrait l'ensemble des activités de la FAO en matière de statistiques et d'information sur l'alimentation, y compris en matière de commerce des produits de l'agriculture, de produits de base, et d'alerte rapide;
- d) si les ressources le permettent et une demande durable et effective est établie, on pourrait aussi envisager d'ajouter des compétences juridiques au Département.

Recommandation 6.10: Les Départements des forêts et des pêches et de l'aquaculture

986. Chacun de ces deux départements déjà existants doivent continuer d'être dirigés par un SDG. Chacun comporte actuellement trois divisions, mais celles-ci sont devenues excessivement petites. En conséquence, l'EEI recommande la combinaison des services actuels en quatre ou cinq « unités » de la façon la plus fonctionnelle, et sans divisions.

²⁰⁶ Le Bureau de la communication des connaissances serait une unité de service faisant directement rapport au DGA Activités techniques. Il assurerait la « gestion des connaissances », l'intégration des systèmes de connaissances techniques de la FAO et formulerait des stratégies politiques appropriées dans ce domaine. Le DGA Activités techniques sera responsable du budget, des services d'appui aux connaissances et à l'information, y compris les technologies.

Recommandation 6.11: Le Département de l'agriculture

987. Le Département de l'agriculture comprendrait trois divisions²⁰⁷:
- a) Division du changement climatique, de l'eau et des ressources naturelles, combinant la Division de la terre et de l'eau et la Division de l'environnement, du changement climatique et de la bioénergie.
 - b) Division de la sécurité sanitaire des aliments, de la protection des consommateurs et des normes (y compris le *Codex Alimentarius* et pourrait aussi s'occuper de questions telles que les normes pour le « biologique »).
 - c) Division de la production végétale et de la protection des plantes (sans changement, mais avec une éventuelle réduction des services à deux).

Recommandation 6.12: Le Département de l'élevage

988. En raison de l'importance croissante de ce secteur et de l'avantage comparatif détenu par la FAO (voir Chapitre 3), la création d'un département à part offrirait des avantages substantiels.

Recommandation 6.13: Le Département des activités régionales et nationales et de la coordination des bureaux décentralisés

989. Comme noté ci-dessus, la création de ce département regrouperait les aspects principaux des opérations de terrain de la FAO, renforçant les relations de compte-rendu et de soutien entre le Siège et le terrain. Les SDG régionaux feraient directement rapport au DGA chargé de ce département; tant les Représentants de la FAO que les responsables des équipes techniques sous-régionales feraient quant à eux rapport, directement et exclusivement, à leur SDG régional. Le département comprendrait donc les bureaux décentralisés et trois divisions:

- a) Opérations de terrain, lien central (coordination et responsabilités) entre le Siège et le terrain.
- b) Centre d'investissement, dont les activités sont presque exclusivement consacrées au soutien de terrain.
- c) Division des opérations d'urgence et de réhabilitation.

Recommandation 6.14: Le Département des services d'appui à l'Organisation

990. L'examen détaillé des services administratifs et de soutien est présenté au Chapitre 8. On trouvera aussi des recommandations sur les approches à suivre pour améliorer l'apport de ce soutien aux politiques de la FAO. Cet unique département, avec quatre divisions et trois unités, intégrera les fonctions qui suivent:

- a) Division des finances;
- b) Division des services administratifs, y compris conférences, traduction et impression;
- c) Division des technologies d'information et de communication l'informatique;
- d) Division des ressources humaines;
- e) Centre des services d'appui délocalisé (Budapest);
- f) Unité des services de sécurité; et
- g) Unité des services médicaux.

Recommandation 6.15: Gradation duale et plafonds de promotion

991. En supplément à ce qui précède, l'EEI recommande d'appliquer aux postes de chefs de division le système de gradation duale (D1 et D2) pour les chefs de division et (P5 et D1) pour les chefs de service et d'unité, ainsi que de plafonner le nombre de postes D1 et D2 pour chaque département. Les SDG à la tête de ces départements garderaient ainsi une latitude bienvenue pour

²⁰⁷ La Division mixte actuelle FAO/AIEA (AGE) serait dissoute (voir le Chapitre 3 pour l'examen des activités de la Division) ou ses fonctions seraient réparties entre différentes unités dans les domaines de la sécurité sanitaire des aliments, de l'élevage et de la production végétale.

ajuster les postes aux besoins, tout en éliminant tout risque de glissement de la hiérarchie vers le haut.

Recommandation 6.16: Mise en place d'incitations aux travaux interdisciplinaires et à la concentration sur les objectifs centraux et les thèmes prioritaires

992. Une proportion relativement minime du budget du programme ordinaire alloué à leur domaine de responsabilité (par exemple 5 pour cent) devrait être répartie, de façon à peu près égale, entre les DGA responsables des activités techniques et des activités régionales et nationales / coordination des bureaux décentralisés, pour financer des incitations aux activités transversales et interdisciplinaires – contribuant ainsi à concentrer les efforts sur les trois objectifs des États Membres et les cinq ou six thèmes prioritaires traités au Chapitre 7.

Recommandation 6.17: Renforcement des SDG de programmes

993. Les lignes budgétaires annuelles sont actuellement allouées aux chefs de division en tant que responsables budgétaires. Cela devrait rester le cas pour l'essentiel, respectant ainsi le principe de subsidiarité. Cependant le SDG responsable est laissé de ce fait avec des moyens limités pour faire face à des imprévus, tirer parti d'opportunités ou fixer incitations et récompenses pour ses directeurs. Une portion n'excédant pas dix pour cent de la dotation budgétaire de chaque division technique devrait être rétrocédée au SDG dans ce but. Ces dotations spéciales doivent également être reconductibles, le report d'un exercice à l'autre évitant les pressions pour des déboursements peu indiqués en fin d'exercice.

Recommandation 6.18: Le niveau hiérarchique clé pour les délégations d'autorité au sein du Siège doit être celui de directeur divisionnaire

994. Ce niveau doit être:

- a) le niveau par défaut pour toutes les délégations – autrement dit les délégations non expressément réservées à des échelons supérieurs doivent arriver à l'échelon divisionnaire;
- b) le niveau où réside l'entière responsabilité d'informer le personnel des activités de la FAO, de susciter l'esprit d'équipe et de faire passer les inquiétudes de et vers la direction.
- c) chargé de veiller à ce que tout le personnel divisionnaire, chef inclus, remplisse chaque année un questionnaire de performance détaillé, articulé le cas échéant sur les indicateurs de RBM.

995. Cela nécessitera une formation des directeurs de division axée sur leurs fonctions de gestionnaires. Beaucoup ne perçoivent pas cette évaluation comme une partie importante de leur mandat.

996. L'application du modèle exposé ci-avant aboutirait à la fusion de deux départements existants avec d'autres entités – Connaissances et communications, Coopération technique, et Gestion des ressources naturelles / environnement. Le nombre de DGA augmenterait de deux, mais le nombre de divisions passerait de 26 à 15. Le nouvel arrangement conduirait à mettre fortement l'accent sur le respect par la FAO des objectifs généraux proclamés et acceptés par elle.

997. Ce modèle permettrait d'obtenir des économies de coûts récurrents très considérables. D'après de premières estimations, elles ne sont pas inférieures à 24,5 millions de dollars EU et peuvent aller jusqu'à 26 millions de dollars EU. On estime que le coût ponctuel de tous les aspects du redéploiement du personnel est de l'ordre de 50 à 55 millions de dollars EU.

La structure sur le terrain

998. Depuis 1990-91, la couverture des bureaux décentralisés de la FAO a augmenté de 61 pour cent, passant de 88 à 145 bureaux²⁰⁸. En mai 2007, les bureaux permanents de la FAO étaient composés de: cinq bureaux régionaux (RO); neuf bureaux sous-régionaux (SRO), cinq bureaux de liaison (LO), un bureau d'information (IF) et 125 bureaux de pays (CO), dont 14 relèvent d'un bureau régional ou sous-régional. La nouvelle structure décentralisée de la FAO, a été approuvée par étapes par la Conférence de 2005 et le Conseil de novembre 2006, à la suite de quoi le Conseil a approuvé la création d'un nouveau bureau sous-régional pour l'Amérique centrale.

999. Le budget des bureaux décentralisés a baissé de 17 pour cent en termes réels entre 1994-95 et 2006-07. En revanche, les effectifs n'ont guère changé (passant de 1 007 agents en 1994 à 1 089 en 2006, soit une augmentation d'environ huit pour cent). Cela tient largement au recrutement accru de cadres nationaux, à des salaires infiniment plus bas que ceux des fonctionnaires internationaux, et à l'engagement de nouveaux représentants de la FAO à un niveau de classification inférieur que précédemment.

Tableau 6.4: Ressources humaines et financières des bureaux décentralisés				
Bureaux décentralisés	Nombre de postes inscrits au budget		Programme ordinaire de la FAO	
	(en fin d'année)		(en millions de dollars EU aux prix de 1994)	
	1994	2006	1994/95	2006/07
Bureaux régionaux	277	313	58,2	51,5
Divisions mixtes/bureaux sous-régionaux	20	98	16,5	14,5
Bureaux de pays	682	631	60,8	44,8
Bureaux de liaison	28	37	7,3	7,2
Total	1007	1 079	142,8	118,0

1000. Une étude des dépenses de fonctionnement des bureaux et des coûts d'exécution du programme de terrain de la FAO révèle que: a) le montant du budget total alloué à chaque pays varie considérablement; b) la composition de ces budgets, selon la source de financement, est elle aussi très variable; et, c) les plus grandes variations concernent les fonds extrabudgétaires d'origine bilatérale, multilatérale ou unilatérale. Les chiffres et les éléments d'information recueillis durant les visites dans les pays²⁰⁹ montrent en outre que la structure budgétaire définit trois types de bureaux:

- a) ceux où le programme de terrain se compose essentiellement de projets de coopération technique (par exemple en Arménie, à la Barbade, au Chili, en Géorgie, au Pérou et en Thaïlande). En 2006, ces bureaux avaient généralement un budget de moins d'un demi-million de dollars (un peu moins d'un million dans le cas du Pérou). Par conséquent, ils ont une faible présence localement (alors que le Chili et la Thaïlande abritent les bureaux régionaux de la FAO) et les possibilités de

²⁰⁸ À l'exclusion des bureaux de pays logés dans des bureaux régionaux ou sous-régionaux.

²⁰⁹ L'équipe d'évaluation a visité les bureaux de la FAO dans les pays en développement suivants: Arménie, Bangladesh, Barbade, Bolivie, Burkina Faso, Cambodge, Chili, Égypte, Éthiopie, Géorgie, Ghana, Honduras, Inde, Madagascar, Mauritanie, Mexique, Namibie, Niger, Pérou, République-Unie de Tanzanie, Thaïlande, Tunisie et Yémen.

conseil et de dialogue approfondi sur les politiques semblent assez limitées. Ce manque de poids est aggravé par le fait que la plupart des projets de coopération technique ne portent pas sur des questions et problèmes stratégiques. L'aide bilatérale a été réduite ou interrompue du fait que ces pays ont un statut de pays à revenu intermédiaire;

- b) ceux qui, en plus des activités financées sur le budget ordinaire de la FAO, participent à des projets financés par les donateurs bilatéraux au titre du Programme de coopération FAO/gouvernements (comme la Bolivie, le Bangladesh, le Burkina Faso, le Cambodge, l'Éthiopie, l'Inde, Madagascar, la Mauritanie, le Niger, la Tanzanie, la Tunisie et le Yémen). Ces financements bilatéraux sont généralement importants (sauf dans le cas de Madagascar et du Yémen), et étaient en moyenne de l'ordre de 1,4 million de dollars EU par projet entre 2001 et 2006. Ils offrent aux bureaux une meilleure visibilité et un accès plus aisé aux pouvoirs publics. Dans la plupart des cas, les projets sont définis en fonction des intérêts des bailleurs de fonds. La FAO a un rôle de gestion et de mobilisation des ressources et des consultants. Sur le plan technique, son rôle n'est pas toujours clair ou important. Les informations disponibles suggèrent toutefois que les projets auxquels elle est appelée à participer portent sur des domaines où sa compétence technique est reconnue;
- c) Les bureaux qui, en plus des activités financées sur le budget ordinaire de la FAO, participent à l'exécution de projets réalisés au titre du programme des fonds fiduciaires unilatéraux, qui sont conçus et financés par les gouvernements eux-mêmes (par exemple en Égypte, au Honduras, au Mexique et en Namibie). Les ressources administrées par la FAO dans ces pays peuvent être très importantes, ce qui permet un accès et un dialogue direct avec les fonctionnaires nationaux. En revanche, la nature et le contenu technique des projets sont essentiellement définis par les gouvernements, et le rôle de la FAO est subordonné à l'autorité du gouvernement concerné.

1001. Du fait du déclin de ses finances, la part assez limitée que la FAO peut affecter au programme de terrain sur ses ressources propres a également diminué²¹⁰. Cette situation a contraint l'Organisation, et plus particulièrement les représentants de la FAO, à se concentrer sur la mobilisation de financements extérieurs afin de maintenir une présence adéquate dans les pays. Cette constatation vient renforcer cinq grandes conclusions qui s'imposent avec force suite aux entretiens sur le terrain:

- a) les représentants officiels de la FAO consacrent une somme considérable de temps et d'efforts à la recherche de financements²¹¹ et, pour une bonne part, ces efforts n'ont pas abouti. En conséquence, les représentants de la FAO ont moins de temps, de goût et d'influence pour assumer leur rôle au sein des équipes de l'ONU dans les pays et conseiller les gouvernements en matière de politiques;
- b) certains postes de représentant officiel de la FAO sont restés vacants pendant de longues périodes. Entre 2003 et 2006, le taux de vacance cumulé de plus de huit mois était de 41 pour cent, de 22 pour cent pour des périodes allant de 8 à 12 mois et de 19 pour cent pour des périodes supérieures à un an (voir le Tableau 6.5 ci-après). Dans bien des cas, les postes étaient partiellement occupés par des retraités à titre temporaire, une solution qui ne permet pas d'assurer la continuité requise dans ces fonctions. Le délai requis pour pourvoir des postes de Représentant de la FAO est plus long que pour les autres postes, étant donné qu'il faut obtenir

²¹⁰ Les ouvertures de crédits nettes au Programme de coopération technique ont reculé de 8 pour cent en valeur réelle entre 1994-95 et 2006-07.

²¹¹ D'après les résultats d'une enquête réalisée auprès du personnel technique du cadre organique dans le cadre de l'Évaluation, 65 pour cent des représentants officiels de la FAO estiment que l'aide à la mobilisation de ressources est un service en forte demande dans les pays en développement.

l'approbation préalable du candidat par le pays hôte. Toutefois, les vacances de postes donnent à la FAO le moyen de pallier ses ressources budgétaires insuffisantes pour couvrir l'intégralité des coûts;

Tableau 6.5: Vacance des postes de représentant de la FAO sur 48 mois (2003-2006)			
Plus de 12 mois	Entre 8 et 12 mois	Entre 5 et 8 mois	Moins de 5 mois
19 %	22 %	17 %	42 %

- c) les coûts de fonctionnement de certains bureaux de pays sont supérieurs aux dépenses de programme (inscrites au budget ordinaire ou financées par voie extrabudgétaire). Dans plus de la moitié des cas, le rapport des dépenses de bureau aux dépenses de programme est de 0,5 ou plus (2006). Si cette situation perdure, elle pose la question de la viabilité de ces bureaux;
- d) dans certains cas au moins, le personnel technique des bureaux sous-régionaux ne dispose pas de crédits suffisants pour entreprendre les déplacements nécessaires à l'exécution de leurs fonctions, bien que cette question ait été abordée en 2007 dans les nouveaux bureaux sous-régionaux d'Afrique et d'Asie centrale. Globalement, cette constatation s'applique aussi aux représentants de la FAO en ce qui concerne leurs déplacements dans les pays où ils sont en poste. On se pose dès lors la question de la viabilité des bureaux de la FAO, dans leur nombre actuel, et des possibilités d'expansion future;
- e) comme cela a été clairement démontré au Chapitre 3, les activités de terrain de la FAO dans de nombreux pays relèvent d'une série de projets épars, sans rapport ou articulation avec le travail normatif de l'Organisation. Par ailleurs, on fait valoir au Chapitre 3 que, du fait de leur taille et de leur importance croissante, le programme de coopération FAO/gouvernements et les fonds fiduciaires unilatéraux risquent de créer une situation où le programme de travail de l'Organisation sera défini par les priorités des pourvoyeurs de fonds, sans qu'elle puisse continuer à décider de son action. Si la FAO persiste dans cette voie, ses structures et mécanismes actuels de gouvernance, de planification et d'administration pourraient s'avérer obsolètes ou superflus. Ses programmes de terrain pourraient de plus en plus souvent être dictés par son adhésion aux priorités des détenteurs de fonds plutôt que par de solides mécanismes de planification et de définition des priorités en accord avec ses propres avantages comparatifs.

Liens entre le Siège et les bureaux de terrain

1002. Comme on l'a noté ci-dessus, les effectifs des bureaux décentralisés ont légèrement augmenté (environ huit pour cent) pendant les douze dernières années, alors que ceux du Siège ont été réduits de 34 pour cent. De plus, la proportion de l'effectif total de la FAO sur le terrain est passée de 28 à 39 pour cent au cours de la même période.

Tableau 6.6: Postes actuellement inscrits au budget ordinaire, par affectation				
Lieu	Département	31 déc. 94	31 déc. 06	Évolution
Siège de la FAO	Administration et finances/Département des ressources humaines, financières et matérielles (AF)	608	470	-22,7 %
	Agriculture et protection des consommateurs (AG)	496	217	-56,3 %
	Développement économique et social (ES)	387	145	-62,5 %
	Pêches et aquaculture (FI)	168	111	-33,9 %
	Forêts (FO)	129	72	-44,2 %
	Affaires générales et information/Connaissances et communication (KC)	402	201	-50,0 %
	Direction générale (ODG)	120	127	5,8 %
	Gestion des ressources naturelles et environnement (NRM)		93	
	Développement/coopération technique (TC)	258	258	0
	Total	2 568	1 694	-34,0 %
	Siège en % de l'effectif total	72 %	61 %	-11,0 %
Bureaux décentralisés	Bureaux de pays	682	631	-7,5 %
	Divisions mixtes/bureaux sous-régionaux	20	98	+79,6 %
	Bureaux de liaison	28	37	+32,1 %
	Bureaux régionaux	277	313	+13,0 %
	Total	1 007	1 079	+7,1 %
	Bureaux décentralisés en % de l'effectif total	28 %	39 %	+11 %

Les bureaux régionaux (RO)

1003. Les bureaux régionaux sont les points focaux à partir desquels la FAO peut se pencher sur d'importants problèmes et défis de développement s'étendant au-delà des frontières des pays de ses cinq régions. Il s'agit notamment de questions relatives à la sécurité alimentaire et agricole régionale, telles que les ravageurs transfrontaliers, l'offre et l'utilisation de l'eau, la viabilité environnementale, les droits et pratiques de pêche et le commerce. Les bureaux régionaux font également office de secrétariat en vue de l'organisation des conférences régionales. Depuis 1994, la décentralisation en faveur des bureaux régionaux a évolué de manière irrégulière. Alors que les budgets de l'ensemble des bureaux ont reculé en termes réels, les effectifs sont stables ou en hausse (voir le Tableau 6.7). Cette augmentation est intervenue au détriment des ressources hors personnel (voir le Tableau 6.8) et s'est accompagnée d'un reclassement à la baisse des postes (voir le Tableau 6.9). Ceci a eu pour effet une réduction du coût des différents postes en termes réels (voir le Tableau 6.7), mais aussi une moindre qualification des fonctionnaires occupant des postes de rang supérieur axés sur le conseil aux gouvernements.

Bureaux régionaux	Nombre de postes inscrits au budget (en fin d'année)		Programme ordinaire de la FAO (en milliers de dollars EU aux prix de 1994)		Ratio Dollars EU/fonctionnaire	
	1994	2006	1994/95	2006/07	1994/95	2006/07
Bureau régional pour l'Afrique	63	62	16 154	12 737	256,4	205,4
Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique	78	107	14 402	13 658	184,6	127,6
Bureau régional pour l'Europe	12	12	3 932	2 900	327,7	241,7
Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes	74	69	12 765	12 403	172,5	179,8
Bureau régional pour le Proche-Orient	50	63	11 000	9 813	220	155,8
Total	277	313	58 253	51 511	210,3	164,6

Bureaux régionaux	Coûts de personnel		Coûts hors personnel	
	1994/95	2006/07	1994/95	2006/07
Bureau régional pour l'Afrique	68 %	73 %	32 %	27 %
Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique	68 %	84 %	32 %	16 %
Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale	68 %	85 %	32 %	15 %
Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes	76 %	81 %	24 %	19 %
Bureau régional pour le Proche-Orient	67 %	78 %	33 %	22 %
Total	70 %	80 %	30 %	20 %

Classe	31 déc. 1994	31 déc. 2006	Évolution (%)
SDG	3	4	33 %
D-2	2	1	-50 %
D-1	3	4	33 %
P-5	43	43	0 %
P-4	32	47	47 %
P-3	1	10	1000 %
P-3	2	5	150 %
Total	86	114	33 %

1004. Au cours de ses visites, l'équipe d'évaluation s'est rendue dans tous les bureaux régionaux. Elle a également mené une enquête par questionnaire auprès de tous les gouvernements couverts par les bureaux régionaux. Les résultats attestent le peu d'importance attribuée à l'action des bureaux régionaux²¹². Ces gouvernements ont une opinion peu favorable des projets régionaux, mis à part ceux concernant les maladies transfrontières et les situations d'urgence²¹³. Les visites de l'équipe d'évaluation auprès des bureaux régionaux ont confirmé que ces derniers se heurtent à nombre d'obstacles et de difficultés graves dans l'exercice de leurs fonctions:

- a) les bureaux régionaux n'ont pas les ressources humaines et financières nécessaires pour se tenir correctement informés des évolutions régionales et mondiales et des tendances affectant l'alimentation et l'agriculture dans leur région;
- b) Les représentants régionaux sont administrativement responsables des spécialistes en poste dans leur bureau régional, mais doivent négocier et arrêter les plans de travail techniques en accord avec leur division technique de tutelle;
- c) Le rôle des bureaux régionaux dans l'élaboration du programme de terrain au niveau des pays se borne aux avis techniques et politiques formulés par les agents régionaux;
- d) Faute d'une autorité institutionnelle réelle, les bureaux régionaux ne sont guère en mesure de veiller à la qualité et au respect du calendrier des activités de terrain et d'en assurer la coordination globale à l'échelon régional. Les représentants régionaux ont peu d'autonomie pour entreprendre des voyages ou passer des accords de coopération avec les pouvoirs publics et d'autres organisations; de plus, ils n'ont pas de pouvoirs directs en matière de recrutement, d'évaluation, de promotion et de licenciement des représentants de la FAO ou des autres fonctionnaires du cadre organique en poste dans leur région;
- e) Les bureaux régionaux ne participent que marginalement aux discussions et décisions concernant la gestion, la définition des priorités et la mise en œuvre des travaux normatifs. De plus, bien que les représentants régionaux soient théoriquement membres de la Réunion de direction de haut niveau, ils n'ont pas l'occasion d'y participer. Ils ne participent pas à la Conférence de la FAO et, malgré certaines améliorations récentes, ils se rendent très rarement au Siège.

1005. En résumé, le manque d'autorité institutionnelle réelle des bureaux régionaux ne leur permet guère d'offrir des orientations politiques, intellectuelles et administratives concernant l'action de l'Organisation dans la région. L'équipe d'évaluation conclut qu'il faudra procéder à une refonte complète des mandats, fonctions et attributions de ces bureaux pour qu'ils puissent perdurer. Cet examen du rôle des bureaux régionaux doit s'intégrer à une analyse approfondie de l'architecture globale de la FAO. Il devra tenir compte de l'évolution des dispositions institutionnelles en vigueur dans les régions, des nouveaux besoins et des possibilités des pays en matière agricole ainsi que des conclusions des visites effectuées par l'équipe d'évaluation dans les pays. Cet examen exhaustif devrait également envisager les moyens les mieux adaptés pour aligner l'architecture de la FAO ainsi que ses coûts sur la réforme du système des Nations Unies et sur les orientations (Étude « Unis dans l'action ») visant à harmoniser l'exécution des projets à l'échelon des pays.

Bureaux sous-régionaux

1006. Les bureaux sous-régionaux ont été créés pour appuyer les représentants de la FAO sur le plan technique et permettre à l'Organisation de répondre plus rapidement et plus efficacement aux demandes de conseils techniques des gouvernements. Ils devaient aussi assister les organisations

²¹² Sur une échelle de 1 (faible) à 4 (élevé), le niveau global de satisfaction des pays à l'égard des bureaux régionaux était de 2, à son plus fort au Proche-Orient (3) et à son plus faible en Afrique (1).

²¹³ La note moyenne attribuée à la valeur des projets régionaux était de 2. À l'exception de l'Asie (3), toutes les autres régions ont attribué la même note (2).

régionales et sous-régionales. Selon la proposition de l'évaluation indépendante de la décentralisation réalisée en 2004²¹⁴ et acceptée dans son principe par la direction de la FAO, les groupes techniques des bureaux sous-régionaux devraient être constitués de spécialistes polyvalents jouissant d'une bonne expérience des politiques et des stratégies, conformément aux besoins de la sous-région considérée.

1007. La relation entre ces bureaux et les départements techniques de la FAO est en cours de révision. L'équipe d'évaluation approuve la pleine exécution de la décision visant à accorder aux bureaux l'autonomie nécessaire pour gérer leur personnel technique et rendre directement compte au représentant régional²¹⁵. À l'époque des visites entreprises dans les pays, ces changements n'avaient pas encore été mis en place et les problèmes mentionnés au sujet des bureaux régionaux s'appliquaient de la même manière aux bureaux sous-régionaux. La part des budgets allouée aux dépenses de personnel par rapport aux ressources hors personnel (par exemple, voyages, souplesse nécessaire au recrutement de spécialistes locaux, etc.) a régulièrement augmenté, passant de 69 pour cent en 1994-95 à 73 pour cent en 2006-07, ce qui signifie que les fonctionnaires ont désormais peu de moyens pour travailler avec les pays. Il en va de même pour les bureaux régionaux, où cette proportion atteint parfois 80 pour cent.

1008. L'équipe d'évaluation accueille avec satisfaction la décision prise par la direction en avril 2007 qui vise à transférer aux bureaux sous-régionaux la responsabilité première des projets au plan technique et opérationnel, ainsi que les mesures connexes ayant trait aux voies hiérarchiques et aux pouvoirs²¹⁶. Toutefois, il est encore trop tôt pour déterminer l'impact et l'efficacité de ce récent transfert de pouvoirs aux bureaux sous-régionaux pour qu'ils puissent « coordonner » les travaux au niveau sous-régional.

1009. Lors du remaniement de l'architecture globale que nous proposons, il faudra tenir compte du fait qu'en raison de la mondialisation, les sous-régions sont mieux définies, plus homogènes et qu'elles ont souvent établi des accords commerciaux et des mécanismes institutionnels d'intégration politique et économique. Les organisations sous-régionales s'emploient à favoriser des liens institutionnels solides entre les pays et à renforcer les processus d'intégration sous-régionaux. Les biens publics mondiaux (par exemple l'accès à l'information et aux technologies, la protection et la restauration du milieu naturel et de la biodiversité) débouchent de plus en plus souvent sur une collaboration sous-régionale. La FAO a aujourd'hui neuf bureaux sous-régionaux. Cela pourrait lui donner un sérieux avantage comparatif pour se rapprocher des initiatives sous-régionales et en assurer la direction. Néanmoins, pour que cet avantage se concrétise pleinement, l'équipe d'évaluation est toutefois convaincue qu'il faudra nécessairement procéder, au préalable, à une réévaluation et à un réalignement de l'architecture d'ensemble.

Bureaux de pays

1010. Les représentations de la FAO ont été créées en 1976 sur la base d'un concept antérieur, les conseillers principaux à l'agriculture (SAA), dont le coût était initialement partagé avec le PNUD et qui étaient en poste auprès de cette organisation. Il existe aujourd'hui 73 postes de représentants de la FAO approuvés et inscrits au budget (en plus de ceux qui ont de doubles fonctions dans les bureaux régionaux et sous-régionaux). Le déménagement de la grande majorité des conseillers principaux à l'agriculture des locaux du PNUD à des bureaux indépendants a notamment eu pour conséquence d'accroître les besoins en personnel de soutien local²¹⁷, même si

²¹⁴ FAO. 2004. *Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO*, PC 92/6a, FC 108/18.

²¹⁵ Voir PC 94/3 p. 12.

²¹⁶ Voir le projet de circulaire de terrain d'avril 2007.

²¹⁷ Au Kenya par exemple, le conseiller principal à l'agriculture était secondé par deux fonctionnaires internationaux et quatre agents locaux. En 2006, les deux fonctionnaires internationaux ont été remplacés par des agents de pays, mais on compte aujourd'hui huit agents de soutien. À l'heure actuelle comme en 1980, le Kenya fournit un appui administratif pour la Somalie et les opérations dans la région méridionale du Soudan.

17 pour cent environ des agents des bureaux de pays (CO) sont fournis par les gouvernements, conformément aux dispositions des accords signés avec les pays hôtes. Au cours des années 90, le nombre de bureaux de pays a augmenté de 23 pour cent, tandis que les financements affectés à leur fonctionnement ont chuté d'environ 30 pour cent²¹⁸ (voir le Tableau 6.10).

Tableau 6.10: Ouvertures de crédits nettes aux représentations de la FAO (en dollars EU, aux prix de 1994)					
1994-95	1996-97	1998-99	2000-01	2002-03	2004-05
63.363	59.658	56.528	50.049	48.138	45.278

1011. Les principaux changements intervenus dans les bureaux de pays concernent le remplacement des cadres et fonctionnaires de programme et d'administration recrutés sur le plan international par des agents nationaux et le déclassement des postes de représentants de la FAO. Le nombre de postes de grade de directeur dans les représentations est tombé de 52 en 1995, à 35 en 2006.

Tableau 6.11: Ressources humaines et financières des bureaux de pays					
Nombre de postes effectivement inscrits au budget (en fin d'année)		Programme ordinaire de la FAO (en milliers de dollars EU aux prix de 1994)		Ratio \$EU/fonctionnaire	
1994	2006	1994/95	2006/07	1994/95	2006/07
682	631	60 815	44 809	89,2	71,0

1012. Si l'on considère les ressources financières qui leur sont affectées, il existe aujourd'hui cinq types de bureaux de pays:

- les bureaux dotés d'effectifs complets, dont un représentant de la FAO et le personnel de soutien nécessaire (73);
- ceux qui sont situés dans un bureau régional ou sous-régional (11);
- ceux dont le représentant est accrédité auprès d'un pays, mais travaille à partir d'un autre pays de la région (36, dont 7 ont l'appui d'un fonctionnaire de la FAO dans le pays – Représentant adjoint – et 29 l'appui d'un correspondant national);
- ceux auxquels un agent technique a été affecté par le Siège (10);
- les bureaux où travaille un chargé de liaison du gouvernement (correspondant national) mais pas de fonctionnaires FAO (5)²¹⁹.

1013. Le coût moyen d'un bureau de pays fonctionnant à plein effectif est supérieur à 485 000 dollars EU, et il se situe entre 8 000 et 195 000 dollars EU pour les autres types de bureaux (voir le Tableau 6.12).

²¹⁸ FAO. OCD 2003. *Évaluation des fonctions et des ressources des représentations de la FAO – Étude théorique.*

²¹⁹ Ibid, Tableau 8.

Tableau 6.12: Coût moyen des bureaux de pays par type de bureau (hors dépenses de sécurité)	
Type de bureau de pays	Coût moyen des bureaux de pays en 2006 hors sécurité (en milliers de dollars EU)
Bureaux dotés d'effectifs complets, dont un représentant de la FAO et le personnel de soutien nécessaire (à l'exception de ceux logés dans un bureau régional ou sous-régional)	487
Bureaux de pays logés dans un bureau régional ou sous-régional	195
Bureaux de pays couverts par une accréditation double/multiple dotés d'un adjoint au représentant de la FAO ou d'un correspondant national	23
Bureaux de pays auxquels un agent technique a été affecté par le Siège	120 ²²⁰
Bureaux de pays disposant de correspondants nationaux mais sans représentant de la FAO	8

1014. Par le passé, les représentations de la FAO se sont principalement attachées à appuyer les opérations menées dans les pays au titre des projets et à assurer la communication entre les gouvernements et la FAO. Dans une étude interne à l'Organisation, les représentants de la FAO ont été invités à noter l'importance de leurs fonctions²²¹ sur une échelle de 1 à 10. Voici les résultats de cette enquête²²².

Tableau 6.13: Autoévaluation de l'importance relative des fonctions des représentants de la FAO	
Fonctions	Importance
Liaison avec les gouvernements et les partenaires	10
Gestion et administration du bureau	8
Acheminement/coordination des ressources de la FAO	7
Responsabilités budgétaires	5
Suivi et mise en œuvre des projets	5
Préparation de rapport sur la situation dans les pays	4
Collaboration avec le système des Nations Unies	3
Assistance dans les situations d'urgence	3
Plaidoyer et promotion de l'image de la FAO	2

²²⁰ Coût intégral d'un fonctionnaire du cadre organique.

²²¹ L'étude ne prenait pas en compte les rôles de soutien des politiques que les représentants de la FAO pouvaient jouer.

²²² Évaluation des fonctions et des ressources des représentations de la FAO, p. 4.

1015. Selon les termes de l'étude FAO réalisée en 1989, « l'assistance aux gouvernements pour la formulation de politiques, y compris les échanges de fond avec les ministères compétents et l'exploitation des capacités et de l'expérience acquise par la FAO dans le monde, est l'un des rôles des représentants de la FAO qui n'a pas été utilisé à sa pleine mesure »²²³. De fait, le soutien aux politiques ne figure pas parmi la liste des fonctions des représentants de la FAO et, d'après nos constatations sur le terrain, c'est encore le cas aujourd'hui.

1016. En 2007, l'Organisation a publié des directives pour la sélection de coordinateurs sous-régionaux et de Représentants de la FAO et un système de gestion du comportement professionnel des Représentants de la FAO a été introduit. À l'heure de la présente Évaluation, les compétences attendues des représentants de la FAO²²⁴ (voir également le Chapitre 8 pour une analyse détaillée des compétences exigées) se rapportent à quatre grandes fonctions: représenter la FAO; veiller à la mise en œuvre d'un programme de terrain efficace; faciliter et coordonner les opérations d'urgence; et administrer le bureau de pays. Comme on peut le voir au Chapitre 8, cette liste de compétences présente de sérieuses lacunes, à savoir i) une expérience internationale préalable (c'est-à-dire en dehors de son pays d'origine) et l'expérience d'au moins un des grands domaines d'intervention techniques de la FAO; et, ii) une connaissance approfondie de la FAO, de ses programmes, de ses capacités, de ses limites, de ses domaines de compétence et de ses faiblesses. Une expérience des politiques d'intervention est aussi très importante.

1017. Suite à leurs missions dans 23 pays en développement, l'équipe d'évaluation conclut qu'une connaissance pointue de la FAO est probablement la plus importante des compétences dont devrait disposer un représentant de l'Organisation. À défaut, il/elle ne saurait la représenter efficacement, être partenaire d'une ONU unifiée ou d'autres partenariats au niveau des pays ou être considéré comme un intervenant crédible par les autorités nationales en vue de la définition d'un cadre de priorités nationales basé sur les points forts de la FAO. Or, l'équipe d'évaluation a constaté que 65 pour cent des représentants de la FAO actuellement en fonction n'avaient peu ou pas d'expérience de l'Organisation avant d'être nommés à ce poste. Nombre des représentants consultés considéraient ce manque de connaissance de la FAO comme leur plus sérieux handicap. Les deux ou trois semaines du programme d'orientation organisé au Siège avant leur prise de fonction leur apparaissaient insuffisantes.

1018. On peut en outre s'interroger sur la rentabilité des représentations de la FAO dans le temps. Il est difficile de chiffrer tout le travail réalisé par les représentants de la FAO, notamment les activités de conseil politique et de promotion de l'Organisation auprès des pays. On peut s'en faire une idée indirectement en calculant le coût relatif des représentants de la FAO par rapport à la taille du programme d'assistance technique dont ils assument la gestion pour le compte de l'Organisation.

²²³ Review of Certain Aspects of FAO's Goals and Operations Part II – Report of the Group of Experts on FAO's Field Operations, paragraphe 61.

²²⁴ Profil de compétences des représentants de la FAO, novembre 2005.

Tableau 6.14: Coûts des bureaux de la FAO et dépenses au titre du programme de terrain²²⁵ (2006)			
Région	Coûts des bureaux	Dépenses au titre du programme de terrain	Ratio dépenses de terrain/coûts des bureaux
Afrique	31 %	69 %	2,3
Asie	17 %	83 %	4,9
Caraïbes	50 %	50 %	1
Europe	12 %	88 %	7,6
Amérique latine	16 %	84 %	5,3
Proche-Orient	18 %	82 %	4,5
Pacifique	9 %	91 %	10,0
Ensemble	22 %	78 %	3,5

1019. En 2006, le ratio moyen des coûts des bureaux de pays aux dépenses du programme de terrain s'établissait à 22: 78, soit près du double de celui de l'UNESCO (12: 88), par exemple.

1020. L'Évaluation a aussi montré que les pouvoirs délégués aux représentants de la FAO sont moins étendus que ceux dont disposent les représentants d'autres organisations multilatérales, dont deux autres organisations des Nations Unies²²⁶. L'évaluation de la décentralisation de la FAO en 2004 avait abouti à une conclusion analogue, tout en plaçant l'ONUDI au même niveau que la FAO à l'époque.

1021. Le rôle des représentants de la FAO dans la mise en œuvre des projets régionaux est également très limité. Dans certains cas, ils n'avaient pas connaissance des projets régionaux exécutés dans leur pays d'accréditation. Ils participent rarement aux conférences régionales bisannuelles et ne prennent aucune part à leur préparation ou à leur suivi.

1022. Les représentants de la FAO n'exercent pas tous les pouvoirs qui leur sont délégués, ce qui tient partiellement au manque de clarté des attributions qui leur sont effectivement déléguées. En 2001, ils ont été autorisés à effectuer des prélèvements à hauteur de 10 000 à 15 000 dollars EU sur le Fonds du PCT (avec l'approbation du gouvernement) pour l'engagement de consultants nationaux. En 2006, ce montant a été porté à 200 000 dollars EU par exercice biennal aux fins du recrutement de consultants nationaux, des activités de formation et d'autres coûts. Cette augmentation pourrait contribuer à une raison d'être et une efficacité accrues des représentants de la FAO. Bien que plus d'un an se soit écoulé depuis le relèvement de ce plafond²²⁷, moins de 20 représentants ont présenté des demandes de financement qui s'en approchent.

1023. Presque toutes les personnes qui ont répondu au questionnaire souhaitent tirer profit du Fonds du PCT, mais faisaient état de sérieux problèmes liés à son utilisation. Un questionnaire d'enquête détaillé adressé à tous les représentants de la FAO (avec un taux de réponse de 80 pour cent) a montré que dans la pratique, l'utilisation des fonds du PCT connaît toujours des retards dus aux délais d'approbation par le Siège. Ils se sont également déclarés peu enclins à utiliser le Fonds en raison des habilitations de sécurité, y compris le recours aux consultants internationaux.

²²⁵ Données (téléchargées du FPMIS le 6 août 2007) excluant toutes les dépenses (bureaux et programmes) ayant trait aux projets d'urgence qui sont traitées par une unité distincte, ainsi que les coûts de sécurité.

²²⁶ UNESCO, OMS, OCDE et FMI.

²²⁷ CPT 2006/02, mai 2006.

En outre, plus de la moitié d'entre eux déplore le fait que le Fonds ne peut être utilisé pour financer des formations ou des missions d'une quelconque nature en dehors du pays. L'équipe d'évaluation comprend que les restrictions imposées à cet égard visent à éviter les abus et les pressions politiques incitant la FAO à financer des voyages internationaux. Plutôt que d'imposer des restrictions d'entrée de jeu, elle suggérerait que la FAO s'assure de la compétence de ses représentants et mette en place un système de gestion des ressources humaines où les personnes sont tenues responsables de leurs actes.

1024. L'Évaluation partage la conclusion de l'étude indépendante du PCT, à savoir que la part du PCT dans le budget ordinaire de la FAO devrait rester inchangée. Elle est également d'avis que le PCT doit continuer à être utilisé aux fins de l'assistance en réponse à des demandes et que l'agent responsable dans le pays (en règle générale un représentant de la FAO) doit avoir les pleins pouvoirs pour utiliser les dispositions du PCT et, en accord avec le représentant régional, accepter d'utiliser les ressources du PCT avec le gouvernement concerné conformément au cadre national sur les priorités à moyen terme.

1025. L'exposé ci-dessus montre clairement que les bureaux de pays de la FAO sont confrontés à plusieurs problèmes et difficultés, tout particulièrement:

- a) le fait que la FAO soit tributaire des financements extérieurs, l'absence de stratégie unificatrice²²⁸ et l'insuffisance des délégations de pouvoirs ont souvent suscité dans les bureaux de pays le sentiment d'appuyer quantité de projets d'incidence et d'importance stratégique limitée²²⁹;
- b) cette dépendance joue contre l'apport d'une coopération technique reposant sur l'expertise et la gestion des connaissances. Dans la plupart des cas, la FAO participe peu à la réflexion stratégique de haut niveau et au dialogue politique entre les pays;
- c) dans les bureaux de pays où le représentant de la FAO a également qualité d'agent technique, il/elle ne peut guère intervenir techniquement en dehors de son pays d'affectation;
- d) lors de ses visites dans les pays, l'équipe d'évaluation a constaté que les gouvernements et parties prenantes sont majoritairement d'avis que les bureaux de pays sont surtout des unités de gestion de projet n'ayant guère l'autorité nécessaire pour prendre des décisions et disposant de ressources techniques et financières très limitées;
- e) les activités de la FAO sont généralement peu visibles et sont peu en rapport avec le secteur privé, les ONG, les associations d'agriculteurs, les établissements de recherche et les autres entités de la société civile (voir le Chapitre 5);
- f) ces contraintes à l'échelle des pays nourrissent le sentiment généralisé et persistant que la FAO est le partenaire réticent des autres organisations du système des Nations Unies, sans grande culture en matière de collaboration institutionnelle et de travail en réseau, même si cette impression est en grande partie dépassée et infondée pour l'Organisation en général;
- g) des problèmes d'application des principes gouvernant l'utilisation des contributions du gouvernement hôte pour financer les frais généraux en espèces et en nature des bureaux de pays, ainsi que l'absence de politique sur les mesures à prendre en cas d'arriérés importants des contributions du gouvernement hôte à la FAO. Au total, ces arriérés s'élèvent actuellement à plus de 4 millions de dollars EU.

1026. À l'époque des visites dans les pays, les représentants de la FAO n'avaient qu'un contrôle limité de l'affectation des ressources au sein de leur bureau. Comme indiqué ci-dessus, ils étaient peu enclins à appliquer les pouvoirs qui leur avaient été délégués. Les travaux normatifs et la

²²⁸ La phase pilote de l'élaboration des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme a démarré en septembre 2005; elle concerne 29 pays d'Afrique, de la région Amérique latine et Caraïbes, du Proche-Orient et d'Asie.

²²⁹ Ce sentiment a été exprimé à l'occasion de 70 pour cent au moins des visites dans les pays (16).

plupart des projets de coopération technique sont décidés au Siège. De ce fait, les représentants de la FAO ont davantage tendance à s'intéresser à la préparation et à l'exécution de projets ayant un bon potentiel de financement, et non à la définition d'un programme de travail ciblé, fondé sur les priorités stratégiques définies avec les autorités locales, et correspondant aux compétences reconnues et aux priorités générales de la FAO. De même, les activités de conseil et de politique générale ne sont guère développées et la FAO participe généralement peu aux discussions de stratégie et de politique des pays. Même dans les pays où les Nations Unies expérimentent l'approche « Unis dans l'action », à laquelle la FAO apporte la plus large collaboration possible, elle a du mal à être considérée comme un intervenant majeur en raison du peu de ressources dont elle dispose.

Voies hiérarchiques

1027. Un tableau préoccupant émerge des missions de l'équipe d'évaluation dans les pays en ce qui concerne les relations entre le Siège, les bureaux régionaux, les bureaux sous-régionaux et les bureaux de pays. Certains changements ont été introduits suite à l'évaluation de la décentralisation, notamment le fait que les bureaux sous-régionaux relèvent désormais du représentant régional. Cette mesure a été instaurée en avril 2007, après nos visites sur le terrain, et nous ne sommes donc pas en mesure de commenter son efficacité ou l'ampleur de son application réelle. Elle est cependant encourageante et va tout à fait dans la bonne direction. Les représentants de la FAO continuent toutefois de rendre compte au Siège. Par ailleurs, l'opinion unanimement exprimée par les personnes consultées dans les régions — y compris les fonctionnaires de la FAO et ses partenaires principaux — est que les structures de terrain de l'Organisation sont gravement fragmentées, qu'elles fonctionnent en deçà de leur potentiel et que la centralisation de la quasi-totalité des décisions ayant trait aux opérations de terrain a entraîné une bureaucratie lourde et une efficacité gravement réduite ne permettant pas de répondre aux besoins et de saisir les occasions. Malgré certaines mesures récentes, notamment le transfert de diverses approbations administratives aux représentants sous-régionaux, ce que l'équipe d'évaluation applaudit, il faudra aller bien plus loin dans le changement que ce qui est actuellement envisagé, pour parvenir à corriger les nombreux déséquilibres actuels.

1028. Le soutien technique du Siège aux bureaux de pays se borne à de très rares et courtes visites d'experts, et porte principalement sur un petit nombre de projets de coopération technique. Créées à l'intention des représentants de la FAO, les dispositions du PCT représentent une sérieuse avancée en termes de flexibilité (voir le Chapitre 3), mais comporte encore des restrictions superflues, par exemple l'accord du Directeur général en cas de recours à des experts internationaux.

1029. Outre la procédure longue, compliquée et centralisée d'approbation des projets, le Siège dispose d'une autorité absolue en matière de recrutement, d'affectation, d'évaluation et de licenciement des fonctionnaires du cadre organique.

1030. Les facteurs ci-dessus continuent d'exercer de lourdes pressions sur les performances et l'efficacité de l'Organisation et sur la pertinence de sa participation au processus de définition des politiques nationales ou régionales. Par ailleurs, ils en font un partenaire du développement peu séduisant, sans compter les conséquences négatives pour sa rentabilité. La situation budgétaire actuelle, la réduction des capacités de soutien technique, le coût élevé de ce soutien et les modalités actuelles de prise de décision se conjuguent tous pour créer une situation où les bureaux de pays de la FAO sont coupés de l'Organisation d'un point de vue stratégique et programmatique et ne reçoivent qu'un appui fonctionnel limité.

1031. Confrontées à des restrictions budgétaires du même ordre, d'autres institutions spécialisées comme l'OMS, l'UNESCO et le BIT sont parvenues à rationaliser les voies et structures hiérarchiques entre leur siège et leurs bureaux décentralisés. L'OMS se caractérise par une structure de siège qui regroupe les programmes sous la responsabilité de quelques directeurs. Ceux-ci sont généralement chargés des activités normatives tandis que les bureaux régionaux qui jouissent d'une indépendance relative se concentrent sur les opérations. De plus, l'OMS compte

transférer 70 pour cent de ses ressources totales aux pays et territoires d'ici à la fin de l'exercice biennal en cours. Elle est fortement représentée dans les pays pour pouvoir s'acquitter de sa mission d'assistance technique. L'UNESCO a rationalisé la structure de ses bureaux de pays, en éliminant nombre d'entre eux à la suite d'une évaluation qui concluait à l'existence de multiples unités de petite taille et sous-financées, à l'origine d'inefficacités et de chevauchements de fonctions²³⁰. Elle s'est aujourd'hui dotée d'une structure fondée sur le concept de bureaux sous-régionaux offrant leur appui aux pays membres. Le BIT a des bureaux régionaux et sous-régionaux et moins de 50 bureaux de pays.

1032. En résumé, les grandes composantes structurelles de l'organisation de terrain de la FAO (les départements techniques de Rome, les bureaux régionaux, les bureaux sous-régionaux et les bureaux de pays) sont aujourd'hui gravement fragmentées. Cette situation a notamment pour conséquence de réduire considérablement les retombées possibles d'un travail d'équipe pluridisciplinaire entre les différentes unités qui contribuerait pourtant à exploiter pleinement les avantages comparatifs de la FAO dans de nombreux domaines, ce qui devrait être l'une des plus grandes forces de l'Organisation.

Conclusions relatives à la structure de terrain de la FAO

1033. Du point de vue de l'équipe d'évaluation, deux conclusions majeures ressortent de l'exposé ci-dessus en ce qui concerne les infrastructures de terrain de la FAO.

1034. Premièrement, **la FAO doit être fortement représentée en dehors de Rome**, si elle veut être en mesure d'intervenir avec l'à-propos, les résultats et l'impact que tous ses membres attendent d'elle à juste titre. L'équipe d'évaluation n'a pas le moindre doute à ce sujet. La première mission de la FAO est de veiller à la disponibilité des connaissances utiles et nécessaires sur l'alimentation et l'agriculture et aux moyens de les mettre à profit. Il s'agit là d'un bien public international qui doit être offert. Comme on le répète de bout en bout dans ce rapport, toute approche du rôle de la FAO qui opposerait ses fonctions normatives à ses opérations donnerait lieu à un débat faussé et intellectuellement peu objectif. La FAO doit porter son attention sur la chaîne permettant la production d'un bien mondial, s'assurer qu'il est disponible dans de bonnes conditions d'équité pour ceux qui en ont besoin et trouver les moyens de mettre ce bien au service de l'humanité. À cet effet, la FAO doit être fortement représentée en dehors de Rome.

1035. Pour autant, cette présence n'a pas nécessairement besoin d'être matérielle ou attestée par l'affectation d'un fonctionnaire de la FAO. Les relations, les réseaux et la présence peuvent se manifester autrement, notamment dans les sociétés actuelles qui sont mondialisées et reliées les unes aux autres par la technologie. La question n'est pas de savoir si la FAO doit être fortement représentée, mais bien **comment s'y prendre et avec quels moyens pour obtenir les meilleurs résultats**.

1036. Deuxièmement, malgré les nombreux changements engagés, **l'infrastructure mise en place par la FAO pour garantir une forte présence en dehors de Rome ne fonctionne pas correctement**. C'est au niveau systémique que le bât blesse; les différentes parties du système ne sont pas en contact et tout témoigne de ratios coûts-avantages non viables. Les budgets sont insuffisants pour permettre le bon fonctionnement des bureaux. Les grandes composantes structurelles de l'organisation de terrain de la FAO (les départements techniques à Rome, les bureaux régionaux, les bureaux sous-régionaux et les bureaux de pays) sont actuellement déconnectées les unes des autres; elles ne partagent pas de stratégie de développement ou de cadre programmatique communs et les voies hiérarchiques entre elles sont imprécises. Les mandats, les fonctions et les pouvoirs doivent être fondamentalement étudiés et remaniés.

²³⁰ Rapport 2000/4 du Corps commun d'inspection - en 2004, au moins 28 bureaux avaient été fermés.

Recommandations sur la structure de terrain

1037. **Recommandation 6.19 – Il y a lieu de rétablir un équilibre entre le Siège et le terrain, notamment par une refonte radicale de la structure institutionnelle, du modèle de fonctionnement et des processus de prise de décision de la FAO afin de la repositionner et de la doter de liens efficaces et efficients avec les pays et les régions. En outre, aucun transfert net supplémentaire de ressources du Siège vers le terrain ne doit être effectué tant que le caractère adéquat des ressources n’a pas été assuré.**

1038. Les éléments apportés dans les précédentes sections de ce rapport attestent une confusion des fonctions et des filières d’autorité entre le Siège et le terrain. Comme le montre clairement notre analyse de la structure institutionnelle actuelle de la FAO, de graves problèmes font obstacle à son efficacité et à son efficaciaité. Les problèmes structurels sont dus en partie à l’uniformité et à la rigidité de conception du Siège comme des bureaux décentralisés. Les relations structurelles entre le Siège et la présence sur le terrain sont gravement fragmentées. Le dispositif hautement centralisé de prise de décision, l’insuffisance des délégations de pouvoir et le manque de communication entre les bureaux régionaux, les bureaux sous-régionaux et les bureaux de pays sont autant de problèmes qui pénalisent sérieusement la capacité de l’Organisation à répondre aux besoins et à saisir les opportunités. Si des efforts majeurs ne sont pas engagés pour résoudre ces problèmes, ils continueront de miner la performance et la crédibilité de l’Organisation, et contribueront à la marginaliser davantage.

1039. L’équipe d’évaluation ne pense pas qu’il existe de solution uniforme applicable à toutes les régions. Les structures doivent refléter les différents niveaux de développement ainsi que les caractéristiques du secteur de l’alimentation et de l’agriculture de chaque région. La structure que nous proposons comprend des variantes entre les régions, les sous-régions et les pays. Certains éléments peuvent s’appliquer à toutes les régions, tandis que d’autres doivent être fonction de leurs situations respectives. Des critères sont proposés pour aider la prise de décisions adaptées à chaque cas.

1040. Comme il est indiqué plus haut, l’Équipe d’évaluation soutient pleinement le principe d’une présence de terrain plus forte et plus efficace et d’une décentralisation accrue des fonctions et des pouvoirs du Siège aux structures de terrain. **La conclusion centrale de l’Évaluation à cet égard est que les réformes en ce sens ne seront pertinentes, crédibles et favorables au développement que si des étapes supplémentaires de ce processus de réforme abordent préalablement une série complète de questions, à savoir: une délégation réelle de pouvoir, le réexamen des critères de compétences pour les représentants de la FAO, la structure d’organisation, les mécanismes de prise de décision, les voies de communication, les ressources techniques et financières, les fonctions et les procédures, la masse critique et les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs désirés.** Dans ce chapitre, nous formulons des suggestions, des options et des critères concernant la manière dont ces problèmes pourraient être abordés.

1041. **Recommandation 6.20 – Redéfinition et clarification du rôle des bureaux régionaux: Le nombre et l’emplacement des bureaux régionaux existants demeurent inchangés dans notre proposition de structure institutionnelle. Leurs fonctions seront rationalisées et davantage orientées sur l’analyse et le conseil en matière de politiques. Ils jouiront d’une autonomie accrue et de pouvoirs de décision. Tous les fonctionnaires du cadre organique en poste dans les bureaux régionaux relèveront du représentant régional et non de leur division au Siège. La responsabilité et la reddition de comptes relatifs aux stratégies et programmes incomberont en premier ressort aux bureaux régionaux concernés. Des filières hiérarchiques devront être établies afin que les coordonnateurs des bureaux sous-régionaux et les représentants de la FAO rendent compte au représentant régional pour les questions fonctionnelles et administratives. Les coordonnateurs sous-régionaux n’assumeront pas de responsabilités administratives vis-à-vis des bureaux de pays.** Tout en faisant rapport au représentant régional, tous les fonctionnaires de terrain du cadre organique assureraient un

échange régulier de connaissances et de communications avec leurs collègues fonctionnaires techniques du Siège et des autres bureaux décentralisés afin de veiller au maintien et à l'encouragement des normes les plus élevées en matière de qualité technique et de renforcer la cohérence dans toute l'Organisation. Les fonctionnaires techniques, qu'ils soient en poste au Siège ou dans d'autres bureaux décentralisés, exerceraient une fonction d'assurance qualité les uns avec les autres et des politiques de rotation renforceraient les compétences et les échanges au sein de l'Organisation.

1042. Les problèmes et difficultés identifiées dans les précédentes sections sont communs à tous les bureaux régionaux de la FAO. L'Évaluation envisage en ce qui les concerne un rôle futur qui s'appliquerait globalement à tous, tout en conservant la marge de manœuvre nécessaire pour procéder à des ajustements mineurs. Six rôles fondamentaux seraient attribués aux bureaux régionaux.

1043. Premièrement, les bureaux régionaux devraient se consacrer majoritairement aux travaux d'analyse et de politique, en étroite collaboration avec les divisions techniques concernées. Ils devraient être dotés de ressources financières et humaines suffisantes pour se tenir au courant des évolutions, tendances, difficultés et possibilités relatives à l'alimentation et à l'agriculture dans leur région. Ils devraient renforcer et professionnaliser leurs activités de dialogue sur les politiques, d'analyse et de conseil, et devenir les sources de connaissances et d'information les plus fiables de la FAO en ce qui concerne leurs régions respectives. En coopération avec les autres organisations régionales compétentes et avec les organisations non régionales telles que le FIDA, ils devraient être chargés de la préparation d'un rapport biennal intitulé « Situation de l'agriculture, de l'alimentation et de la vie rurale » pour les régions où ils sont implantés. Ces rapports permettraient de cerner les questions stratégiques clés, les problèmes et les ouvertures, d'identifier les priorités régionales se prêtant à une action commune et de formuler des suggestions quant aux politiques nationales envisageables. Ils viendraient développer, compléter et renforcer les publications phares de la FAO « Situation de ... ».

1044. Deuxièmement, les bureaux régionaux seraient chargés d'organiser et de diriger les conférences régionales, d'en codifier les résultats et de préparer les rapports finals. À titre expérimental, (voir le Chapitre 8), **les Conférences deviendraient partie intégrante du système de gouvernance de la FAO et rendraient compte à la Conférence de la FAO.** Les bureaux régionaux prépareraient les ordres du jour après avoir consulté les gouvernements et les parties prenantes de la région. Les rapports mentionnés ci-dessus auraient pour objet d'apporter de vraies orientations stratégiques en renseignant l'Organisation sur les questions et préoccupations majeures des régions en matière d'alimentation et d'agriculture, et d'identifier les priorités et les programmes régionaux. Ceux qui relèvent des cinq ou six thèmes prioritaires convenus par la suite par la Conférence constitueraient la base de la mise au point d'une stratégie régionale dans chaque région. Ce travail serait en outre pris en compte dans tous les cadres de priorités par pays, fournirait une base aux projets de coopération technique et permettrait un alignement réaliste des objectifs sur ce que la FAO est en mesure de livrer.

1045. Troisièmement, les bureaux régionaux devraient se tenir informés des besoins et des perspectives régionales, et s'assurer qu'ils servent de fil conducteur au travail normatif réalisé au Siège.

1046. Quatrièmement, dotés des pouvoirs et des informations nécessaires, les bureaux régionaux devraient participer à la préparation du budget biennal ainsi qu'à la conception et à l'approbation des projets régionaux et sous-régionaux.

1047. Cinquièmement, les bureaux régionaux devraient élaborer une stratégie afin de mobiliser les financements extérieurs nécessaires aux priorités, aux intérêts et aux problèmes de leur région. Les financements disponibles au titre du Fonds PCT devraient être alloués aux régions conformément aux décisions concernant le programme de travail et budget, et les bureaux régionaux devraient les allouer et veiller à ce qu'ils soient utilisés conformément aux cadres

nationaux sur les priorités à moyen terme. Parallèlement, les ressources limitées disponibles aux fins de projets régionaux devraient être concentrées sur quelques domaines présentant un intérêt stratégique régional.

1048. Sixièmement et conformément à la nouvelle filière hiérarchique, les représentants régionaux devraient fournir aux bureaux sous-régionaux et aux bureaux de pays les directions et orientations nécessaires à leur travail. Ils devraient aussi disposer de pouvoirs d'appréciation, de recrutement, de licenciement et de suivi des performances des coordonnateurs sous-régionaux et des représentants de la FAO.

1049. Recommandation 6.21 — Les bureaux sous-régionaux deviendraient les organes de soutien technique de la FAO dans leurs régions respectives.

1050. L'importance politique et technique croissante des organisations sous-régionales a déjà été soulignée. Elles favorisent l'établissement de liens institutionnels solides entre les pays et renforcent les processus d'intégration sous-régionaux. À la suite des propositions de décentralisation formulées par le Directeur général, la FAO a constitué quatre nouveaux bureaux sous-régionaux (en plus des cinq bureaux existants), et proposé de nouvelles créations. Le préalable évident à l'efficacité et à la réussite de ces bureaux est de s'assurer qu'ils aient le personnel et les fonds nécessaires à l'exécution de leurs fonctions. Or, ce n'est pas le cas aujourd'hui. Durant ces visites sur le terrain, l'équipe d'évaluation a souvent constaté que les agents techniques en poste dans les bureaux sous-régionaux n'avaient pas les fonds nécessaires pour se rendre en mission dans les pays relevant de leur responsabilité. Tant que les bureaux existants ne disposeront pas des financements nécessaires, il ne serait guère avisé d'en créer de nouveaux. L'équipe d'évaluation appuie la proposition de la direction visant à établir ces bureaux dans les endroits où sont implantées des organisations régionales et sous-régionales d'intégration économique, des organisations d'agriculture ou des centres des Nations Unies, selon le cas.

1051. Le travail des bureaux sous-régionaux (et des équipes des Nations Unies dans les pays) devrait être strictement déterminé par les besoins des pays relevant de leur zone d'intervention. Aucun travail normatif ou administratif d'envergure ne devrait être imposé au personnel de ces bureaux. Il convient que les fonctionnaires en poste aient l'ancienneté requise pour assumer un rôle de conseil politique, que les effectifs soient souples adaptés aux disciplines et aux lieux d'affectation, en fonction des besoins. Comme on l'a évoqué au Chapitre 8, les fonctionnaires/consultants recrutés sous contrat en fonction des besoins peuvent jouer un rôle particulièrement important dans les bureaux sous-régionaux en apportant une large gamme de compétences spécialisées. Il est essentiel que ces bureaux disposent de ressources suffisantes hors personnel pour fonctionner correctement. Un bon ratio de personnel doit être réalisé en augmentant les effectifs de manière à ce que les agents et les consultants puissent s'acquitter de leurs responsabilités.

1052. L'équipe d'évaluation recommande que la création de bureaux sous-régionaux soit examinée à la lumière:

- a) du coût du maintien des bureaux régionaux, sous-régionaux et des bureaux de pays;
- b) de l'incidence que la dispersion des agents techniques et des budgets entre des unités aussi nombreuses aurait sur la capacité de l'Organisation à effectuer son travail normatif. Comme on l'a déjà mentionné dans ce chapitre ainsi qu'au Chapitre 3, la FAO risque aujourd'hui de perdre certaines de ses compétences techniques essentielles ainsi que son avantage comparatif. Si ce risque n'est pas pris en compte au moyen de stratégies probantes et propres à restaurer sa base technique dans les domaines critiques, elle perdra son avantage comparatif qu'elle ne sera plus en mesure de regagner après-coup.

1053. Comme cela a été recommandé par l'évaluation de la décentralisation et approuvé par l'Organisation, le travail au niveau des pays devrait être fondé sur les cadres nationaux sur les priorités à moyen terme qui doivent constituer le fondement même des stratégies sous-régionales

et régionales. Cependant, comme il en a été question au Chapitre 7, la plupart de ces cadres nationaux ne sont pas utilisés dans ce sens. Il s'agit bien souvent de simples énumérations qui sont de ce fait irréalistes et n'ont aucune valeur pour la prise de décisions.

1054. Recommandation 6.22 – Il convient de définir des bases radicalement nouvelles en termes de présence, de structure, de fonctions et d'effectifs, y compris des références telles que des normes de coût-efficacité, en vue de la création et de la fermeture des bureaux de pays de la FAO. Des décisions devront être prises à la lumière des critères définis ci-après.

1055. Les missions et l'enquête réalisées par l'équipe d'évaluation auprès des membres ont incontestablement confirmé la conclusion de l'évaluation de la décentralisation selon laquelle un programme de terrain de petite taille va de pair avec une moindre visibilité de la FAO et un recul de sa capacité à intervenir en tant que partenaire des gouvernements et de la communauté internationale.

1056. Les conclusions de nos missions dans les pays suscitent souvent des questions de fond quant à la justification et à la raison d'être de certains bureaux de pays et de certaines représentations dans les pays. Dans tous les cas, de graves faiblesses intrinsèques font obstacle aux opérations et à l'efficacité d'ensemble. La plupart d'entre elles constituent des thèmes récurrents de cette évaluation, à savoir: une grave pénurie de ressources, un manque de délégation de pouvoirs, une absence de bases stratégiques ou programmatiques, la lenteur des réactions à des demandes urgentes, les coûts administratifs élevés et les lourdeurs bureaucratiques. Malgré de nombreuses exceptions, les éléments recueillis témoignent majoritairement de ce que beaucoup de bureaux de pays dirigés par des représentants de la FAO sont d'une rentabilité douteuse et ont un impact limité sur le développement.

Critères relatifs aux bureaux de pays et aux représentations de la FAO

1057. Les bureaux de pays devraient faire l'objet d'un examen fondé sur les critères ci-dessous, en se rappelant qu'il existe d'autres dispositions envisageables, par exemple l'extension des doubles attributions des représentants de la FAO et l'affectation des coordonnateurs des bureaux de pays dans les locaux de bureaux voisins, qu'il s'agisse de bureaux régionaux ou sous-régionaux.

1058. **L'approche onusienne « Unis dans l'action » à l'échelon des pays:** la FAO a déjà fait la preuve de son engagement à l'égard de cette initiative, notamment par sa participation. Elle devrait en être l'un des grands partenaires mais, comme on l'a déjà signalé, elle a bien des difficultés à intervenir et à être considérée comme un partenaire sérieux de l'action collective du fait de l'insuffisance de ses ressources. Les États Membres de la FAO qui sont aussi de grands bailleurs de fonds devraient voir là une cause de préoccupation majeure. La plupart de ses membres l'ont incitée à s'associer pleinement à l'initiative onusienne, mais l'Organisation a besoin de ressources pour pouvoir y participer activement. La nature du problème tourne ici autour du co-engagement ou de la conditionnalité réciproque. Cette question doit être examinée de manière bien plus sérieuse et systématique qu'on ne l'a fait jusqu'ici, car il s'agit d'un volet à part entière de tout l'examen de l'architecture de la FAO.

1059. De plus, l'initiative « Unis dans l'action » pourrait offrir à la FAO un moyen sans faille de se consolider et de réaliser des économies au plan administratif. Un représentant de la FAO pourrait être remplacé par un expert technique affecté dans un bureau des Nations Unies relevant du coordonnateur national des Nations Unies. L'Organisation gagnerait ainsi en présence et en efficacité et ces dispositions révisées pourraient générer des économies; il faudrait cependant traiter la situation au cas par cas étant donné que l'affectation de fonctionnaires de la FAO aux bureaux du PNUD et le louage des services nécessaires se sont précédemment révélés plus coûteux.

1060. **Ampleur du programme.** Si l'importance d'un programme de pays tombe pendant plus de trois ans en deçà d'un ratio donné par rapport aux dépenses du bureau de pays, d'autres

dispositions moins coûteuses doivent être instaurées (par exemple une accréditation pour plusieurs pays ou la couverture par un bureau régional). L'équipe d'évaluation suggère d'adopter comme seuil de référence un ratio systématiquement supérieur à 1 à 3 (par exemple 1 dollar de dépenses administratives pour 3 dollars de dépenses de programme).

1061. **Ampleur et degré de pauvreté des populations tributaires de l'agriculture.** Plus la dépendance à l'égard de l'agriculture et la pauvreté nationale sont élevées, plus le maintien d'un bureau se justifie.

1062. **Niveau de développement des pays.** Des considérations et des critères spéciaux devraient s'appliquer à la prise en charge et au maintien des représentations de la FAO dans les pays les moins avancés qui sont moins susceptibles d'avoir accès aux services de l'Organisation par d'autres moyens.

1063. **Élaboration de cadres de priorités bien conçus guidant l'action de la FAO dans les pays.** Ces cadres de priorités doivent être réalistes compte tenu de ce que la FAO peut effectivement réaliser avec les ressources disponibles et, le cas échéant, les ressources pouvant être mobilisées.

1064. **Bien fondé des projets de coopération technique existants par rapport à la stratégie globale de la FAO et au PNUAD.** Les activités de la FAO dans certains pays disposent de financements adéquats, en termes relatifs, sans avoir de raison d'être ou de stratégie apparente. Elles sont fonction de la demande ou dictées par les bailleurs de fonds. Lorsque c'est le cas, il convient de s'interroger sur la nécessité d'y maintenir un bureau. La même question se pose lorsque les études de pays ont mis en évidence le peu d'impact ou de retombées des projets réalisés à l'échelon national.

1065. **Possibilité de couvrir aisément un pays à partir d'un pays voisin** et rentabilité des accréditations multiples, en particulier dans le cas de petits pays peu éloignés les uns des autres.

1066. **Potentiel de l'agriculture pour la croissance économique.** La croissance et le développement de certains pays dépendent fortement de l'expansion, de la diversification et de la modernisation du secteur agricole. Ce critère devra être pris en compte lors de la révision de la structure d'implantation de la FAO sur le terrain. Nombre de pays à revenu intermédiaire ont désormais une économie beaucoup plus diversifiée ou disposent localement de spécialistes agricoles, ce qui peut justifier de leur assigner un plus faible rang de priorité du point de vue de la présence de la FAO sur leur territoire.

1067. **Potentiel de gains importants grâce aux nouveaux partenariats.** Plutôt qu'une présence isolée de la FAO dans un pays, il convient d'envisager des partenariats avec d'autres organisations, à la fois pour le soutien technique et les besoins de représentations. Il y a lieu d'encourager les partenariats entre la FAO et l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA) (ces deux organisations ont des mandats semblables et des bureaux dans tous les pays d'Amérique latine et des Caraïbes). Par ailleurs, d'importantes synergies seraient sans doute envisageables avec le FIDA qui expérimente actuellement différentes modalités visant à améliorer sa présence dans les pays (voir le Chapitre 5).

1068. **Volonté des gouvernements de couvrir les coûts de la présence de la FAO sur leur territoire.** Même lorsqu'il est difficile de trouver une justification en correspondance avec la mission et les priorités de la FAO, l'Organisation ne pourrait guère refuser de maintenir un bureau de pays lorsque le pays concerné offre de prendre en charge l'intégralité de ses dépenses opérationnelles et administratives. Des directives claires doivent être élaborées sur la part des coûts à la charge des gouvernements membres en ce qui concerne la mise en place et le maintien de bureaux de la FAO dans les pays, accompagnées d'un barème tenant compte de la situation économique de chaque pays. Toutefois, ce principe ne doit en aucun cas servir de critère à la représentation de la FAO dans des PMA. Une transparence absolue doit s'appliquer à tous les

aspects de cette relation, y compris les contributions nationales. Le non-respect des obligations doit être une information du domaine public.

Le cas de l'Amérique latine – Une étude de cas à observer

1069. Outre les études de pays, l'équipe d'évaluation a procédé à une étude approfondie des activités de la FAO dans la région Amérique latine et Caraïbes. Elle s'est penchée sur la structure d'organisation; les problèmes touchant aux relations entre les bureaux régionaux, les bureaux sous-régionaux et les bureaux de pays; leurs liens et partenariats avec les organisations régionales compétentes; et le rôle actuel et potentiel de la Conférence régionale.

1070. De ce fait, l'Équipe d'évaluation a élaboré un diagnostic clair des contraintes et des problèmes structurels multiples qui empêchent la structure actuelle du terrain de répondre aux besoins et de saisir les occasions. Les résultats de ces travaux ont également mis en évidence un certain nombre de conclusions sur les moyens par lesquels on peut rendre beaucoup plus pertinente, efficace et opérationnelle la présence de la FAO dans la région. Compte tenu de ce qui précède, l'Équipe d'évaluation recommande une nouvelle structure institutionnelle pour cette région.

1071. En Amérique latine et dans les Caraïbes, les pays des Caraïbes sont actuellement couverts par un bureau sous-régional. La création d'un second bureau sous-régional pour l'Amérique centrale a été acceptée par le Conseil. L'équipe d'évaluation recommande l'établissement de deux bureaux sous-régionaux supplémentaires en Amérique latine afin de couvrir les régions du Mercosur et des Andes. Cette recommandation ne devrait pas être appliquée tant que les bureaux de pays d'Amérique latine n'ont pas été fusionnés avec ceux de l'IICA ou des coordonnateurs résidents des Nations Unies.

1072. Comme il est indiqué plus haut, l'Équipe d'évaluation est convaincue qu'il n'est pas possible d'appliquer une solution uniforme unique à l'ensemble des régions et que, par conséquent, les recommandations mentionnées plus haut ne sont pas applicables aux autres régions de la FAO. Le regroupement de la présence dans les pays avec le FIDA devrait être étudié dans toutes les régions.

1073. Les besoins de l'Afrique sont à l'évidence prioritaires pour ce qui est de la faim et de la pauvreté. Les difficultés de communication sur ce continent sont aussi plus importantes. Néanmoins, les mêmes contraintes que dans les autres régions se sont exercées sur l'efficacité des bureaux. L'Équipe d'évaluation estime qu'il est tout à fait souhaitable d'intégrer certains bureaux de pays dans le bureau du Coordonnateur résident et d'appuyer les pays à partir des pays voisins disposant de liaisons aériennes ou routières permettant des visites d'une seule journée. Les économies de ressources que l'on obtiendra ainsi aideront les bureaux sous-régionaux à sélectionner, en fonction des besoins précis de la sous-région, un personnel ayant, dans certains cas, un grade et des compétences plus élevés afin de fournir les apports nécessaires en matière de stratégies et de politiques. L'utilisation générale de contrats-cadres peut aussi aider à fournir l'appui nécessaire et là encore, il convient de rééquilibrer les budgets en accordant une proportion plus importante des crédits aux ressources hors personnel.

1074. En Asie, l'Évaluation n'a pas mis en évidence la nécessité de s'écarter radicalement de la structure décentralisée actuelle, mais là aussi, il est possible dans une certaine mesure de regrouper l'appui à l'échelle des pays grâce aux accréditations multiples, en ayant recours aux fonctionnaires nationaux expérimentés au sein du Bureau du coordonnateur résident et en utilisant davantage des contrats-cadres.

Un nouveau rôle pour les conférences régionales

1075. L'équipe partage l'avis exprimé par la majorité de ses interlocuteurs, à savoir que, telles qu'elles existent aujourd'hui, les résultats des conférences régionales n'ont pas été concluants. L'équipe d'évaluation estime qu'avec certains changements, ces conférences pourraient devenir des mécanismes institutionnels utiles pour l'ensemble des États Membres. Elles pourraient

notamment donner aux régions la possibilité de faire valoir leurs opinions et leurs préoccupations concernant le programme de travail de la FAO (voir le Chapitre 4, recommandation 4.13).

Partenariats avec d'autres organisations

1076. L'amélioration de la coordination entre les organisations devrait être le premier moyen employé pour atteindre les objectifs généraux de cohérence, d'efficacité et d'efficience visés dans toute réforme majeure de la décentralisation.

1077. Lorsqu'elle définit et exécute ses politiques et stratégies, la FAO doit tenir compte des changements intervenant au niveau international, que ce soit au sein de Nations Unies ou dans d'autres secteurs de la communauté internationale. Il est important qu'elle intègre plus étroitement son action dans celle du système des Nations Unies, dans les pays prenant part à l'approche « Unis dans l'action » comme ailleurs. La FAO devrait apporter son soutien aux équipes de pays des Nations Unies, qu'elle dispose ou non d'une représentation dans leur pays d'affectation. Comme on l'a mentionné ci-dessus et au Chapitre 5, les partenariats avec le FIDA et l'IICA, ainsi qu'aux organisations régionales d'intégration économique, joueront un rôle important.

Liens avec les autres grands aspects des propositions de réforme formulées par l'équipe d'évaluation

1078. Comme l'a reconnu le Directeur général, une bonne décentralisation est indispensable à la réussite de la FAO et à son aptitude à répondre aux besoins prioritaires de ses Membres²³¹. L'équipe d'évaluation est tout à fait d'accord. Ses propositions et recommandations quant à la structure de terrain de la FAO constituent selon elle le meilleur moyen d'y parvenir.

1079. Les changements proposés ne peuvent être mis en œuvre de manière isolée ou indépendamment des modifications apportées aux structures, programmes et processus du Siège. De plus, ils font partie intégrante de la réforme de fond proposée par l'équipe d'évaluation. Ces propositions constituent un train global de mesures. Elles ne sont pas censées fournir une sorte de menu dont on pourrait isoler les éléments faciles et de moindre importance, pour laisser de côté les questions difficiles, qui sont souvent les plus pertinentes.

²³¹ FAO. Voir le document PC 94/3 (p. 5).

Chapitre 7: Le cycle des programmes de la FAO²³²

INTRODUCTION

1080. Le présent chapitre propose un examen des principales structures de programmation et des principaux outils stratégiques de la FAO, à savoir la planification du programme et budget, le suivi, l'évaluation, le contrôle et la vérification. Le système actuel, désigné comme le « nouveau modèle de programmation » a été introduit en 1999. Avant cette date, les instruments de programmation de la FAO, comme ceux des autres institutions spécialisées des Nations Unies, ne reposaient pas sur des stratégies spécifiques (à moyen ou à long terme) valant pour l'ensemble de l'Organisation. Il existait certes des stratégies spécifiques axées sur tel ou tel objectif – par exemple, lutte contre la peste bovine, transfert de connaissances et de technologies de base aux agriculteurs pauvres (écoles pratiques d'agriculture), mise en place des outils statistiques nécessaires pour l'établissement des bases de données mondiales de la FAO. Mais l'élaboration et le développement des activités et des programmes se sont faits essentiellement par ajouts successifs.²³³ Le nouveau modèle de programmation a donc constitué une innovation importante, en tant que cadre permettant d'adopter une perspective à long terme, que ce soit pour la réflexion stratégique, l'établissement des priorités ou l'allocation systématique des ressources. Son but était d'aider l'Organisation à mieux se positionner, dans un contexte marqué par les profondes transformations stratégiques et financières (voir Chapitre 2). Le présent chapitre examine l'évolution et l'application du système qui a été utilisé depuis 1999, sous l'angle de sa pertinence, de son efficacité, de son efficience et de sa cohérence.

DESCRIPTION DE L'ARCHITECTURE

1081. Le Bureau du programme, du budget et de l'évaluation (PBE) (qui comprend le Bureau du Directeur (PBED), le Service du programme et du budget (PBEP), le Service de l'évaluation (PBEE)) est chargé de la totalité du cycle de planification, de programmation, d'établissement du budget et d'évaluation mis en œuvre au sein de la FAO. Il fait partie de la Direction générale. Le Service de l'évaluation est, administrativement parlant, responsable devant PBED. Le Bureau de l'Inspecteur général (responsable de la vérification interne) relève aussi directement du Directeur général. La Division des finances, responsable de la gestion globale des finances de la FAO, fait partie du Département des ressources humaines, financières et matérielles (AF).

1082. Cette structure ne comprend pas les ressources extrabudgétaires de l'Organisation, qui représentent presque 50 pour cent de son financement total. La programmation et la gestion de ces ressources sont assurées de façon tout à fait distincte par le Département de la coopération technique. Ce problème fondamental et ses importantes conséquences seront examinés séparément dans une section ultérieure de ce chapitre.

1083. Le nouveau modèle de programmation a été conçu pour assurer une cohérence et à établir des synergies entre les objectifs à long terme, les objectifs à court terme et l'allocation biennale des ressources. Il a quatre composantes:

- le **Cadre Stratégique**, approuvé par la Conférence en 1999, définit les objectifs généraux et les principaux axes stratégiques pour la période 2000-2015;
- le **Plan à moyen terme (PMT)** constitue le cadre de référence pour la formulation des programmes et la fixation des priorités. Les entités de programme doivent être alignées

²³² Les documents de travail d'information ont été préparés par Charlotte Jones-Carroll, Enrique Zaldivar, Keith Bezanson et Sally Burrows.

²³³ Les stratégies et les programmes mis en œuvre par la FAO dans les pays se sont développés de la même manière, mais restaient fortement tributaires du financement central assuré par le PNUD. La cessation de ce financement a donc entraîné la disparition de la plupart d'entre eux.

sur les objectifs du Cadre stratégique et viser leur réalisation. Le PMT doit définir les paramètres d'un plan d'action couvrant une période de six ans (ce plan est révisé et mis à jour tous les deux ans), et présenter notamment les principaux objectifs de chaque programme, les indicateurs de résultats, les prestations, les échéances correspondantes, ainsi qu'une estimation globale des ressources nécessaires pour assurer l'exécution des programmes;

- Le **Programme de travail et budget** (PTB) est précédé d'une courte version préliminaire – le **Sommaire du programme de travail et budget** (SPTB) – qui propose aux organes directeurs quelques premières orientations. Le PTB définit de manière détaillée les modalités d'exécution de chaque programme ainsi que les allocations financières nécessaires pour chaque exercice biennal. Le PTB actuel couvre la période 2006-2007. La **Budgétisation axée sur les résultats** a été introduite à la FAO en 2001 dans les documents du programme et budget concernant les activités techniques, puis elle a été étendue aux domaines non techniques au cours de l'exercice biennal 2006-2007, dans le cadre de l'introduction, dans l'ensemble du système des Nations Unies, de la **gestion fondée sur les résultats**;
- Le **Rapport sur l'exécution du programme** doit permettre à la Conférence de disposer, à chacune de ses sessions, d'informations sur la performance et les résultats de l'Organisation, eu égard aux produits approuvés dans le PTB, ainsi que sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs généraux définis dans le PMT. Le rapport biennal sur l'exécution du programme a été introduit en 1993 (pour l'exercice biennal 1992-1993), au moment où le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation ont commencé à faire l'objet de rapports séparés.

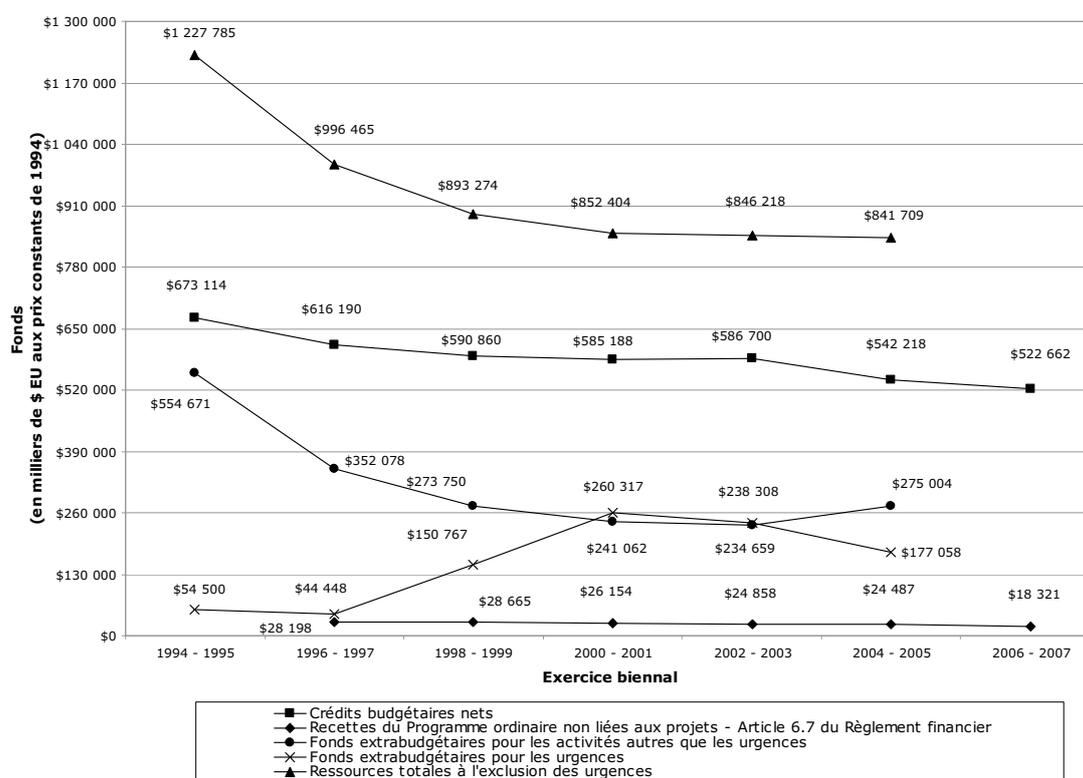
1084. Le nouveau modèle de programmation devait constituer un point d'ancrage pour l'élaboration d'un système à part entière de gestion axée sur les résultats. La budgétisation axée sur les résultats a été introduite progressivement à partir de 2001 (voir ci-dessus). L'introduction du système informatique d'appui à la gestion (PIRES)²³⁴ a commencé à partir de 2000. La troisième principale composante de la gestion axée sur les résultats – l'amélioration de la gestion des ressources humaines – doit être adoptée à compter de 2007.

1085. L'évaluation et la vérification doivent assurer le fonctionnement de ce modèle en permettant de disposer régulièrement d'informations fiables sur la performance du système. Ces deux activités visent à renforcer la responsabilité (y compris le respect des règles) et à faciliter l'apprentissage institutionnel; elles sont à cet égard interdépendantes, mais leurs approches, leurs objectifs et leurs applications restent cependant très différentes. Au sein de la FAO, la vérification est fortement orientée sur le respect des obligations, l'évaluation visant surtout, quant à elle, à faciliter l'apprentissage interne et à assurer l'ajustement et l'adaptation des projets, des programmes et de la stratégie institutionnelle.

RESSOURCES FINANCIÈRES

1086. La plupart des activités de la FAO sont financées par le budget ordinaire de l'Organisation, mais certaines d'entre elles le sont par des fonds extrabudgétaires provenant de divers organismes publics et donateurs privés. Durant la période 2004-2005, les ressources extrabudgétaires représentaient 80 pour cent des ressources assurées par les contributions et les programmes communs, comme ceux mis en œuvre avec la Banque mondiale et le *Codex* (voir figure 7.1 ci-dessous). Pour la période 2006-2007, ce chiffre va s'élever à 93 pour cent, les donateurs ayant financé des interventions d'urgence lors de grandes catastrophes.

²³⁴ Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la présentation de rapports sur son exécution.

Figure 7.1 Montant total des ressources disponibles par exercice biennal (1994-2007)

1087. Les donateurs ont tendance à privilégier certains pays et certaines régions en fonction de leur politique nationale d'aide, laquelle retient souvent comme critère principal le niveau relatif de pauvreté ou la proximité géographique des pays bénéficiaires. L'Afrique, l'Amérique centrale, et certains pays d'Asie sont les principaux destinataires de ce financement extrabudgétaire. En 2005, les principaux donateurs ont été, entre autres, la Commission européenne, l'Italie, les Pays-Bas, le Japon, l'Allemagne et l'Espagne. Les ressources extrabudgétaires provenant de fonds fiduciaires proviennent souvent d'un autre ministère que celui qui finance les programmes ordinaires de la FAO.

1088. En 2004-05, les deux cinquièmes environ des ressources extrabudgétaires ont été consacrées à des interventions d'urgence, et le reste à des activités de développement. Le programme de terrain de la FAO est essentiellement financé par des ressources extrabudgétaires. Seulement 12 pour cent environ des ressources prévues pour le financement de l'ensemble des projets approuvés entre 2001 et 2006 provenaient du compte du Programme ordinaire – par l'intermédiaire du Programme de coopération technique (PCT) et, dans une faible mesure, du Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA). Une part de plus en plus importante des activités du Siège – où les activités normatives tendent à devenir prépondérantes – est également financée par des ressources extrabudgétaires.

1089. Les ressources extrabudgétaires affectées à des projets de développement proviennent souvent de fonds fiduciaires d'affectation spéciale. D'une manière générale, il s'agit soit de fonds unilatéraux – certains pays en développement (par exemple le Brésil, le Mexique, le Nigéria et le Venezuela) ayant fourni des fonds pour les activités qui doivent être exécutées par la FAO sur leur territoire – soit de fonds institués par des gouvernements donateurs (programmes de coopération FAO/gouvernements). Il existe d'autres fonds fiduciaires, tels que le Fonds fiduciaire de la FAO pour la sécurité alimentaire et la sécurité sanitaire des aliments, qui a été créé dans le prolongement du Sommet mondial de l'alimentation.

1090. La FAO essaie de plus en plus de conclure des « accords stratégiques de partenariat » avec les donateurs. Ces derniers adoptent une approche programmatique plus souple, ont tendance à privilégier les activités qui relèvent directement du programme ordinaire et mettent l'accent sur l'obtention de résultats opérationnels dans les pays. Cependant, à partir de 2006, un très petit pourcentage seulement des ressources extrabudgétaires ont pu être mobilisées dans le cadre des accords stratégiques de partenariat, tel celui conclu entre la FAO et les Pays-Bas. D'autres accords, notamment celui qui a été établi avec la Communauté européenne, portent directement sur l'action menée sur le terrain ainsi que sur le travail effectué au Siège. En cas de crise, le Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation, créé en mai 2003, joue un rôle particulier, dans la mesure où il « donne à la FAO le moyen de prendre des mesures d'urgence ou des mesures complémentaires pour assurer la continuité du suivi des opérations d'urgence »²³⁵, avec un niveau de financement qui a été fixé en novembre 2004 à 20 millions de dollars EU²³⁶.

1091. Le personnel de chaque division peut établir des contacts avec des donateurs potentiels. Les gouvernements peuvent, quant à eux, proposer des ressources pour les activités qu'ils jugent prioritaires. Toutes les propositions concernant les ressources extrabudgétaires doivent être examinées par le Département de la coopération technique (TC): par TCE pour les situations d'urgence; par TCA pour les activités de développement et par TCO pour les activités de suivi, sauf celles qui font partie des critères du Comité chargé de l'examen des programmes et projets. S'il n'existe pas de politique ni de directive précises concernant la mobilisation et l'utilisation des fonds fiduciaires, il existe en revanche de nombreuses règles de procédure. Le personnel du Département de la coopération technique fournit des conseils ad hoc aux divisions techniques. Le Département de la coopération technique joue également les rôles suivants: i) il établit des contacts avec les donateurs et coordonne la mobilisation des ressources (par exemple pour l'élaboration de modèles de présentation des rapports, la recherche de la cohérence, l'examen de la liste des projets financés); ii) il veille à ce que les propositions concernant les ressources extrabudgétaires tiennent compte de certaines normes de qualité minimales et soient conformes aux politiques générales de l'Organisation (par exemple par l'intermédiaire du Comité chargé de l'examen de programmes et de projets; iii) il supervise le cycle des rapports (il se charge par exemple de mobiliser les responsables de projets lorsque les rapports d'exécution doivent paraître). La Division des finances supervise quant à elle la réception et l'envoi des fonds par tranches, conformément aux dispositions de chaque accord de financement.

1092. Le Département de la coopération technique veille également à ce que les activités financées par des fonds extrabudgétaires soient reliées, au moins en théorie, aux entités de programme relevant du cadre de planification de la FAO. Cependant, bien que le Comité chargé de l'examen de programmes et projets ait procédé à l'examen de quasiment tous les types de projets financés par des ressources extrabudgétaires, l'équipe d'évaluation a constaté que les propositions de financement ne précisent pas systématiquement de quelle manière elles vont contribuer à l'obtention des résultats et à la fourniture des prestations définies dans le Plan à moyen terme, le Programme de travail et budget ou le Cadre stratégique. En d'autres termes, il est extrêmement difficile d'établir et de prouver que les fonds extrabudgétaires complètent le financement prévu dans le cadre du Programme ordinaire et contribuent à la réalisation des objectifs de l'Organisation – même si c'est manifestement le cas d'un grand nombre d'entre eux.

1093. Le PTB contient des informations succinctes sur les fonds extrabudgétaires qui seront en principe disponibles. Par l'intermédiaire du Rapport sur l'exécution du programme, le secrétariat fournit également au Conseil et à la Conférence des données quantitatives sur l'affectation des fonds extrabudgétaires par secteur et par région, mais non pas par résultat, et sans proposer non plus de données techniques ou qualitatives sur les résultats.

²³⁵ FC 108/9 – PC 92/INF/4.

²³⁶ CL 127/22.

1094. Ayant pour politique d'aligner « raisonnablement » les coûts variables liés aux fonds fiduciaires et leurs activités avec les frais imputés aux projets, la FAO prélève désormais jusqu'à 13 pour cent à cet effet. Le secrétariat suit de près l'évolution des dépenses d'appui et propose occasionnellement une modification des taux. Une augmentation du taux pour les fonds fiduciaires affectés aux projets relatifs aux situations d'urgence a été approuvée en 2005, et une augmentation pour les fonds fiduciaires affectés aux projets relatifs aux activités normatives a été approuvée à la fin de 2006. Le secrétariat participe également activement aux mesures prises dans l'ensemble du système des Nations Unies en vue d'harmoniser les stratégies de recouvrement des dépenses d'appui.

CONCLUSIONS ET ANALYSES

1095. La finalité du système budgétaire du Programme ordinaire est logique et son architecture de base est bien conçue, notamment avec l'intégration de la budgétisation axée sur les résultats en 2001²³⁷. Le système ne fonctionne cependant pas comme il le devrait. L'équipe d'évaluation souscrit entièrement à la critique, presque universelle, selon laquelle les modalités d'application des procédures d'approbation du programme et du budget sont excessivement contraignantes et occasionnent un gaspillage de ressources. L'échelonnement des procédures et des décisions laisse également à désirer. La programmation est effectuée en détail sur la base de divers scénarios, mais la décision budgétaire prise ensuite lors de la Conférence n'a plus le moindre lien avec la programmation antérieure. Il est donc nécessaire d'effectuer à nouveau le travail de programmation. Qui plus est, même après cela, la moitié environ de l'ensemble des ressources du programme et budget (c'est-à-dire les contributions extrabudgétaires) ne sont pas prises en compte et font l'objet d'un traitement totalement distinct.

1096. Le personnel de la FAO (tant du Service du Programme et du budget que des unités techniques) fait observer à juste titre que tout le temps consacré à la planification est autant de perdu pour la mise en œuvre des programmes et l'assurance de la qualité. La planification met l'accent sur des détails au détriment d'une stratégie d'ensemble et sans établir des connexions pourtant essentielles. Certains membres des organes directeurs ont également affirmé regretter que la procédure comporte tant de longues étapes; ils souhaitent que l'on renonce au moins à l'une d'entre elles (le PMT ou le SPTB), ce qui leur permettrait d'accorder une plus grande attention à la mission dont ils ont été investis. Ces préoccupations ont suscité au sein des organes directeurs (Comité et Conseil) d'importants débats sur les mesures à prendre pour améliorer la procédure d'établissement du budget²³⁸, mais ces entretiens n'ont pas permis d'aborder certains facteurs sous-jacents qui jouent un rôle déterminant. De ce fait, le système, quoique bien conçu, reste essentiellement dysfonctionnel. L'architecture mise en place pour déterminer la direction de l'Organisation et les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à ses objectifs sont incomplets, contraignants, déconnectés et mal gérés. On trouvera ci-après un examen séparé de chacun des principaux éléments du système, puis un examen d'ensemble.

1097. Le **Cadre stratégique**²³⁹ est né dans le prolongement du Sommet mondial de l'alimentation de 1998 et aligne l'action de la FAO sur les Objectifs du Millénaire pour le développement 1 et 7 (pauvreté et environnement). L'échéance du cadre (15 ans) coïncide avec celle qui a été fixée pour la réalisation des OMD. Il était parfaitement judicieux que l'Organisation adopte une stratégie conforme à la mission que l'ensemble des nations se sont assignée pour le XXI^e siècle; cette initiative, qui venait donc à son heure, a permis à l'Organisation de prendre quelques longueurs d'avance sur les autres institutions spécialisées du

²³⁷ Le Corps commun d'inspection a fait en 2004 une évaluation positive de l'architecture de la budgétisation axée sur les résultats. Voir JIU/REP/2004/5.

²³⁸ JM 06.1/3 et CL1 128/4 de mai 2006, et JM 05.2/3 de septembre 2005.

²³⁹ *Cadre stratégique de la FAO, 2000-2015.*

système des Nations Unies²⁴⁰. Le Cadre stratégique constituait également de la part de la FAO une réaction appropriée face à la profonde transformation du contexte dans lequel son activité était appelée à s'inscrire à la fin du XX^e siècle (voir Chapitre 2), ainsi qu'une tentative visant à remédier à une situation financière qui s'était gravement détériorée. Dans le contexte mondial actuel, l'existence d'un Cadre stratégique portant sur le long terme est devenu un impératif institutionnel. Il convient donc de féliciter les dirigeants et le personnel de la FAO d'avoir mis au point ce précieux instrument ainsi que pour la manière dont ils ont procédé.

1098. Le Cadre stratégique actuel souffre cependant, tant au niveau de sa conception que de son application, d'importantes lacunes qui ne lui ont pas permis de jouer le rôle pour lequel il avait été conçu. Ses objectifs stratégiques et ses différents volets (réduire la pauvreté rurale, promouvoir des instruments normatifs, augmenter la productivité de l'agriculture, préserver l'environnement et partager les connaissances relatives à l'alimentation et à l'agriculture) sont de nature extrêmement générale et ne mettent aucune priorité en évidence. L'avantage comparatif de l'Organisation relève d'une affirmation de principe mais n'est pas clairement démontré. Il n'est jamais question des points forts de l'Organisation par rapport aux nombreuses autres institutions, ni des réformes que la FAO devrait entreprendre pour atteindre ses objectifs, ni des moyens, notamment financiers, nécessaires à cet effet. La détermination des priorités est délibérément reconduite à une étape ultérieure du processus d'allocation des ressources, mais les critères proposés par le Cadre stratégique ne reposent que sur des considérations générales, concernant par exemple l'utilité pour les membres, ou la mise en valeur de l'avantage comparatif de l'Organisation. Il aurait pourtant fallu, pour que le Cadre stratégique conserve tout son sens, que ces aspects soient traités au cours des phases préparatoires. Qui plus est, les autres critères retenus pour la fixation ultérieure des priorités mettent principalement l'accent sur les choix à opérer entre des entités de programme et non pas entre les objectifs stratégiques. Enfin, on constate que le Cadre stratégique confond les objectifs de la FAO et ses moyens d'action.

1099. Le Cadre stratégique n'a pas été révisé depuis 1999, année de sa création. Il est aujourd'hui largement dépassé par les réformes proposées par le Directeur général. Les entretiens menés par l'équipe de l'EEI et les examens effectués par les groupes thématiques ont apporté à cet égard d'autres éléments significatifs. Certains membres des organes directeurs de la FAO ont déclaré que le Cadre stratégique ne présente désormais plus guère d'intérêt, et quelques-uns d'entre eux ont même affirmé ignorer son existence. De même, les gestionnaires en poste depuis peu de temps ne se sont pas familiarisés avec le Cadre stratégique.

1100. Le **Plan à moyen terme (PMT)** a été conçu pour servir, sur une période de six ans, de charnière souple et logique, susceptible d'être constamment révisée, entre la stratégie à long terme de la FAO et le cycle budgétaire biennal, et pour définir un certain nombre de priorités pour une période de six années. Dans la pratique, aucun de ces deux objectifs n'a été atteint. Le Plan est devenu pléthorique, s'est encombré de détails, et, si on le compare à d'autres documents de ce type mis au point par des organisations de référence, d'une lecture malaisée. Pour des raisons de concision, la direction de la FAO a essayé de le faire porter uniquement sur les changements introduits depuis le PMT précédent. Cette initiative a été mal accueillie par les membres, qui se trouvaient dans l'obligation soit de consulter à la fois les anciens et les récents documents pour se faire une idée précise de la situation, soit de demander au secrétariat de reprendre une partie de l'ancien cadre.

1101. En ce qui concerne la programmation, le PMT énonce les activités proposées (par exemple, « Intensification durable des systèmes de production intégrés » ou « Lutte contre les migrants nuisibles ») mais ne propose ni présentation convaincante des priorités ni analyse des avantages comparatifs.

²⁴⁰ D'autres organisations ont emboîté le pas à la FAO, mais leur ambition était moindre. Le BIT a élaboré un Cadre stratégique pour la période 2002-2005, l'OMS et l'UNESCO ont adopté plusieurs cadres sectoriels et régionaux. La FAO a toutefois été la seule institution spécialisée qui a décidé d'inscrire l'ensemble de ses initiatives dans l'horizon temporel de quinze ans des OMD.

1102. Pour faire droit à la demande des organes directeurs, la préparation du PMT appelé à couvrir la période 2008-2013 a été suspendue jusqu'à la publication des résultats de l'Évaluation. Le PMT est le document dans lequel doivent en principe figurer les résultats et les indicateurs. Or, les indicateurs figurant dans les précédents PMT ne permettaient pas de procéder à une mesure des résultats. Le PMT est devenu de plus en plus un assortiment de projets, au lieu de constituer l'assise cohérente des programmes. Deuxièmement, les gestionnaires accordent davantage d'attention aux intrants et aux produits qu'au suivi des réalisations et des résultats (voir ci-dessous). Enfin, comme on le constatera dans l'examen de l'évaluation de la FAO présenté ci-après, l'utilité stratégique des évaluations est compromise, dans la mesure où, souvent, elles ne permettent pas d'établir de lien clair et précis entre les divers maillons de la chaîne – intrants, prestations, résultats et objectifs stratégiques.

1103. Le défaut le plus important du PMT, sous sa forme actuelle, est qu'il ne parvient pas à remplir sa principale fonction, qui est d'établir des relations rigoureuses et transparentes entre les fins et les moyens. Les priorités ambitieuses et les exigences financières correspondantes qui y sont définies se sont de plus en plus déconnectées du budget réel approuvé ultérieurement dans le Programme de travail et budget. Le PMT présente les entités de programme en même temps que leurs liens prétendus avec les objectifs stratégiques et un budget approximatif. Mais lorsque les ressources nécessaires ne peuvent pas être mobilisées, le PMT n'est toutefois pas révisé pour autant avant le cycle suivant. Le tableau 7.1 met en évidence le hiatus entre les budgets prévus pour la période 2002-2007 et la situation budgétaire effective.

Tableau 7.1: Différence entre le PMT et les ouvertures de crédits nettes du PTB (tous les chiffres sont en milliers de dollars constants de 2002)			
Exercice biennal	PMT (2002-2007)	PTB	% Différence
2002-2003	712 081 \$EU	651 931 \$EU	-8,45 %
2004-2005	730 215 \$EU	602 684 \$EU	-17,46 %
2006-2007	744 586 \$EU	580 432 \$EU	-22,05 %

1104. Si, par ailleurs, le PMT couvre une période de six ans, la structure des entités de programme subit au cours des exercices biennaux successifs d'importantes modifications. Celles-ci tendent à estomper les liens avec les objectifs stratégiques ou avec les indicateurs définis antérieurement. Qui plus est, une grande partie des entités présentées dans le PMT sont de petite taille et fragmentées, ce qui rend encore plus difficile l'établissement de liens précis, en amont ou en aval, entre les différentes composantes du système.

1105. Dans une telle situation, il est rare que l'on prenne des décisions concernant le coût d'opportunité, comme il est rare que l'on renonce à des entités de programme entières afin de pouvoir se consacrer plus efficacement aux domaines les plus prioritaires. Au lieu de cela, on intègre ou on modifie les entités d'une manière qui complique singulièrement le suivi méticuleux des ressources. Le processus favorise les ajustements ponctuels (« saucissonnage ») à la suite des déficits budgétaires. Les déséquilibres budgétaires qui en résultent nécessitent de minutieux ajustements. La situation est encore aggravée par l'absence de cohérence entre le PMT et les configurations opérationnelles et financières qui découlent des ressources extrabudgétaires (voir ci-dessous).

1106. Le **Sommaire de programme de travail et budget (SPTB)** est censé être un document d'information préliminaire destiné à aider les organes directeurs à mettre au point l'ensemble du Programme de travail et budget (PTB) et à faciliter le processus en fournissant des orientations préalables aux responsables, en assurant le retour d'informations et en permettant de procéder à un premier échange de vues. Dans la pratique, le SPTB échoue manifestement à jouer ce rôle. Malgré tout le temps que le Comité du programme, le Comité financier et le Conseil consacrent à

son analyse, le document ne permet pas de catalyser les premières décisions des organes directeurs concernant les priorités des programmes et la dimension relative du budget. Par tradition, le Conseil n'est pas investi d'un rôle plus déterminant, comme c'est le cas dans des organisations comparables²⁴¹ (voir le Chapitre 4 pour un examen plus détaillé de cette question). Bien que le SPTB de 2006-07 ait été considérablement réduit, à la suite des observations formulées par les comités, il a toutefois fallu qu'il prenne en compte trois scénarios budgétaires différents. La conception du système est par certains aspects très intéressante, mais son application présente toutefois des dysfonctionnements. Le fait est que le SPTB est un document superflu dans la mesure où il ne fournit au secrétariat aucune orientation décisive. De fait, les organes directeurs ne prennent aucune décision concernant le montant du budget avant que le PTB ne soit mis au point.

1107. Le **Programme de travail et budget (PTB)** a pour but de définir un plan d'exécution des activités définies dans les cadres programmatiques de l'Organisation (soit le PMT et le Cadre stratégique) en tenant compte des fins recherchées et des moyens à mettre à œuvre. Le PTB, cependant, ne définit aucun ordre de priorité quant à l'affectation des ressources (budgétaires et extrabudgétaires) et ne s'articule pas non plus adéquatement au PMT. Il propose une liste d'activités et un inventaire de quelques produits, identifiés par le numéro de code des entités de programme, mais sans se référer aux objectifs, ni aux résultats, ni aux indicateurs de ces entités de programme (qui figurent dans le PMT). Même le PTB révisé de 2006-07, qui remodèle entièrement certaines entités de programme, ne se réfère pas de manière systématique aux cinq grands objectifs du Cadre stratégique. Comme nous l'avons vu précédemment, le PTB affecte les ressources disponibles sans définir le lien entre ces dernières et celles qui sont prescrites par le PMT. Il ne propose aucune stratégie cohérente qui permettrait de créer des recettes et de combler l'écart entre les deux. Enfin, et c'est peut-être le point le plus important, il ne tient pas compte des ressources extrabudgétaires, qui représentent pourtant une part très importante des revenus (voir ci-dessous) En outre, le fait que la décision définitive concernant le montant du budget soit prise seulement au cours de la Conférence et que cette dernière ait lieu en novembre pose un sérieux problème: ce décalage avec le cycle budgétaire impose en effet, pour tenir compte des décisions de la Conférence, d'entreprendre un énorme travail supplémentaire de révision des budgets et des objectifs correspondants.

1108. Parmi les concepts qui sont sources de complications, on peut citer l'« **abattement pour délais de recrutement** ». Il consiste à réduire les crédits budgétaires prévus en tenant compte du fait que certains postes seront à un moment donné vacants en raison des mouvements de personnel et des délais nécessaires pour qu'ils soient à nouveau pourvus. La méthode utilisée à cette fin varie couramment au sein du système des Nations Unies, et cela est en partie l'héritage d'une époque où, en matière de budgétisation, on tenait bien davantage compte des intrants que de l'exécution des programmes ou les résultats. Le calcul de l'abattement pour délais de recrutement se fait à partir d'un principe erroné, à savoir la non-réduction d'un programme de travail lorsqu'un poste se trouve vacant. Dans la pratique, le gestionnaire est amené à recourir à des consultants ou à des temporaires pour exécuter le travail qui incombe normalement à un membre du personnel. Le calcul de l'abattement se fait pour chaque programme, et il est répercuté sur les unités, sans qu'il soit tenu compte du fait qu'il y ait ou non des postes vacants au sein de ces dernières. Dans la pratique, l'abattement pour délais de recrutement se traduit pour les membres par un abattement de 2,5 pour cent sur les dépenses du personnel du cadre organique et un abattement de 1,7 pour cent pour les services généraux et quelque 1,7 pour cent pour le budget total. Il est toutefois difficile d'effectuer de manière transparente le calcul de cet ajustement relativement modique pour chaque programme et chaque unité de l'Organisation; de fait, les membres du personnel et les gestionnaires le comprennent mal. La prise en compte dans le calcul du budget de facteurs compliqués de ce type contribue en fait à discréditer l'ensemble du processus.

²⁴¹ JM 06.1/3 p. 4.

1109. Autre source de confusion: la présentation d'un programme de travail qui introduit une double comptabilité avec les contributions extrabudgétaires, et qui prévoit manifestement beaucoup plus de ressources pour l'exécution du programme ordinaire qu'il n'est possible d'en mobiliser à l'aide des contributions obligatoires.

1110. Il ressort clairement des entretiens (notamment de ceux menés avec de nombreux membres des organes directeurs), du travail des groupes thématiques, et d'un examen minutieux des procédures successives suivies par les organes directeurs, que ces derniers demandent au PMT et au PTB de leur fournir des informations très précises, et s'attendent à les y trouver, mais déclarent fréquemment par la suite que l'ensemble du processus est trop contraignant. Beaucoup de membres des organes directeurs reconnaissent par ailleurs qu'ils n'ont ni les compétences techniques ni le temps nécessaires pour étudier correctement les volumineux documents qui leur sont présentés (qui sont par ailleurs traduits en cinq langues et communiqués aux ministères des pays).

1111. Lors de visites dans certaines capitales de pays à revenu intermédiaire et de pays de l'OCDE, l'équipe d'évaluation a souvent constaté que l'on reproche souvent et fortement à la FAO de ne pas hiérarchiser ses programmes par ordre de priorité. Certains documents sembleraient montrer que ces reproches sont fondés. Par exemple, le tableau 11 du PTB révisé de 2007-07 présente pratiquement trois pages de programmes désignés par les organes directeurs comme « domaines prioritaires ». C'est oublier que lorsque tout est prioritaire, plus rien ne l'est. De même, lorsque les gestionnaires ont proposé, dans le cadre du PTB 2004-05, de réduire ou de supprimer certaines activités de manière à rester dans les limites du budget approuvé, ils n'ont mis l'accent que sur les coûts (voir les deux premiers exemples de l'encadré 7.1). Leurs propositions ont été rejetées par les organes directeurs. De même, lorsque le secrétariat a exceptionnellement proposé de réduire ou de supprimer certaines activités moins prioritaires, les organes directeurs ne sont pas parvenus à établir un consensus sur cette question (troisième exemple de l'encadré 7.1).

Encadré 7.1 Propositions de la direction concernant la détermination des priorités du PTB de 2004-05 et réponses des organes directeurs	
Proposition de la direction	Réponse des organes directeurs
<p>Proposition concernant une réduction de 14,3 pour cent du programme d'assistance aux politiques:</p> <p>« La réduction des ressources... affectera les activités prévues afin d'améliorer les capacités dont disposent les pays et les partenaires régionaux, notamment les organisations économiques régionales, pour la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques sectorielles et sous-sectorielles... Certains matériels pédagogiques, ateliers et activités de développement du Programme de terrain devront être éliminés ou réduits... et « le bouleversement des activités prévues aura des effets particulièrement négatifs dans les régions ».</p>	<p>« ...le Comité s'est déclaré extrêmement préoccupé...(il) a demandé que cette réduction soit ramenée à un niveau proche de la moyenne pour l'ensemble de l'Organisation compte tenu du budget approuvé pour 2004-05... » (Rapport de la quatre-vingt-onzième session du Comité du programme, Rome, 10-14 mai 2004).</p>
<p>La proposition de supprimer cinq postes des services généraux dans la Division des finances: « ... entraînera des retards, ainsi que l'accumulation du travail en souffrance; de plus, l'augmentation du volume de travail pour le personnel restant pourrait accroître les risques d'erreurs, affaiblir les contrôles internes et peser sur la gestion financière. » Le Directeur de la Division des finances a fait observer que cette réduction des effectifs « ne devrait pas comporter un niveau inacceptable de risque ».</p> <p>L'Inspecteur général et le Commissaire aux comptes ont fait observer qu'ils n'étaient pas en mesure de quantifier le risque. Le Commissaire aux comptes toutefois fait observer « que les cinq postes en question se trouvaient dans des domaines à son avis essentiels pour les contrôles internes » et a de ce fait recommandé « de trouver les moyens de rétablir les postes et d'identifier des économies ailleurs ».</p>	<p>« Le Comité a réaffirmé l'importance de contrôles internes appropriés au sein de l'Organisation et a rappelé que le Commissaire aux comptes avait recommandé dans son rapport de vérification précédent d'accroître les effectifs de la Division des finances (AFF) » et, en conclusion, « a noté avec préoccupation que l'élimination de cinq postes d'agents des services généraux dans la Division AFF pourrait constituer un risque pour les contrôles internes de l'Organisation et a demandé que ces postes soient rétablis dès que possible, aussitôt que d'autres économies pourront être réalisées » (Rapport de la cent septième session du Comité financier, Rome, 10-18 mai 2004).</p>
<p>Proposition de réduction dans le grand programme 2.5 <i>Contributions au développement durable et programmes spéciaux</i>: « certaines activités régionales menées au titre du programme 2.5.1 à l'appui de la recherche et des technologies seront nettement revues à la baisse, tout comme le soutien technique apporté à certains pays en matière de vulgarisation, enseignement, perfectionnement des jeunes ruraux et communications. Du reste, les travaux se rapportant à l'approche écosystémique en agriculture seront supprimés et les activités d'appui à l'agriculture biologique se verront ralenties. Des réductions interviendront également au niveau de GeoNetwork, du Système mondial d'observation terrestre (SMOT), des services du système d'information géographique, de la bioénergie et de la cartographie du couvert végétal. L'appui apporté au titre du programme 2.5.3 aux organisations d'agriculteurs (coopératives, associations de producteurs et groupements agricoles) sera fortement réduit. »</p> <p>La proposition visait à accorder davantage de place à la pêche et à la foresterie à la Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides (JMPPR), à la Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans l'exercice de ses fonctions de Comité intérimaire du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.</p>	<p>« Le Comité (du programme) a examiné l'incidence de la réduction des ouvertures de crédits et a demandé des éclaircissements sur la raison de cette démarche. Il a rappelé que le Grand programme contribuait à soutenir les mesures prises par la FAO pour répondre aux attentes exprimées lors du Sommet mondial pour le développement durable (SMDD) ainsi que dans les conventions internationales sur l'environnement. Ces réductions toucheraient particulièrement les travaux sur la recherche et la technologie, l'éducation et la vulgarisation, ainsi que les organisations d'agriculteurs, domaines d'activité d'une importance critique pour les populations rurales et le programme de terrain ». (Rapport de la quatre-vingt-dixième session du Comité du Programme (15-19 septembre 2003).</p> <p>« À cet égard, de nombreux membres ont déclaré partager les préoccupations exprimées par le Comité du Programme et le Comité financier, concernant notamment ces réductions affectant des activités opérationnelles et le soutien du renforcement des capacités, qui intéressaient directement les pays en développement. Beaucoup d'autres membres ont toutefois estimé que ce transfert de ressources était acceptable à la lumière de la priorité accordée au Codex, à la CIPV, aux ressources phytogénétiques, aux pêches et aux forêts. Le Conseil n'a donc pas été en mesure d'arriver à un consensus sur le montant du budget. »</p> <p>(Rapport du Conseil de la FAO, cent vingt-cinquième session, 26-28 novembre 2003)</p>

1112. Par ailleurs, si l'on compare attentivement les crédits du Budget ordinaire affectés aux divers domaines techniques de la FAO au cours des exercices 1994-95 et 2006-07, on constate certains changements significatifs qui révèlent *de facto* la prise de certaines décisions concernant les priorités (voir Chapitre 3). Par exemple, le Programme de coopération technique (PCT) financé par le budget ordinaire a été protégé, à la demande insistante des membres du Groupe des 77, et une décentralisation du personnel technique a également été opérée. Les autres changements semblent répondre à quelques-unes au moins des priorités assignées aux activités « normatives » (par exemple le fait de faire passer la lutte contre les ravageurs transfrontières avant la promotion des services de commercialisation et des financements ruraux, et de faire passer la promotion de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) et les ressources génétiques avant le génie agricole et la nutrition). Il est toutefois difficile de relier ces changements au Plan à moyen terme ou au Cadre stratégique, et les documents ne mentionnent pas de modification des cibles ou des objectifs.

1113. Divers scénarios ont été élaborés pour déterminer l'impact respectif d'une réduction et d'une croissance du budget en termes réels – à la suite des décisions de la Conférence, on a également procédé à cet effet à la révision du PTB. À la demande des membres, de plus en plus de temps et d'efforts sont consacrés à l'élaboration, dans le PTB, de multiples scénarios correspondant à divers montants du budget²⁴². Ces scénarios n'influent nullement sur les décisions, qui sont prises sur la base de la croissance nominale zéro souhaitée par quelques membres parmi les plus influents de l'OCDE. La mise au point du PTB nécessite de la part des gestionnaires un investissement beaucoup plus important que pour les autres documents. L'élaboration minutieuse des divers scénarios demande en effet énormément de travail et empêche par là même le personnel de se consacrer à des activités plus productives. Au final, on constate que l'on a affaire à une activité démoralisante pour les gestionnaires, qui constitue une sorte de charade extrêmement coûteuse, et qui débouche sur un document totalement déconnecté des objectifs programmatiques et stratégiques dont il était censé faciliter la réalisation.

Encadré 7.2: L'élaboration du PTB: beaucoup de travail en pure perte

Le PTB de 2004-05 propose trois scénarios. Celui de 2006-06 en contenait initialement trois: croissance nominale zéro, croissance réelle zéro et croissance réelle. À la demande de certains membres de la FAO, un quatrième scénario – une croissance réelle plus importante (9,5 pour cent) – a été ajouté. Aux documents récapitulatifs de 2006-07 est venu s'ajouter un supplément contenant les réformes proposées par le Directeur général, et le PTB révisé, comportant les conclusions de la Conférence sur les propositions de réforme. Or, à aucune étape du processus il n'a pu être envisageable d'approuver le scénario d'une croissance plus élevée, ni même de lui accorder un véritable intérêt.

1114. **Rapport sur l'exécution du programme:** le Rapport sur l'exécution du programme présente une description et une synthèse des résultats obtenus au cours de l'exercice biennal précédent (tableau 7.2). Il ne propose toutefois pas, ou peu, d'informations sur les résultats obtenus, les résultats escomptés, et ne propose guère d'indicateurs ou de critères qui permettraient de mesurer les progrès accomplis. Cette absence d'indicateurs de référence ne caractérise pas seulement le Rapport sur l'exécution du programme, mais constitue une faiblesse inhérente à l'ensemble du système, comme on le verra dans la section ci-dessous consacrée à la gestion axée sur les résultats. C'est également une lacune structurelle qui limite l'efficacité du système formel d'évaluation de la FAO (voir ci-dessous la section sur l'évaluation).

²⁴² C 2005/3 Programme de travail et budget 2006-07.

Tableau 7.2: Rapport sur l'exécution du programme 2004-05, produits (p. 148)				
Produits 2004-05	Approuvés dans le PTB	Supprimés/reportés	Non planifiés/exécutés	Nombre total de produits exécutés
Total	1110	(69)	132	1173

1115. **Gestion axée sur les résultats (GAR):** l'introduction dans le nouveau modèle de programmation de la FAO de la gestion axée sur les résultats a été une heureuse initiative, qui a valu à l'Organisation un classement honorable au sein de autres organisations du système des Nations Unies dans le bilan de la gestion axée sur les résultats établi par le Corps commun d'inspection des Nations Unies²⁴³. Cependant, les diverses lacunes décrites plus haut, qui compromettent le bon fonctionnement de ce nouveau modèle de programmation, ont rendu extrêmement difficile l'application d'un modèle intégralement axé sur les résultats.

1116. Par ailleurs, aux dires du personnel interrogé à ce sujet, le déroulement des diverses étapes du modèle complet de la GAR a souffert du peu d'intérêt des responsables et de l'insuffisance de la formation (« une ou deux personnes par unité, et pas toujours les plus compétentes »); cette désaffection est probablement due à un manque de ressources et de temps (voir le Chapitre 8 pour un examen plus approfondi de cette question). L'Organisation ne s'est pas dotée des ressources et des compétences professionnelles requises pour mettre au point des mesures de référence et des indicateurs fiables susceptibles de permettre de mesurer les résultats et d'évaluer l'incidence des programmes. Ce qui est plus préoccupant, c'est l'absence de lien avec: i) une bonne évaluation des résultats; ii) la responsabilité de l'unité concernée quant à ces résultats et iii) l'évaluation en bonne et due forme de la performance des responsables.

1117. Il est évident qu'il serait impossible de faire évaluer tous les deux ans par le service d'évaluation de la FAO la multitude d'entités de programme qui constituent l'architecture programmatique de l'Organisation. La responsabilité de l'unité quant aux résultats se gère au sein de l'unité concernée, dans le cadre de plans de travail (axés sur les produits) et par la publication d'un rapport d'activité au terme de l'exercice biennal et par une autoévaluation. PIRES (la base de données qui appuie l'exécution du programme) soutient ce « cadre de responsabilisation » et constitue pour les gestionnaires un instrument de suivi facile à utiliser. Cependant, beaucoup de projets et d'entités de programme ne comportent ni procédures de suivi des résultats ni données de référence. Les indicateurs qui peuvent figurer dans le PMT sont rarement utilisés par le personnel à des fins de contrôle. De ce fait, les informations sur le chemin parcouru en direction des résultats escomptés – informations nécessaires pour les évaluations ultérieures – manquent ou sont trop rares. La FAO n'a pas recours aux contrats systématiques de performance entre les responsables des unités et la direction qui sont utilisés dans certaines autres organisations.

1118. Il n'existe pas au sein de la FAO d'unité d'appui au PTB séparée, comme c'est le cas ailleurs, notamment à la Banque mondiale²⁴⁴ (BIRD). Dans cette dernière, un secrétariat en charge des résultats a été créé à l'intérieur d'un département opérationnel chargé de veiller à l'assurance de la qualité, en vue de piloter un changement de culture visant à mettre l'accent sur les résultats de la Banque. Un groupe directeur, constitué de points focaux provenant de chaque vice-présidence régionale et sectorielle de la Banque mondiale a été institué; il est soutenu par une politique active et une formation du personnel axées sur les résultats. Le PAM, pour prendre un autre exemple, a mis sur pied une nouvelle unité spéciale chargée de gérer la budgétisation axée sur les résultats (GAR). Il a reçu du DFID (Royaume-Uni) un montant important destiné à faciliter la mise en œuvre de la GAR et il semble qu'il obtient dans ce domaine de meilleurs

²⁴³ JIU/REP/2004/6 (Partie I).

²⁴⁴ Une unité séparée existait au PAM, mais elle a été intégrée dans la structure globale de contrôle de l'Organisation.

résultats que la FAO. Ce passage délibéré vers une gestion axée sur les résultats ne s'est pas produit au sein de la FAO.

1119. Enfin, la relation avec la responsabilité individuelle est absente. Aucun objectif de performance n'est assigné aux gestionnaires; rares sont, parmi ces derniers, ceux qui procèdent régulièrement à une évaluation systématique de la performance de leur personnel, et plus rares encore sont ceux dont le travail est soumis à évaluation (voir le Chapitre 8 pour davantage d'informations sur cette question). Les diverses unités ne s'approprient le PTB que dans une faible mesure, et il n'existe guère d'éléments susceptibles de permettre à une équipe donnée de déterminer quels devraient être les résultats du travail des unités. C'est ainsi qu'est apparu le phénomène des « cibles mouvantes », à savoir, entre le PMT 2004-09 et le PTB de 2004-05, une modification des objectifs stratégiques pour 66 pour cent des entités de programmes.²⁴⁵ Pour ne prendre qu'un exemple, un membre du personnel technique en poste sur le terrain, interrogé par un membre de l'équipe d'évaluation souhaitant savoir s'il estimait que son unité atteignait les résultats escomptés, a répondu « faites moi parvenir les indicateurs ». Il ne savait tout simplement pas quels résultats avaient été convenus.

1120. Un spécialiste de la gestion axée sur les résultats a fait observer que même le plus élaboré des systèmes de mesure de la performance ne peut fonctionner que dans certaines conditions²⁴⁶, notamment une délégation de pouvoirs appropriée et la confiance dans les gestionnaires et le personnel que ce transfert de compétences suppose. Dans le cas des systèmes de gestion axés sur les résultats, c'est seulement lorsque les responsables et le personnel disposent des moyens et des pouvoirs nécessaires pour assurer l'exécution des programmes qu'ils peuvent véritablement s'approprier ces derniers et assumer la responsabilité de leur action dans le cadre de systèmes axés sur les résultats.

1121. Il ne fait aucun doute que la FAO pourrait tirer d'importants avantages d'un système performant de gestion axé sur les résultats. Mais il faudrait pour cela ne pas se contenter de l'intégration d'un cadre technique efficace (la budgétisation axée sur les résultats) dans un programme de travail et budget. Il faudrait en fait que le nouveau modèle de programmation puisse fonctionner tel qu'il a été conçu en 1999. Si les outils que sont la budgétisation et la gestion axées sur les résultats ne sont pas parfaitement intégrés dans des systèmes efficaces en matière stratégique, budgétaire, programmatique et de formation, ils entraînent des coûts supplémentaires et ne procurent aucun avantage. C'est ce qui a été récemment confirmé par le Corps commun d'inspection (CCI) des Nations Unies, dont la conclusion est que les systèmes de gestion axée sur les résultats utilisés dans bon nombre d'organisations du système des Nations Unies sont d'une utilité limitée et absorbent en outre un volume important de ressources²⁴⁷. Le CCI a également noté que l'attitude un peu simpliste consistant à se polariser sur les cibles à atteindre peut nuire à l'exécution des programmes, en particulier des programmes techniques.

1122. **Gestion des ressources:** comme il a été noté précédemment, le nouveau modèle de programmation est rationnel et bien construit, et c'est son fonctionnement qui laisse fortement à désirer. Parmi les facteurs qui contribuent à cet état de fait figurent un certain nombre de faiblesses structurelles. Le Bureau chargé de l'ensemble du processus (PBE) ne dispose pas du personnel nécessaire. Il est conduit par un unique directeur, de grade D2. Le bureau axe ses activités sur les questions budgétaires, et non pas sur la coordination des stratégies, la planification des activités de l'Organisation (toutes sources de financement confondues), l'intégration de la stratégie dans la programmation; il ne vérifie pas non plus si la performance, les prestations et l'impact correspondent aux buts et objectifs visés. Il n'est pas en mesure de

²⁴⁵ C 2005/5 B Rapport du commissaire aux comptes à la Conférence sur les comptes vérifiés pour 2002-03. Novembre 2005.

²⁴⁶ Friedman, Mark. A Guide to developing and using performance measures in results based budgeting. Washington, DC. The [Finance] Project. 1997. p.32.

²⁴⁷ JIU/REP/2006/6.

proposer au Directeur général des conseils de qualité en matière de stratégie institutionnelle. À l'évidence, l'activité du conseiller en stratégie en poste à la Direction générale (également D2) ne va pas non plus dans ce sens. Le modèle de programmation de la FAO ne peut fonctionner correctement que si un débat et un dialogue sur la stratégie et les programmes, généralisés à l'ensemble de l'Organisation, y compris dans les bureaux extérieurs, suscitent un véritable engagement et permettent une appropriation véritable. Pour l'heure, un tel dialogue n'a pas lieu, et il est urgent de remédier à cette situation.

1123. Les défaillances globales du système analysées plus haut – notamment la nécessité de réviser le PTB pendant le cycle de mise en œuvre en se fondant sur un niveau de budget qui ne correspond à aucun des scénarios qui ont été présentés à la Conférence – font que les gestionnaires ne connaissent pas le niveau des ressources dont ils disposent avant le commencement d'un nouvel exercice fiscal (y compris en ce qui concerne les ressources humaines, aspect pourtant crucial s'ils doivent engager de nouvelles personnes ou faire appel à des consultants). Pour 2006, il a fallu établir des allocations de crédits provisoires pour assurer la continuité des activités de l'Organisation²⁴⁸. Les montants du budget alloués aux unités pour la première année de l'exercice biennal ont été communiqués en juin 2006, à la suite des décisions des organes directeurs concernant le PTB révisé de 2006-07. Lorsque le montant définitif du budget est approuvé par les organes directeurs, le budget du Programme ordinaire alloué aux départements comporte la déduction des montants estimatifs correspondant aux dépenses qui n'ont pas été inscrites au budget²⁴⁹.

1124. Les personnes interrogées et les participants des groupes thématiques ont souvent déclaré regretter que les réductions budgétaires, tant dans le PTB que pour les ouvertures de crédits ultérieures limitent leur capacité à réaliser les objectifs des programmes. Par ailleurs, les budgets approuvés sont directement confiés aux responsables des budgets des divisions, sans passer par les Sous-Directeurs généraux qui sont chargés de l'attribution des budgets aux départements et de l'ensemble du processus relatif aux prestations et aux objectifs. Les Sous-Directeurs généraux peuvent proposer une redistribution des budgets entre les divisions et le font parfois, principalement dans le but d'éviter de dépenses excessives ou au contraire insuffisantes. Dans la pratique, les Sous-Directeurs généraux ne disposent que d'une très étroite marge de manœuvre et n'ont que très peu de moyens de contrôle. Il en résulte que les départements n'ont guère la possibilité de réorienter les ressources en fonction de la performance, de facteurs externes imprévus ou de nouvelles opportunités.

1125. Lorsque les responsables des budgets disposent de leurs crédits, ils n'utilisent pas les mêmes critères pour décider à quel niveau il vont opérer des réductions budgétaires ni des mêmes méthodes pour superviser l'utilisation des ressources. Le fait que les journées de réflexion ne soient guère en honneur à la FAO fait que les équipes n'ont guère le temps, voire pas de temps du tout, pour débattre de l'utilisation des ressources. Elles n'ont par conséquent que peu d'occasions d'engager une réflexion sur les réductions budgétaires, les priorités, la maîtrise des initiatives nécessaire pour gagner en efficacité. Le service du programme et du budget (PBEP) de la FAO s'efforce de proposer un « service à la clientèle » qui est reconnu et fortement apprécié par les gestionnaires dans l'ensemble de l'Organisation. Ce service ne suffit toutefois pas à compenser ni le caractère dysfonctionnel de l'ensemble du système, ni les coûts de transaction qu'il impose à l'Organisation, ni son incidence sur la planification des programmes.

1126. Le fait que les bureaux décentralisés de la FAO soient coupés du processus de planification et de budgétisation transparait dans les documents de programmation, qui ne fournissent que de vagues indications générales sur les stratégies de programmation et les activités des bureaux de terrain. Le plan à moyen terme 2006-2011 contient plus de sept pages de « dimensions régionales » à la fin du document. Le PTB mis au point ultérieurement ne fait que

²⁴⁸ Note de M. Juneja, Directeur du PBE, du 22 décembre 2005: « 2006 Provisional Allotments. »

²⁴⁹ Voir FC 118/2 pour davantage d'explications sur les dépenses non budgétisées.

repandre dans le PMT la désignation générale des activités (par exemple, renforcement des capacités, transfert de technologies, promotion de la qualité).

1127. Il faut également tenir compte, au niveau opérationnel, d'autres facteurs liés à la gestion du budget. Premièrement, comme indiqué précédemment, les premières affectations de crédits ne correspondent pas à l'intégralité des montants approuvés par les organes directeurs, et cela pour la plupart des unités du Siège et des bureaux de pays. Cette situation, qui s'explique essentiellement par la nécessité de tenir compte des dépenses non inscrites au budget qui surviendront au cours de l'exercice biennal, risque de compromettre la capacité des gestionnaires de planifier les programmes de travail de leur unité, d'engager le personnel nécessaire et d'assurer rapidement le lancement des activités dès le début de l'exercice. Comme on a pu le constater au Chapitre 6, cette situation est encore bien plus inquiétante dans les bureaux de pays.

1128. Deuxièmement, les outils utilisés pour suivre l'utilisation des ressources sont d'une efficacité limitée et ne sont pas intégrés. Comme l'explique en détail le Chapitre 8 du rapport de l'Évaluation externe indépendante sur l'administration, les diverses sources de données du système fournissent parfois des chiffres différents pour les mêmes éléments à un moment donné. Il en résulte que les gestionnaires doivent fréquemment recourir à des outils « maison » ou faire appel à des assistants pour être en mesure de superviser les dépenses. On peut constater le même phénomène dans la plupart des grandes organisations, et, si les modes de calcul locaux ne constituent pas en eux-mêmes un grand problème, ils peuvent cependant compliquer encore davantage la situation et freiner la consolidation des données. Pour les gestionnaires qui préfèrent un outil de suivi standard, facile à utiliser et susceptible de les aider à se concentrer sur la gestion des programmes et du personnel au lieu d'alimenter le système, c'est une question qui est encore loin d'être résolue à la FAO. Au Siège, il apparaît que plusieurs gestionnaires ont les plus grandes peines du monde à gérer la situation avec le principal outil de gestion du budget – eBMM – en raison de la nécessité de contrôler périodiquement les budgets disponibles indépendamment de leurs plans de travail, qui sont contenus dans PIREs. Si PIREs est un outil valable en termes de transparence et de partage de l'information (s'agissant par exemple des allocations budgétaires par unité), certains bureaux régionaux se sont plaint du fait qu'ils constatent, en l'utilisant, que les départements modifient de manière unilatérale les activités prévues dans les programmes concernant leurs régions sans les consulter au préalable. Enfin, comme indiqué également au Chapitre 8, la formation du personnel à l'utilisation des outils de gestion du budget existants ne bénéficie pas d'un financement adéquat.

1129. Pour les bureaux de pays, le processus d'allocation du budget est pris en charge par le Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées (OCD). Les bureaux régionaux bénéficient dans une certaine mesure d'une délégation d'autorité pour la gestion du budget, mais, même compte tenu des transferts de compétences opérés récemment, les représentants de la FAO ont très peu de pouvoirs. Les nouveaux représentants de la FAO (dont la majorité ne sont pas recrutés parmi le personnel actuel de l'Organisation), reçoivent une brève formation sur la gestion du budget lors de leur passage de deux semaines au Siège. Ensuite, ils n'ont généralement plus guère d'autres contacts ni d'autres informations concernant l'évolution des questions budgétaires²⁵⁰. Les entretiens entre l'équipe d'évaluation et les représentants de la FAO indiquent qu'un temps considérable est consacré à essayer d'obtenir des informations budgétaires auprès du Siège. Les outils dont disposent les bureaux de terrain (dont le fonctionnement est compromis par des problèmes d'accès aux réseaux et un appui technique insuffisant) sont souvent inadéquats, malgré les efforts déployés pour tenter de remédier à cette situation.

²⁵⁰ Des séances d'information destinées à actualiser les connaissances des représentants de la FAO sont organisées 9 à 12 mois après la nomination. Des informations et des directives détaillées concernant le budget sont accessibles par l'intermédiaire du Réseau d'information des bureaux de pays (COIN).

1130. Les transactions avec les bureaux régionaux sont désormais traitées plus fréquemment, le personnel de terrain ayant en effet pour mot d'ordre d'effectuer ces transactions tous les jours, et non plus une fois par mois. Beaucoup d'entre eux ne le font encore qu'une fois par semaine, en raison de problèmes de connexion. Les ordres d'achat libellés en monnaie locale n'ont pas encore été intégrés dans le système Oracle utilisé dans les bureaux régionaux. Les petits bureaux sous-régionaux et de pays utilisent un logiciel différent pour les rapports financiers. Cela a pour principal effet d'empêcher les bureaux régionaux, plus grands et dotés d'un personnel plus important, de fournir une aide aux bureaux plus petits et d'accroître le coût global des informations financières et de la gestion.

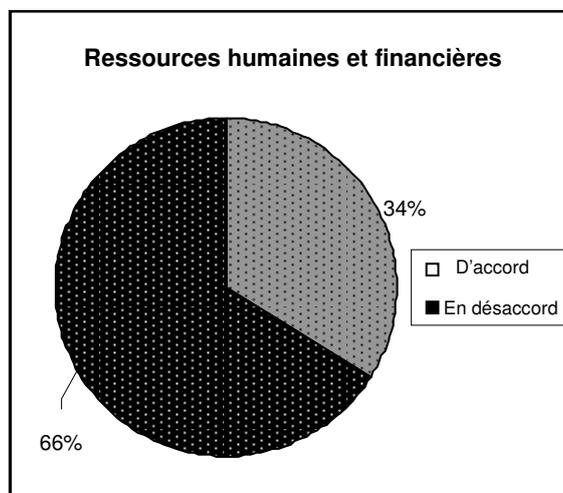
1131 **Résumé du processus de planification et de budgétisation:** le système en tant que tel est très bien conçu, à l'exception du SPTB qui est superflu. C'est son fonctionnement qui pose problème. Il n'y a guère de cohérence entre les divers éléments, en particulier entre les moyens nécessaires pour réaliser les objectifs et les résultats. Ce dysfonctionnement est aggravé par le fait que le système ne tient pas compte des fonds extrabudgétaires. Les organes directeurs ne pilotent pas le processus de manière adéquate pour permettre de fixer en temps voulu les priorités et pour assurer l'adéquation entre les ressources financières nécessaires pour garantir l'opérationnalité des programmes et les fonds effectivement disponibles (on trouvera plus de détails sur ce point au Chapitre 4 sur la gouvernance).

1132. Cette situation est encore aggravée par un décalage entre les budgets approuvés et les ressources effectivement mises à disposition, en raison de l'échéancier des paiements et d'importants retards dans les versements. Ces facteurs (qui font l'objet de la section du Chapitre 8 consacrée aux aspects financiers) ont atteint une ampleur critique pour l'Organisation: ils compromettent tous les aspects de l'efficacité opérationnelle (recrutement, dotation en personnel, passation des marchés, achats et opérations générales) et vont désormais jusqu'à menacer la solvabilité de l'Organisation.

1133. Le personnel du secrétariat est, ce qui est bien compréhensible, fortement découragé par le caractère répétitif et coûteux des procédures de planification et de budgétisation de la FAO. De nombreux membres de l'Organisation éprouvent également un sentiment de frustration et ont reconnu ouvertement que la procédure comporte trop d'étapes et qu'il serait nécessaire d'en supprimer au moins une. La suppression d'une des étapes (par exemple le PMT et/ou le SPTB) se traduirait effectivement par un certain gain de temps pour les membres et le secrétariat, mais ne résoudrait pas pour autant le problème des déconnexions qui affectent l'ensemble du système de planification ni celui de l'aggravation de la situation budgétaire décrite plus haut.

1134. La grande majorité des membres de la FAO constatent un manque de transparence dans l'allocation des ressources humaines et financières (voir la figure 7.2 ainsi que les informations plus détaillées du Chapitre 4 sur la gouvernance). Ce phénomène est imputable à la fois à un excès d'attention porté aux détails – ce qui correspond à une demande de la part des membres eux-mêmes – et à l'absence d'informations claires concernant les fonds extrabudgétaires, ainsi qu'aux décisions prises par les organes directeurs à la fin des années 1990 de présenter séparément un programme de travail et budget ordinaire en dehors de la procédure d'ouverture des crédits.

Figure 7.2: Points de vue des membres quant au point de savoir si l'allocation des ressources humaines et financières de la FAO se fait sur la base de critères précis et transparents



1135. Les organisations de référence utilisent un document récapitulatif, qui correspond généralement au PMT en ce qu'il adopte une perspective à moyen terme, mais qui rassemble parfois – c'est le cas notamment du FMI – davantage au Sommaire du PTB. Ce document est un outil précieux pour des consultations informelles avec les membres des organes directeurs sur le caractère réaliste d'une proposition de programme et de budget. Dans le cas de la Banque mondiale ou du FMI, ce sont les conseils d'administration qui prennent les décisions. En revanche, le Conseil de la FAO ne se réunit en fait que trois fois au cours d'un exercice biennal, et la Conférence une seule fois. À la FAO, le PMT et le SPTB donnent bien lieu à des débats formels avec le Comité du programme et le Comité financier, mais ne débouchent sur aucune concertation décisive. Des démarches préalables visant à établir un consensus, dans la mesure où elles anticiperaient sur la décision finale probable de la Conférence, permettraient l'harmonisation des documents du PTB nécessaires pour l'approbation définitive qui a lieu au début de l'exercice biennal, et permettraient également de planifier les travaux beaucoup plus en détail et de procéder à l'affectation des ressources d'une manière plus harmonieuse. Les gestionnaires pourraient s'atteler sans retard à l'exécution de leurs programmes de travail. Pour cela, il suffirait simplement de déplacer la date de la Conférence et de fonder la décision concernant le budget sur un Plan à moyen terme, comme c'est le cas à l'OMS (se référer au Chapitre 4 pour de plus amples informations sur cette option).

1136. Autre organisation de référence, l'OCDE définit maintenant ses priorités de manière transparente dans son document de présentation du budget. Le programme de travail et budget de pour 2005-06 est le premier à avoir été entièrement mis au point dans cadre d'une approche fondée sur les résultats (voir encadré 7.3).

Encadré 7.3: Fixation des priorités pour les produits dans les descriptifs des programmes de l'OCDE

Le document de présentation du Programme et de budget de 2005-06 présente les six objectifs stratégiques, sous forme de tableau, ainsi que les produits correspondants. Il fournit également des informations sur les résultats escomptés et sur les stratégies qui seront mises en œuvre à cette fin. Il fournit ensuite une liste, pour chacune des deux années, des résultats escomptés *par ordre de priorité* en indiquant, pour chacun d'entre eux, un estimation des coûts, les sources de financement (budget ou contributions volontaires). Il précise enfin si le produit doit prendre fin à un moment précis ou est permanent. Les bénéficiaires et les parties prenantes sont également indiqués, ainsi que d'autres informations susceptibles de concourir à la fourniture du produit en question.

RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES

1137. Cette section traite de l'utilisation des ressources extrabudgétaires destinées à pallier les contraintes budgétaires de la FAO. Le Chapitre 3 examine leur contribution aux résultats des programmes de la FAO.

1138. Le vente de services techniques de la FAO aux partenaires dans le domaine du développement peut être une activité utile qui sert la réalisation des objectifs à long terme, dans la mesure où elle est rentable et sert les objectifs stratégiques et les principales activités de l'Organisation. Des contributions volontaires bien structurées et ciblées peuvent également garantir la souplesse de fonctionnement et les moyens nécessaires pour faire des expériences importantes, pour faire face à des prises de risque plus importantes, pour prévoir de nouvelles directions institutionnelles, voire pour mener à bien des réformes internes institutionnelles ou structurelles qui auraient été sinon bien plus difficiles à réaliser. L'enjeu est de garantir l'intégrité et l'utilité des ressources extrabudgétaires dans leur ensemble, tout en maintenant la cohérence globale des stratégies et des programmes de l'Organisation.

1139. Les fonds fiduciaires sont devenus le principal instrument financier d'un grand nombre d'organismes des Nations Unies, et représentaient, au moins jusqu'à une date très récente, plus des deux tiers du financement total du PNUD, de l'OMS et de l'UNICEF. Les études sur les effets des ressources autres que les ressources de base au sein du système multilatéral²⁵¹ ont montré que même lorsque les ressources autres que les ressources de base ou celles qui proviennent de fonds fiduciaires sont globalement conformes à la structure programmatique d'un organisme, une grande partie de ce financement relève cependant de « l'aide assortie de conditions ». Elle est assujettie aux priorités nationales, aux politiques et aux préférences du pays donateur. En observant la distribution des fonds extrabudgétaires sur la période considérée, on constate à l'évidence que la somme des intérêts particuliers de quelques membres d'une organisation donnée ne constitue pas un bien public mondial. Il ressort également d'une évaluation du GCRAI de 2004²⁵² que le nombre de contributions extrabudgétaires pour les projets a augmenté, mais que leur durée et leur volume moyens ont diminué, ce qui a entraîné une augmentation importante de la charge de travail dans les centres.

1140. Il faut également tenir compte du fait que le multilatéralisme repose sur des prises de décisions communes fondées sur la participation. Cette précieuse spécificité du multilatéralisme pourrait être mise en danger si les États Membres délaissent progressivement les ressources de base en faveur de fonds réservés dont la finalité ne correspond pas aux programmes et aux priorités approuvés par les membres. Si l'élaboration des programmes et les décisions stratégiques passent peu à peu des mains des responsables et des organes directeurs des organisations des Nations Unies à celles des donateurs bilatéraux, c'est bien la légitimité de ces institutions qui s'en trouve compromise. Les conséquences de ce passage des ressources essentielles aux contributions réservées ne sont donc pas purement financières et soulèvent notamment des questions fondamentales touchant à la gouvernance multilatérale (voir également le Chapitre 4).

1141. À la FAO, le recours à une source extérieure de financement peut comporter des avantages, notamment celui de favoriser la mise en place de partenariats stratégiques avec certains pays membres ou certaines organisations. Cependant, l'utilisation de ces ressources extrabudgétaires (qui par ailleurs ne sont pas intégrées dans le système de programmation et de planification) est d'une ampleur et d'une nature telles que le fonctionnement de l'Organisation s'en trouve fortement affecté, notamment au niveau des principes de base de la planification et de la budgétisation. Certes, le Cadre stratégique à long terme et le Plan à moyen terme s'efforcent

²⁵¹ Voir Sagasti, Francisco, K. Bezanson et F. Prada, *The Future of Development Financing: Challenges and Strategic Choices*, Palgrave-MacMillan, Londres, 2005.

²⁵² Banque mondiale, 2004, *The GCRAI at 31: An independent meta-evaluation of the Consultative Group on International Agricultural Research*.

bien de tenir compte, au moins dans une certaine mesure, du financement extrabudgétaire, mais il n'est pratiquement plus question de ce dernier dans le programme et budget biennal. De ce fait, on peut dire que presque la moitié du travail de l'Organisation relève d'un « programme fantôme » parallèle qui échappe à la planification stratégique. Une telle situation soulève trois difficultés particulièrement préoccupantes.

Tableau 7.3 Projets approuvés financés par des contributions extrabudgétaires, à l'exception du TeleFood (2001-2006)							
		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de projets approuvés	Fonds fiduciaires (à l'exclusion des FFU)	254	234	256	317	352	361
	Fonds fiduciaires unilatéraux	30	22	18	22	22	18
	PNUD	37	22	21	12	12	9
	Total	321	278	295	351	386	388
Budget des projets approuvés (en millions de \$ EU)	Fonds fiduciaires (à l'exclusion des FFU)	277\$EU	179\$EU	412\$EU	380\$EU	313\$EU	394\$EU
	Fonds fiduciaires unilatéraux	153\$EU	73\$EU	13\$EU	61\$EU	36\$EU	22\$EU
	PNUD	12\$EU	10\$EU	10\$EU	3\$EU	6\$EU	8\$EU
	Total	442\$EU	262\$EU	435\$EU	444\$EU	355\$EU	424\$EU
Budget moyen des projets approuvés (en millions de \$ EU)	Fonds fiduciaires (à l'exclusion des FFU)	1,09\$EU	0,76\$EU	1,61\$EU	1,20\$EU	0,89\$EU	1,09\$EU
	Fonds fiduciaires unilatéraux	5,11\$EU	3,30\$EU	0,74\$EU	2,75\$EU	1,66\$EU	1,23\$EU
	PNUD	0,31\$EU	0,43\$EU	0,46\$EU	0,24\$EU	0,54\$EU	0,90\$EU
	Total	1,34\$EU	0,94\$EU	1,47\$EU	1,26\$EU	0,92\$EU	1,09\$EU
Durée moyenne des projets approuvés (années)	Fonds fiduciaires (à l'exclusion des FFU)	2,1	2,1	2,0	1,9	1,7	1,5
	Fonds fiduciaires unilatéraux	4,2	3,5	2,4	3,0	2,2	1,6
	PNUD	1,6	1,5	1,4	1,3	1,4	1,2
	Total	2,3	2,2	2,0	2,0	1,8	1,5

1142. Tout d'abord, s'il faut que chaque fonds présente un lien avéré avec les programmes approuvés, ce lien avec les objectifs de l'Organisation se situe à un niveau résolument abstrait. L'utilisation des fonds extrabudgétaires peut ne pas toujours correspondre aux priorités de l'Organisation en matière de résultats et de produits, voire bousculer l'ordre des priorités en affectant davantage de ressources aux activités avantageuses pour certains donateurs. Le personnel a fourni des exemples à l'équipe d'évaluation. En outre, 71 pour cent des membres des organes directeurs ayant participé à une enquête dans le cadre de l'Évaluation ont affirmé (et 38 pour cent ont été sur ce point catégoriques) que les programmes financés par des ressources extrabudgétaires sont moins axés sur les objectifs stratégiques et les programmes de l'Organisation et respectent moins le caractère multilatéral de cette dernière. Quoi qu'il en soit, la gouvernance multilatérale et les procédures normales d'exécution des programmes, qui permettent d'assurer un indispensable équilibre des pouvoirs, sont court-circuitées. Il y a de très grands risques – et, s'agissant des programmes de coopération techniques financés de manière unilatérale, ce risque est confirmé par quelques éléments probants – qu'un pays puisse se servir de ces projets pour contourner ses propres réglementations.

1143. Ensuite, comme nous l'avons vu plus haut, la mise au point des stratégies et des programmes devient moins précise et moins rigoureuse, notamment en ce qui concerne la relation entre les moyens et les fins. Cela a également pour effet de rendre la planification du programme financé par le budget ordinaire moins efficace. Il n'existe pas de stratégie globale de mobilisation des ressources qui soit mise en œuvre dans un cadre cohérent. Les différentes entités de l'Organisation traitent chacune d'un aspect différent. Cela nuit à l'image de l'Organisation et réduit l'efficacité du personnel dans les négociations avec les donateurs, accroît par là même le risque qu'un donateur particulier n'exerce une trop grande influence et rend plus difficile l'établissement d'« accords stratégiques de partenariat ». Il ne peut effet y avoir de partenariat stratégique si le personnel de la FAO n'est pas mesure de définir très clairement la stratégie de l'Organisation. Les plans actuels visant à mettre au point une stratégie de mobilisation des ressources sont d'un grand intérêt, mais il est douteux qu'ils puissent être totalement efficaces s'ils sont appliqués sans qu'il soit tenu compte des autres facteurs mentionnés dans ce chapitre.

1144. De même, le mode de réception et de répartition des ressources extrabudgétaires au sein de l'Organisation a contribué à aggraver les divergences d'opinion quant à l'équilibre à instaurer entre les activités normatives et opérationnelles, et à réduire l'influence des bureaux décentralisés dans l'affectation des ressources de l'Organisation. Les fonds plus fiables et plus visibles du programme ordinaire ont été affectés principalement aux activités de base menées au Siège, qui sont plutôt de caractère normatif, tandis que 90 pour cent environ du programme de terrain et la plupart des activités liées aux situations d'urgence sont financés par les fonds extrabudgétaires, moins fiables et moins visibles.

1145. Troisièmement, de nombreux membres des organes directeurs estiment que le budget du Programme ordinaire, financé par les contributions, subventionne les frais généraux des activités extrabudgétaires, bien que cet aspect soit devenu peut-être moins préoccupant avec la récente augmentation des dépenses d'appui.²⁵³ Qui plus est, divers services ne sont pas explicitement pris en compte dans le calcul des frais généraux qui accompagnent les ressources extrabudgétaires. Cela peut aller de l'accès aux ressources de gestion des connaissances de la FAO à des évaluations visant à déterminer les coûts et les avantages de ce type de financement eu égard aux objectifs et à la cohérence des programmes.

1146. Une initiative très positive a récemment été prise en vue de mieux intégrer les ressources extrabudgétaires de la FAO dans le cycle de programmation de l'Organisation. Il a notamment été décidé que toutes les ressources autres que les ressources de base doivent comprendre une

²⁵³ En 2002, il est apparu à l'évidence que les ressources financières extrabudgétaires de plusieurs organisations des Nations Unies ne couvraient pas la totalité des frais administratifs. À ce sujet, voir Bezanson, Keith et F. Sagasti, *Perceptions and Perspectives on Overlap and Duplication in the United Nations Development System Specialized Agencies*, Institute of Development Studies, juin 2002.

imputation directe sur les budgets de projets d'environ un pour cent de l'ensemble des activités et que les fonds ainsi constitués seront consacrés expressément à l'évaluation des ressources extrabudgétaires. La nouvelle politique stipule également que ces évaluations devraient porter sur la stratégie et les programmes (non pas sur le contenu de tel ou tel projet) et que seules les contributions extrabudgétaires de plus de 4 millions de dollars EU devraient nécessairement faire l'objet d'une évaluation individuelle. L'équipe d'évaluation a souligné l'excellence de cette initiative sans précédent qui témoigne du rôle précurseur que les organes directeurs de la FAO sont appelés à jouer au niveau international.

1147. Il est avéré que les gestionnaires et le personnel consacrent énormément de temps à essayer de trouver, pour combler l'écart évoqué plus haut entre le budget prévu et le budget effectif, les fonds fiduciaires qui leur permettront d'exécuter les programmes de travail prévus. Dans d'autres cas, les investissements (consacrés par exemple aux systèmes d'information) qui sont financés par des fonds fiduciaires ne prévoient pas de fonds pour la maintenance, ce qui illustre particulièrement bien cette incapacité à tenir compte de la totalité des coûts. Dans l'ensemble, la gestion des finances et du budget est beaucoup plus complexe. Pour ne prendre qu'un exemple, les 200 donateurs n'utilisent pour leurs rapports ni la même présentation, ni le même format, ni le même cycle.

1148. Parmi les organisations de référence, le GCRAI dispose, avec son « Challenge Programme », un moyen pour résoudre la difficulté qu'il y a à mobiliser des fonds extrabudgétaires susceptibles d'être mis au service des objectifs de l'Organisation. Chaque « challenge programme » est un programme de recherche de pointe, limité dans le temps et géré de manière indépendante. Seules sont traitées les questions complexes de portée mondiale ou régionale. Chaque programme relève des objectifs du GCRAI. La réalisation des produits nécessite l'établissement de partenariats avec les institutions les plus diverses. Les donateurs participent à chaque programme sur la base d'un plan d'activité comportant une stratégie réaliste visant à déterminer de quelle manière les résultats de la recherche peuvent être utilisés pour obtenir un impact maximum.

1149. Allant encore plus loin dans ce sens, l'OMS a intégré le financement extrabudgétaire dans le budget du programme proposé, lequel est à son tour associé de manière transparente au plan stratégique à moyen terme. Ce dernier définit quatre ou cinq indicateurs pour chaque objectif stratégique; chaque indicateur est accompagné de données de référence, d'un ensemble de cibles quantifiées à court et à moyen terme et d'une estimation des ressources nécessaires pour les atteindre. Le programme et budget proposé définit précisément les affectations budgétaires par résultat, par région et par entité (Siège, bureau régional ou bureau de pays).

Figure 7.3: Exemple tiré du budget du Programme proposé de l'OMS 2008-9, concernant un résultat dans le cadre de l'objectif stratégique n° 1.

Budget total par lieu pour l'objectif stratégique 2008-2009 (en milliers de dollars EU)

Budget (en milliers de dollars EU)							
Afrique	Amériques	Asie du Sud-Est	Europe	Méditerranée orientale	Pacifique Ouest	Siège	TOTAL
316 203	32 387	134 742	29 925	101 095	53 525	226 166	894 043

Ventilation des ressources pour l'objectif stratégique 2008-2009 (en milliers de dollars EU)

	Pays	Régions	Siège	TOTAL
Financement total 2008-2009	378 634	289 243	226 166	894 043
Pourcentage par niveau	43	32	25	

Budget par résultat escompté pour l'ensemble de l'Organisation et lieu

1.1 Soutien stratégique et technique fourni aux États Membres afin de maximiser l'accès équitable de toutes les populations à des vaccins d'une qualité assurée, y compris de nouveaux produits et techniques de vaccination, et d'intégrer d'autres interventions d'appui à la santé infantile parallèlement à l'immunisation.	INDICATEURS						
	1.1.1. Nombre de pays en développement ayant une couverture vaccinale nationale d'au moins 90 % et d'au moins 80% dans chaque unité administrative	1.1.2 Nombre de pays en développement aidés à prendre des décisions concernant les changements et additions adaptés au programme de vaccination, y compris l'introduction de nouveaux vaccins et/ou nouvelles techniques	1.1.3 Nombre d'interventions essentielles à l'appui de la santé infantile intégrées à la vaccination et pour lesquelles des directives relatives à la gestion du programme commun sont disponibles	1.1.4 Nombre de pays qui ont stipulé une législation ou une rubrique budgétaire nationale spécifique afin d'assurer le financement durable de la vaccination			
	DONNÉES DE BASE						
	39 pays	25 pays	1 intervention	166 pays			
	OBJECTIFS À ATTEINDRE D'ICI À 2009						
	90/165 pays	60/165 pays	5 interventions	180/193 pays			
Budget (en milliers de dollars EU)							
Afrique	Amériques	Asie du Sud-Est	Europe	Méditerranée orientale	Pacifique Ouest	Siège	TOTAL
58 291	3 104	26 629	7 681	19 641	8 138	30 100	153 584

1150. Outre l'intégration des ressources budgétaires et extrabudgétaires dans le cadre de son PTB, le modèle de l'OMS devrait réduire les processus et les coûts des transactions. S'il est appliqué correctement, il devrait aussi contribuer positivement à la réduction ou l'élimination de l'élément de charade lié aux processus actuels du PTB de la FAO. Il convient de souligner que le modèle de l'OMS ne donne guère de renseignements (par exemple, sur l'écart entre les fonds du Programme ordinaire et les ressources extrabudgétaires, les détails par entité de programme, l'augmentation des coûts, les ressources en personnel et hors personnel). Ces détails ne sont pas

exigés pour la prise de décisions rationnelles et en connaissance de cause en matière de gouvernance et pour le contrôle au sein de l'OMS. Il est difficile de trouver une raison logique qui explique pourquoi cela ne pourrait pas être appliqué à la FAO aussi.

1151. En 2005, la FAO a commencé à préparer des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme. Le 1^{er} juillet 2007, 15 cadres avaient été préparés, dix pour les pays à faible revenu et le reste pour les pays à revenu moyen. L'équipe d'évaluation les avait fait examiner indépendamment par deux examinateurs. Une échelle de six points a été utilisée où « 6 » indiquait que des priorités très claires avaient été établies et « 1 » indiquait une liste générale des activités de la FAO. L'examen concluait que les cadres consistaient essentiellement en listes d'ordre général et ne fournissaient pratiquement aucune base pour la détermination des priorités. Il n'existe pas non plus de mécanisme efficace pour faire participer les conférences régionales à la définition des priorités concernant l'affectation des fonds extrabudgétaires à des questions de priorité régionale

Tableau 7.4: Examen des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme

Pays	Date du rapport provisoire	Classification du pays par la BM	Établissement des priorités (1 = pas de priorité, 6 = priorités très claires)	Ampleur du Programme de la FAO existant (Exécution nette 2004-05)
Bangladesh	Janv. 06	Faible revenu	2	7 325 543 \$
Burkina Faso	Non disponible	Faible revenu	3	3 886 970 \$
Cambodge	Mai 06	Faible revenu	1	4 576 490 \$
République démocratique du Congo	Fév. 06	Faible revenu	1	18 183 557 \$
Jamaïque	Mars 06	Revenu moyen	1	452 142 \$
République démocratique populaire lao	Mai 07	Faible revenu	2	2 425 593 \$
Madagascar	Juin 06	Faible revenu	1	2 018 409 \$
Maurice		Revenu moyen	Non disponible	378 655 \$
Mozambique	Nov. 05	Faible revenu	2	10 404 272 \$
Saint-Kitts-et-Nevis	Mars 06	Revenu moyen	1	22 254 \$
Sainte-Lucie	Non disponible	Revenu moyen	3	53 704 \$
Seychelles	Oct. 06	Revenu moyen	4	752 222 \$
Tanzanie	Fév. 07	Faible revenu	1	4 222 826 \$
Ouganda	Mai 06	Faible revenu	1	4 896 797 \$
Yémen	Avril 06	Faible revenu	2	974 935 \$

LE PROGRAMME DE COOPÉRATION TECHNIQUE DE LA FAO

1152. Les ressources du Programme de coopération technique de la FAO sont limitées et destinées à un usage souple au niveau du pays. Elles devraient servir à appuyer la mise en œuvre des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme, la responsabilité principale de leur affectation incombant au fonctionnaire responsable du pays, souvent un représentant de la FAO. Toutefois, aucun critère établi sur la base des besoins du pays ou des possibilités d'utiliser ces

ressources efficacement n'a été appliqué de façon transparente, et l'analyse montre que, dans leur distribution, il n'y a guère ou pas de corrélation avec des facteurs comme la pauvreté rurale et la faim, ou l'importance du secteur agricole et de la population qui en est tributaire. Les représentants de la FAO ont une idée mais pas de certitude quant au montant des ressources dont ils disposent pendant une année déterminée. Les approbations émanent du Siège sans aucune intervention des représentants régionaux, des pouvoirs limités étant attribués aux représentants de la FAO sous l'angle des dispositions du PCT (voir le Chapitre 3).

APPRENTISSAGE ET CONTRÔLE INSTITUTIONNELS: ÉVALUATION ET VÉRIFICATION DES COMPTES

1153. La présente section examine les fonctions de vérification des comptes, d'évaluation et de contrôle qui doivent être partie intégrante du cycle du programme. Mis à part leur rôle fondamental dans la fourniture d'informations fondées, systématiques et fiables sur l'exécution, l'efficacité, les produits et les résultats, la vérification des comptes et l'évaluation jouent aussi un rôle central vis-à-vis des exigences fiduciaires et de conformité de l'Organisation. Ce dernier rôle relève, principalement mais pas exclusivement, de la vérification des comptes.

1154. Le pourcentage du budget total de la FAO alloué à la vérification des comptes et à l'évaluation est considérablement plus élevé que celui d'autres institutions du système des Nations Unies (voir le tableau 7.5). Un examen récent du Corps commun d'inspection²⁵⁴ couvrant les fonds, les programmes et les institutions spécialisées des Nations Unies a suggéré l'établissement de fourchettes budgétaires pour le financement de la vérification des comptes et de l'évaluation. S'il est vrai que certaines institutions ont soulevé des objections à cet égard, il n'en demeure pas moins que ces fourchettes donnent au moins un ordre de grandeur comparatif. Les fourchettes suggérées par le Corps commun d'inspection sont les suivantes:

- Les institutions dont les ressources totales sont comprises entre 250 et 800 millions de dollars EU devraient affecter 0,60 à 0,90 pour cent de leur budget total à la vérification des comptes, à l'évaluation et à l'enquête .
- Les institutions dont les ressources atteignent 800 millions de dollars EU ou davantage devraient affecter 0,50 à 0,70 pour cent de leur budget total (le pourcentage inférieur est permis grâce aux économies d'échelle).

Compte tenu de ces fourchettes, l'examen du Corps commun d'inspection a estimé que la FAO faisait partie de deux institutions seulement bénéficiant d'allocations supérieures à la fourchette.

²⁵⁴ Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies, JIU/REP/2006/2. Genève, 2006.

Tableau 7.5: Ressources affectées à la vérification des comptes et à l'évaluation 2006-2007²⁵⁵					
	PNUD	UNICEF	PAM	OMS	FAO
A. Budget biennal 2006-7 (milliards de \$EU)	9,2 \$EU	4,9 \$EU	5,9 \$EU	3,3 \$EU	1,7 \$EU
B. Budget de la vérification des comptes et de l'enquête (m. de \$EU)	20,2 \$EU	10,0 \$EU	8,7 \$EU		5,9 \$EU
% B/A	0,22	0,20	0,15		0,34
C. Évaluation	8,0 \$EU	7,4 \$EU	5,2 \$EU		5,8 \$EU
% C/A	0,09	0,15	0,09		0,34
D. Total vérification des comptes et évaluation (B+C)	28,2 \$EU	17,4 \$EU	13,9 \$EU	7,0 \$EU ²⁵⁶	11,7 \$EU
%D/A	0,31	0,35	0,24	0,21	0,69

1155. La FAO joue un rôle de chef de file par son engagement en matière de vérification des comptes et d'évaluation par rapport au groupe de ses pairs et du point de vue des allocations financières. L'équipe d'évaluation a examiné ces deux fonctions séparément en vue d'évaluer les rôles qu'elles jouent effectivement au sein de l'Organisation et l'efficacité et l'efficacités de leurs contributions, y compris à l'apprentissage et à l'amélioration institutionnels, et les moyens de perfectionner leur fonctionnement.

VÉRIFICATION DES COMPTES

1156. L'équipe d'évaluation a examiné les rapports biennaux précédents du Commissaire aux comptes et un échantillon de 32 rapports de vérifications internes entreprises entre 2001 et 2006. Cet examen a été suivi par des entretiens et/ou des débats de groupes de réflexion avec les vérificateurs et le personnel dont le travail avait fait l'objet de la vérification, un examen d'études pertinentes sur le fonctionnement de la vérification des comptes et de l'évaluation au sein des Nations Unies, ainsi qu'une comparaison entre la vérification de la FAO et les normes généralement considérées comme bonnes pratiques internationales. Au niveau le plus général, l'image qui s'en est dégagée a été celle de normes d'une qualité généralement élevée, de connaissances à jour et de la conscience des bonnes pratiques de travail. Il y a aussi une conscience des pressions qui s'exercent actuellement pour appliquer les nouvelles normes, ainsi qu'une connaissance générale de la FAO et des normes éthiques élevées. Cependant, l'équipe d'évaluation a aussi constaté des lacunes dans certains domaines de la vérification et des sujets de préoccupation, à propos desquels la fonction de vérification interne de la FAO n'est pas à la hauteur des bonnes pratiques reconnues sur le plan international. De surcroît, lors des entretiens avec le personnel et avec plusieurs États Membres, des réserves ont été formulées quant à ce qui a été considéré comme une « sensibilité excessive » du Bureau de l'Inspecteur général aux préoccupations de la direction et au renforcement des contrôles. Cela souligne la nécessité d'un

²⁵⁵ Adapté du rapport *United Nations Organizations*, United States Government Accounting Office, GAO-07-597, juin, 2007, p. 12.

²⁵⁶ À l'OMS, les affectations budgétaires à la vérification des comptes et à l'évaluation sont réunies.

Comité d'éthique formel qui soit partie intégrante de la fonction de vérification. Le CCI des Nations Unies a également vu l'absence de ce comité comme un important point faible de la FAO²⁵⁷.

1157. La répartition des rôles entre la vérification interne et externe des comptes est clairement établie. Le Conseil de la FAO désigne le Commissaire aux comptes qui fait rapport exclusivement au Conseil, seul organe autorisé à mettre fin à ses fonctions²⁵⁸. Il lui est demandé de présenter un rapport biennal et de donner un avis spécialisé sur les états financiers et les tableaux financiers connexes de l'Organisation, et ce, aussi bien pour le Programme ordinaire que pour les ressources extrabudgétaires. La portée de la vérification externe est déterminée entièrement par le Commissaire aux comptes qui a accès à tous les documents de la FAO, y compris les rapports de la vérification interne et les documents de travail pertinents.

1158. La FAO a une fonction de vérification interne des comptes depuis sa fondation. Mais son mandat, la portée de ses travaux et ses principes de responsabilité, qui avaient été approuvés au préalable et présentés dans une Déclaration de fonctions contenue dans le Manuel, ont été révisés en 1999²⁵⁹ et inscrits dans une charte spéciale énonçant clairement les rôles et responsabilités du Bureau de l'Inspecteur général. L'Inspecteur général est désigné par le Directeur général, mais la désignation exige une « consultation » avec le Comité financier du Conseil avant sa nomination ou la cessation de son mandat. Bien qu'il fasse rapport au Directeur général, la charte spécifie que « si l'Inspecteur le juge bon, tout ... rapport accompagné des observations du Directeur général pourrait également être présenté au Comité financier ». Cette stipulation vise apparemment à permettre à l'Inspecteur général de soumettre à la vérification les niveaux les plus élevés de l'Organisation eux-mêmes.

1159. La FAO accorde une importance croissante à la vérification interne des comptes. Au cours des sept derniers exercices biennaux, l'allocation du budget ordinaire concernant le Bureau de l'Inspecteur général a augmenté de 45 pour cent en valeur réelle. Les effectifs du personnel du Bureau de l'Inspecteur général n'ont augmenté que faiblement au cours de la même période; bien que le nombre de fonctionnaires du cadre organique ait légèrement progressé, cette hausse a été accompagnée d'une baisse correspondante des effectifs du personnel des services généraux. Il ressort, dès lors, de l'image globale que les principales augmentations budgétaires ont servi davantage à accroître la couverture de la vérification que les coûts du personnel.

²⁵⁷ JIU/REP/2006/2.

²⁵⁸ Conformément aux dispositions des Textes fondamentaux et ainsi qu'il est d'usage dans le système des Nations Unies, le Commissaire aux comptes est le vérificateur général des comptes d'un État Membre.

²⁵⁹ FC 116, septembre 1999.

Figure 7.4: Bureau de l'Inspecteur général – Ouvertures nettes de crédits aux prix constants de 1994, 1994-2007

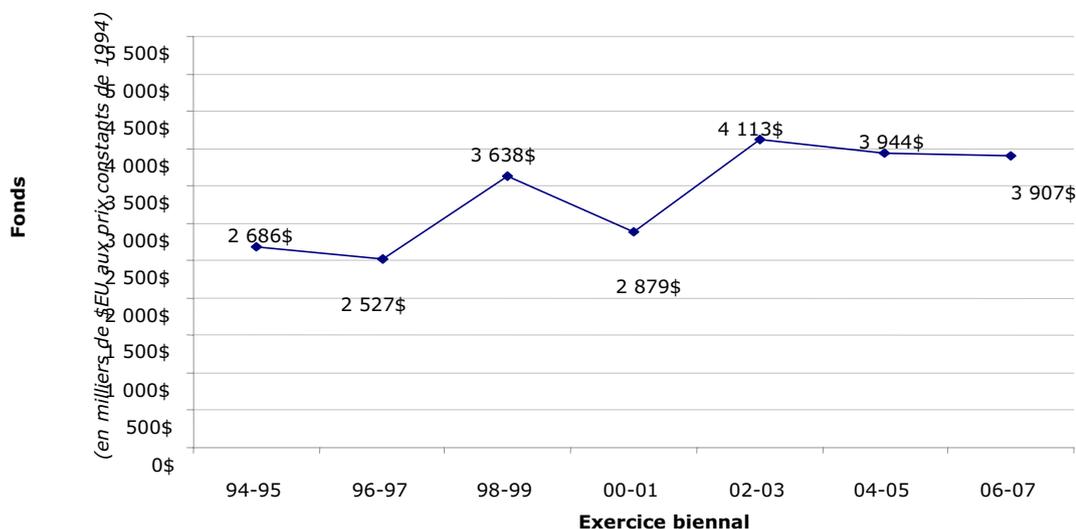
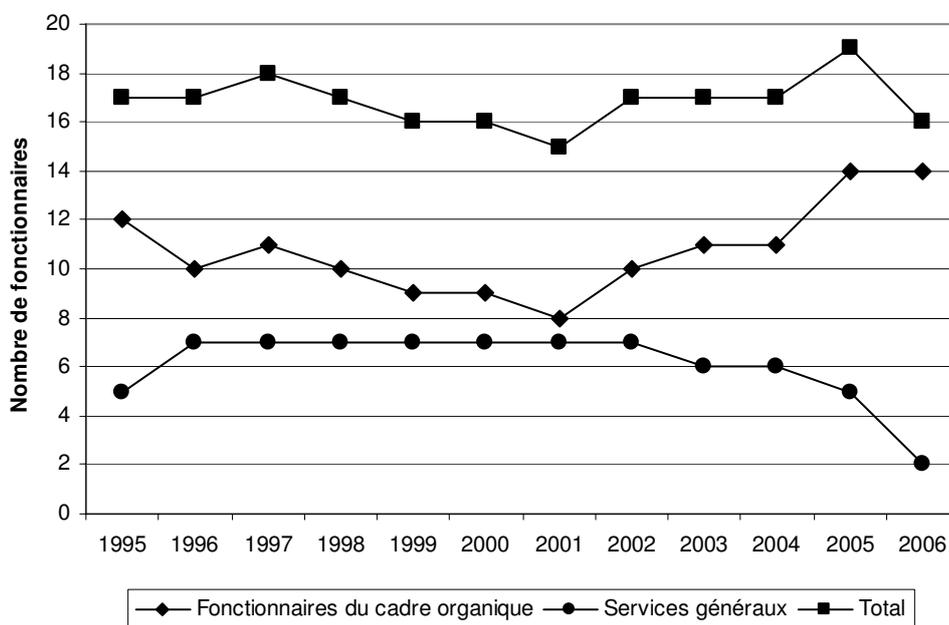


Figure 7.5: Bureau de l'Inspecteur général – Dotation en personnel (Programme ordinaire), 1994-2007



1160. Le Comité de vérification de la FAO a joué un rôle de chef de file en assurant le suivi et la mise en œuvre des recommandations de la vérification. À la plupart des réunions du Comité, l'état de chaque recommandation est examiné. De ce fait, l'énorme arriéré de recommandations précédentes a été réduit et la mise en œuvre des nouvelles recommandations achevée en temps voulu. D'après le comité, sur les 2 790 recommandations formulées entre 2000 et 2005, 96,1 pour cent ont maintenant été appliquées, 1,2 pour cent sont ouvertes et 2,7 pour cent en cours. Il s'agit

d'un niveau exceptionnel de suivi des opérations. Toutefois, d'après le Corps commun d'inspection, la composition du Comité de vérification (sept membres au moment de l'examen du CCI dont cinq sont de hauts fonctionnaires de la FAO, y compris le Directeur général adjoint qui préside le Comité) n'est pas conforme aux normes de contrôle indépendant exigées. Le même jugement s'appliquait à presque tous les programmes, fonds et institutions spécialisées des Nations Unies.

1161. En ce qui concerne la vérification externe des comptes, trois experts ont examiné le document C 2007/B «Rapport du Commissaire aux comptes sur les états financiers de la FAO, pour l'exercice financier allant du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2005 ». Ils sont parvenus indépendamment à la conclusion que l'examen montrait une vérification approfondie et compétente des états financiers de la FAO, que la vérification avait été réalisée conformément aux normes communes de vérification des comptes du Groupe de commissaires aux comptes des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, et qu'elle se conformait entièrement aux normes internationales de vérification des comptes.

1162. L'examen par l'équipe d'évaluation de la fonction de vérification globale des comptes a mis en évidence cinq domaines de faiblesse systémique. Mais il est encourageant de savoir que la direction de la FAO est consciente de la plupart d'entre eux et s'emploie à résoudre ce problème.²⁶⁰

1163. Tout d'abord, un cadre de gestion des risques au niveau de l'Organisation devrait structurer le plan de travail annuel ou biennal de la vérification des comptes. Ce cadre est essentiel à l'identification des domaines où l'Organisation est le plus vulnérable aux atteintes à sa réputation, aux gaspillages ou aux abus financiers. L'Inspecteur général de la FAO n'a pas participé avec la direction à la détermination d'un tel cadre de risques et l'Organisation ne dispose pas actuellement de normes, politiques et orientations appropriées sur un cadre de gestion des risques. Il sera important que la direction s'occupe de ces questions et accorde un rang de priorité beaucoup plus élevé à la gestion des risques.

1164. En outre, le Comité de vérification n'entreprend pas le type d'évaluation rigoureuse de la gestion des risques nécessaire. Il n'y a, dès lors, aucun indicateur pouvant montrer que les efforts et les investissements de la vérification ont été orientés vers les domaines où la vulnérabilité est la plus prononcée. Au contraire, à l'exception des vérifications du programme Pétrole contre nourriture, l'équipe d'évaluation a été surprise de découvrir qu'aucun des 228 rapports de vérification établis entre 2003 et 2006 ne concernaient des domaines où le risque pour l'Organisation était le plus élevé, comme les réserves de la FAO, les obligations après cessation de service, les politiques et pratiques d'emprunt, les risques de change ou la constitution de réserves pour les arriérés. Simultanément, 57 pour cent environ des vérifications semblaient être axées sur un seul projet ou pays. Ce déséquilibre peut s'expliquer par le fait que la vérification des risques dans des domaines particulièrement complexes comme les réserves et les emprunts exige une expérience et des compétences spécialisées qui n'apparaissent pas dans le profil des fonctionnaires du cadre organique du bureau de l'Inspecteur général. Cela nécessite, au minimum, le réaligement des priorités de ce bureau et une meilleure utilisation de compétences extérieures de haut niveau comme dans le cas du Bureau général des comptes publics des États-Unis.

1165. En deuxième lieu, le Comité de vérification de la FAO a accès à tous les rapports de vérification interne. Les bonnes pratiques actuelles²⁶¹ imposent la présence de niveaux bien plus élevés de membres indépendants dans les comités de vérification, afin de faire en sorte que le

²⁶⁰ Lors de l'Évaluation, un sixième faiblesse systémique a été traitée. D'après une étude récente du Bureau général des comptes publics des États-Unis, la FAO et le BIT n'avaient pas eu d'examen externe, réalisé par des pairs, de l'assurance qualité de la vérification depuis cinq ans, contrairement aux autres institutions spécialisées. Depuis cette étude, le Bureau de l'Inspecteur général de la FAO a fait faire un examen externe par des pairs, qui s'est achevé au début de 2007.

²⁶¹ Voir JIU/REP/2006/2, op. cit.

vérificateur des comptes sont mieux à même d'agir dans les domaines relevant de la responsabilité directe de la Direction générale et de libérer cette dernière des rôles associés de « juge et partie » pour ce qui est des conclusions de la vérification. La FAO prend déjà des mesures à cet égard et s'est engagée à instituer un comité de vérification formé entièrement de membres indépendants d'ici à 2008. Toutefois, elle a annoncé que le comité devrait continuer à faire rapport exclusivement au Directeur général, tout en continuant aussi à présenter un rapport annuel au Comité financier. Cet arrangement ne satisfera pas à la norme d'indépendance recommandée par le Corps commun d'inspection. Pour ce faire, il faudra des présentations parallèles et non filtrées à soumettre directement au Comité financier ou tout autre organisme désigné par les organes directeurs de la FAO.

1166. Troisièmement, le plan de vérification interne de la FAO est présenté au Comité de vérification, jusqu'ici composé principalement de responsables de la FAO. D'après les pratiques optimales, cela ne suffit pas et le plan devrait aussi être mis à la disposition de son organe directeur. Une autre question concernant le rapport entre la fonction de vérification interne et la gouvernance de la FAO est de savoir si les rapports de vérification devraient ou non être transmis aux organes directeurs. Les avantages et inconvénients d'une telle pratique sont fortement contestés. Bien que certains États Membres estiment que cette transmission est essentielle et qu'elle devrait être traitée comme une bonne pratique, d'autres, y compris les associations de vérificateurs spécialisés, sont convaincus que l'introduction d'une telle pratique compromettrait gravement l'intégrité de la vérification. La question a été examinée par le Comité financier de la FAO en 2006 et est soumise à l'heure actuelle à l'examen du Conseil des chefs de secrétariat des institutions des Nations Unies pour la coordination. Dans certaines organisations, les États Membres pourraient avoir accès à leur demande à des rapports de contrôle individuels²⁶², bien que cet accès ne s'étende pas normalement aux rapports d'enquête. De même, une résolution récente de l'Assemblée générale a permis, dans certaines circonstances, de ne pas présenter un rapport d'enquête²⁶³.

1167. Quatrièmement, conformément à la tradition et comme une bonne pratique établie de longue date, les fonctions des vérificateurs au sein des institutions où ils opèrent sont strictement limitées à des activités à posteriori. Et ce, sur la base du fait que l'intervention des vérificateurs dans l'établissement de systèmes de gestion ou de contrôle compromet leur capacité d'agir indépendamment et objectivement dans la conduite d'évaluations successives. Certes, la fonction de vérification a pour objectif de contribuer à améliorer tous les aspects de l'Organisation, y compris ses systèmes de gestion, mais cela devrait se faire à posteriori par des vérifications et non par l'intervention des vérificateurs dans les prises de décisions de la direction. À la FAO, l'Inspecteur général ou son Bureau est membre de 17 sur 33 comités de gestion et d'administration internes, y compris les comités de direction générale, le Conseil de direction, le TeleFood, les comités s'occupant de la coordination des politiques, du programme de terrain, des ressources humaines, des achats et contrats et des placements. Il faudrait encourager la FAO à recourir à des vérifications à posteriori pour mettre au point de meilleurs processus à long terme grâce à des débats plus généraux et ouverts sur des questions soulevées par des rapports de vérification donnés, tout en reconnaissant que des parties de certains rapports devraient demeurer confidentielles.

1168. Cinquièmement, dans la note d'orientation 202, le groupe des vérificateurs externes des Nations Unies est convenu d'appliquer comme norme de base pour évaluer la vérification interne des comptes le texte suivant: « Le groupe des vérificateurs internes des comptes devrait être organisé de manière à pouvoir faire rapport objectivement et efficacement sur toute opération ou activité de l'entité. » Comme indiqué précédemment, à la FAO, l'Inspecteur général fait rapport au Directeur général. Il peut s'il le juge bon soumettre des rapports au Comité financier s'ils

²⁶² Ibid, page 17.

²⁶³ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 59/272, par. 2.

contiennent aussi les observations du Directeur général. Il est douteux que ce pouvoir soit suffisant pour faire l'indépendance totale du vérificateur interne des comptes. Il n'y a, apparemment, eu aucun exemple au cours des 60 ans de l'histoire de la FAO d'un vérificateur des comptes utilisant cette pratique ou une autre semblable pour faire rapport directement aux organes directeurs. Bien que l'on souhaite que cette pratique ne soit jamais nécessaire, il semblerait néanmoins approprié de modifier les dispositions actuelles pour permettre de soumettre sans entrave des rapports aux organes directeurs. Par ailleurs, l'équipe d'évaluation est absolument convaincue que l'impératif d'un service complet de vérification des comptes à la disposition, et sous la direction générale, du chef de secrétariat devrait être sauvegardé. Ce point de vue a été confirmé dans le rapport établi récemment par le Corps commun d'inspection, qui a conclu que « Si le responsable du contrôle interne doit faire rapport au chef de secrétariat, il doit aussi avoir accès sans entrave à l'organe de contrôle externe, y compris en cas de désaccord avec le chef de secrétariat »²⁶⁴

1169. En outre, la nomination et les dispositions actuelles pour l'établissement de rapports destinés au Bureau de l'Inspecteur général de la FAO ne se prêtent pas à des vérifications rigoureuses des bureaux de la direction de l'Organisation, y compris celui du Directeur général. Ce rôle n'a pas été rempli par le Commissaire aux comptes de l'Organisation, du moins pas au cours de ces dernières années. C'est une grave lacune dans le contrôle de la FAO et cela comporte un niveau élevé de risque pour la réputation de l'Organisation. Le rôle en question pourrait être expressément confié au Commissaire aux comptes par les organes directeurs en même temps que l'ouverture des crédits budgétaires nécessaires.

ÉVALUATION ET BOUCLES DE RÉTROACTION

1170. Une étude récente des systèmes d'évaluation des institutions du CAD de l'OCDE²⁶⁵ déclare que « La légitimité et la crédibilité de l'évaluation reposent sur son objectivité et son indépendance vis-à-vis des responsables des politiques et des gestionnaires ». Le Groupe de coopération pour l'évaluation des banques de développement multilatérales classe cette « indépendance » de l'évaluation en quatre catégories: organisationnelle, de comportement, de protection contre les influences extérieures et de prévention des conflits d'intérêt²⁶⁶. En outre, une théorie relative au développement organisationnel suggère que l'efficacité d'un système d'évaluation à des fins d'apprentissage repose avant tout sur la « qualité » des produits réalisés par le système et le niveau d'« acceptation » de ces produits au sein de l'organisation.

1171. D'après des sources fiables, l'évaluation à la FAO fonctionne actuellement davantage comme un outil d'apprentissage que comme un mécanisme d'obligation redditionnelle. Cette opinion est conforme au rôle prospectif d'évaluation de la FAO. Elle semble cependant traduire aussi la faiblesse du système d'obligation redditionnelle plutôt que la force du système d'apprentissage. Les sources sont convenues unanimement que, d'une manière générale, les évaluations de l'Organisation étaient utiles et nécessaires mais qu'elles n'étaient pas pleinement utilisées. Certaines ont observé que l'évaluation devrait être un mécanisme de confirmation qui contribue à guider un travail qui est déjà sur la bonne voie, plutôt que d'aider l'Organisation à opérer des choix difficiles et à changer d'orientation, le cas échéant.

1172. Soixante-treize pour cent des membres de la FAO, répondant à une enquête de l'équipe d'évaluation, sont convenus que « la fonction d'évaluation de la FAO contribue à la bonne gouvernance en fournissant aux représentants permanents des informations adéquates, spécialisées et dignes de foi ». Cependant, tous les membres du Comité du Programme et le président du Comité financier ont affirmé qu'aucun de ces organes directeurs n'utilise les

²⁶⁴ Op., cit. page 12.

²⁶⁵ DAC Network on Development Evaluation, 2004, *Evaluation Systems in DAC Members' Agencies: A study based on DAC Peer Reviews*, Item IV.

²⁶⁶ IEG Guidelines for Global and Regional Programme Reviews, 2007.

conclusions des évaluations dans ses prises de décisions sur l'orientation stratégique générale et l'affectation des ressources de l'Organisation – et qu'ils estiment qu'en principe ils devraient le faire. À l'exception de l'évaluation de la décentralisation de la FAO, ce fait semble s'appliquer aussi au niveau de la Direction générale pour ce qui est de la répartition des ressources entre les départements et les divisions.

Box 7.4: Utilisation des conclusions des évaluations

Trois des huit évaluations institutionnelles étudiées comme exemples par l'équipe d'évaluation (et une autoévaluation) ont déterminé un changement de parcours significatif – y compris l'établissement des priorités et/ou l'élimination d'activités ayant une incidence sur les ressources de l'unité principale sous évaluation et/ou les unités secondaires (administration et finances, par exemple). Aucune n'a encore conseillé une révision fondamentale de l'orientation stratégique. Les personnes interrogées ont souligné régulièrement qu'un changement d'orientation peut être considéré comme un signe de mauvaise performance et non de capacité souhaitable d'apprendre et d'adapter.

1173. Toutes les évaluations sont tenues de soumettre une réponse de la direction. Dans 20 pour cent seulement des réponses de la direction à dix évaluations institutionnelles étudiées comme exemples par l'équipe d'évaluation, les actions de la direction étaient subordonnées à un calendrier. Néanmoins, le Comité du Programme a estimé que 70 pour cent étaient adéquates. Le personnel a exprimé sa frustration à cause du manque de transparence dans la mise au point de la réponse définitive de la direction après une consultation initiale, et de l'absence de rétroaction sur les activités de suivi escomptées. Le Comité d'évaluation interne est chargé de fournir des avis sur les questions de politique concernant les évaluations, de renforcer l'information en retour obtenue lors des évaluations et son utilisation pour la planification stratégique et d'encourager une gestion axée sur les résultats. Il n'a pas donné de résultats satisfaisants en 2006 et pendant les premiers mois de 2007. Toutefois, depuis mars 2007, le Comité s'est réuni trois fois (une réunion par mois). L'équipe d'évaluation espère qu'il s'agit de l'engagement renouvelé à assurer un système d'évaluation pleinement efficace pour l'Organisation. En ce qui concerne les organes directeurs, les membres actuels du Comité du Programme estiment qu'ils n'accordent pas suffisamment d'attention à l'évaluation, notamment au suivi, en raison, principalement, du manque de temps et de compétences spécialisées dans le cadre des arrangements en vigueur.

1174. La majorité du personnel interrogé au-dessous du niveau de la Direction générale a exprimé toute sa confiance dans les évaluations institutionnelles indépendantes, en raison notamment de la grande précision et de la qualité du processus. En outre, d'après certaines indications, les conclusions de l'évaluation offrent un point de référence relativement transparent et probant, contrairement aux prises de décisions de l'Organisation, qui sont jugées par beaucoup de personnes comme opaques et souvent sans justifications. Trois facteurs ont été cités fréquemment comme ayant une influence profondément négative sur la capacité de l'Organisation d'apprendre et de s'améliorer: une culture organisationnelle hiérarchique et un comportement fortement défensif, exacerbé par la baisse des ressources, qui alimente une lutte pour le pouvoir et les crédits et aboutit à l'exploitation et l'aggravation des défaillances par certains acteurs pour servir leurs propres intérêts.

1175. Les principales sources ont largement confirmé les conclusions de l'examen, réalisé par le Service de l'évaluation, de la première année d'expérience d'autoévaluation. Un pourcentage élevé²⁶⁷ du personnel participant a estimé qu'il représentait un bon outil d'apprentissage, mais que l'ampleur des enseignements serait plus grande avec des programmes plus efficaces. Les hauts

²⁶⁷ 80 pour cent de l'échantillon de l'Évaluation externe indépendante et de l'examen du Service de l'évaluation.

fonctionnaires l'ont jugé plus utile que les cadres peu expérimentés et il a pu obtenir plus de contributions du personnel qu'il n'a stimulé les rétroactions des partenaires et des bénéficiaires. Certaines sources ont mentionné expressément le potentiel sous-utilisé de l'autoévaluation aux fins de motiver le personnel, d'encourager l'appropriation et d'assurer le consensus d'équipe ou de groupe.

1176. La présentation d'autoévaluations aux organes directeurs fournit une incitation à produire des résultats démonstratifs. Toutefois, le Comité du Programme a décidé de ne pas utiliser les rapports pour l'établissement de priorités car cela détournerait l'attention – dans le climat institutionnel actuel – du rôle d'enseignement et d'amélioration des rapports. Le lien entre les autoévaluations et les évaluations de l'Organisation est faible, de même que celui avec les décisions de la direction. Sa fonction d'instrument à faible coût, qui encourage l'intégrité intellectuelle avec un résultat en matière d'apprentissage potentiellement élevé dans la hiérarchie de l'évaluation, pourrait être mieux exploitée.

1177. L'utilisation des évaluations de projets est très irrégulière. Il y a des signes évidents que certaines servent à améliorer l'élaboration des phases de suivi d'un projet, mais pas à forger des décisions sur des projets similaires, ou à servir de preuve et diagnostic de problèmes plus systémiques de l'Organisation, à l'exception des cas où elles ont été groupées dans une évaluation institutionnelle. Les évaluations de projets à la FAO recommandent toujours que les projets soient poursuivis. Cela soulève des questions concernant la qualité des évaluations et le flux logique de la prise de décisions.

1178. L'équipe d'évaluation a eu recours à une méthode rigoureuse pour évaluer la qualité de différents types de rapports d'évaluation. Dans l'ensemble, tous ont montré les faiblesses suivantes:

- Conformément à d'autres conclusions de l'équipe d'évaluation, une tendance à se concentrer sur les produits (court terme) plutôt que d'essayer d'évaluer les contributions aux résultats (moyen terme). Cette lacune a été attribuée à l'orientation du processus du système de reddition des comptes de la FAO plutôt qu'à l'orientation des résultats, et au besoin perçu de résoudre des problèmes intérieurs afin de libérer des énergies qui pourraient être dirigées vers l'extérieur.
- De 60 à 70 pour cent d'estimations négatives en matière d'analyse des questions de parité hommes-femmes, bien que l'intégration des questions de parité soit une priorité de l'Organisation (voir aussi cette question dans les Chapitres 3 et 6).
- Les questions de coût (efficacité et efficacité). C'est un domaine notoirement difficile contre lequel d'autres institutions luttent aussi. Néanmoins, il semble être reconnu, sans autre observation, que les questions de coût font normalement partie du mandat, mais elles ne seront pas prises en considération dans cette étude.

1179. Outre la qualité de l'évaluation, les facteurs clés suivants ont influencé l'acceptation des évaluations institutionnelles qui ont entraîné les changements les plus marquants: la crédibilité du chef d'équipe (déterminée par ses compétences techniques, sa connaissance des procédures, son poids politique, son acceptabilité générale et son indépendance manifeste à l'égard de la direction); la pression extérieure exercée en faveur des changements, notamment, par les membres; des groupes internes favorables aux changements; une approche constructive et compétente de la préparation de la réponse de la direction; et l'engagement de la direction générale. Parmi les autres facteurs figuraient la participation des parties prenantes clés; le choix des équipes; le rôle du personnel du Service de l'évaluation dans l'équipe; et le choix du moment de l'évaluation pour le faire coïncider avec celui de la prise de décisions importantes.

1180. Le Service de l'évaluation a amélioré sa consultation des parties prenantes dans les évaluations institutionnelles et il est prouvé que ce progrès a permis d'améliorer la mise en œuvre. C'est un résultat louable mais la prudence reste de mise. Il ne faut pas qu'il détermine l'adoption d'une politique convenue conjointement visant à doter en personnel des équipes pour des évaluations individuelles, car elle compromettrait l'indépendance. Le Service de l'évaluation est

conscient de ce risque. Il prend des mesures pour le réduire au minimum, une diligence permanente s'impose.

1181. Le personnel du Service de l'évaluation n'est pas normalement considéré comme indépendant, bien que la majorité des personnes interrogées ait jugé leur participation à une équipe dirigée de l'extérieur très valable et essentielle dans des cas complexes. Tout en approuvant d'une manière générale la tendance, parmi les institutions de référence, à encourager le personnel d'évaluation interne à consacrer plus de temps à la gestion et moins de temps à la conduite d'évaluations, l'équipe d'évaluation soutient aussi l'équilibre actuel de 40 à 50 pour cent. Il permet de réduire le risque pour les évaluateurs de perdre leurs compétences principales. En outre, dans certains cas, les évaluations de la FAO réalisées entièrement par des consultants externes se sont avérées de faible qualité et on dû être refaites, ce qui représente une bonne raison de plus pour maintenir l'équilibre actuel.

DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS

1182. Comme il est indiqué plus haut, la crédibilité institutionnelle de l'évaluation dépend fortement de la mesure dans laquelle elle est considérée comme indépendante. L'équipe d'évaluation a estimé que c'était notamment le cas à la FAO. De même que dans la plupart des autres institutions des Nations Unies, le Service de l'évaluation de la FAO est placé, sur le plan administratif, dans le secteur qu'il est censé évaluer et son chef est désigné et évalué au sein de cette structure. En 2003, les organes directeurs ont demandé au Chef de l'évaluation d'exercer l'indépendance de la gestion et de prendre des mesures pour accroître l'indépendance de la fonction d'évaluation. Le Chef de l'évaluation estime qu'il jouit actuellement d'un grand pouvoir discrétionnaire quant à l'utilisation du budget de l'évaluation (une fois affecté), au choix des matières à évaluer (subordonné à l'approbation des plans par les organes directeurs), à la sélection des équipes d'évaluation et à la production de rapports. Toutefois, la décision finale sur les allocations budgétaires est laissée à la discrétion du Directeur de la Division et il est notoire que les exigences des procédures de recrutement, par exemple, ont causé des retards. En outre, l'institutionnalisation nécessaire de ces arrangements ne s'est pas encore réalisée et ils ont été largement subordonnés à l'approbation du Directeur général.

1183. L'équipe d'évaluation a envisagé deux options principales pour l'avenir. La première est de maintenir l'emplacement actuel et d'accroître l'indépendance par d'autres moyens. Le défi consisterait dans l'identification de ces moyens, faute de dispositifs. La deuxième option serait de doter le Service de l'évaluation d'une indépendance totale vis-à-vis du Directeur de Division, tout en maintenant une grande aptitude à répondre aux besoins de la direction. Dans ce cas, le défi consisterait à faire en sorte que la fonction d'évaluation continue à répondre aux besoins de la direction en matière d'évaluation et maintienne une interaction fréquente et de qualité élevée avec l'ensemble de l'Organisation, afin d'éviter l'isolement et la paralysie de l'apprentissage opérationnel et de la prise de décisions.

1184. Conformément à l'orientation des décisions précédentes des organes directeurs, la majorité écrasante des membres de la FAO qui ont répondu à une enquête de l'EEL, de nombreux fonctionnaires et des parties prenantes extérieures ²⁶⁸ estiment que la valeur de la fonction d'évaluation de la FAO serait fortement renforcée si elle jouissait d'une plus grande indépendance en ce qui concerne son emplacement, l'établissement des rapports et les ressources financières. En outre, le rapport du Groupe d'experts de haut niveau du Secrétaire général sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies « Unis dans l'action » envisage « **un mécanisme d'évaluation indépendant du système des Nations Unies** » (d'ici à 2008) avec des méthodes et

²⁶⁸ Voir l'examen par les pairs du Service de l'évaluation, 2005.

critères d'évaluation communs²⁶⁹. Enfin, les normes et exigences de bonne pratique fournissent un soutien massif à l'option 2²⁷⁰. L'équipe d'évaluation souscrit à ces considérations.

1185. La deuxième considération importante concernant l'emplacement du Service de l'évaluation touche à son rôle dans le contrôle. L'apprentissage au sein de l'Organisation devrait améliorer l'obligation redditionnelle, et la nécessité de celle-ci peut stimuler l'apprentissage institutionnel. Toutefois, une tension existe aussi entre les deux. Une culture institutionnelle qui récompense l'apprentissage et la correction de l'orientation, lorsque les efforts se sont soldés par un échec, atténue cette tension, alors que le climat qui règne actuellement à la FAO (décrit dans le Chapitre 6 de l'Évaluation) ne le fait pas.

1186. Deux modèles dominent le système des Nations Unies²⁷¹. Le premier réunit l'évaluation, la vérification et parfois l'inspection en un seul service de contrôle. Le deuxième sépare délibérément l'évaluation et les fonctions de vérification et d'inspection. Le premier modèle est très répandu dans les institutions spécialisées et/ou les institutions moins importantes²⁷². Le deuxième modèle est préféré par un grand nombre de fonds et/ou d'institutions plus importantes²⁷³, ainsi que par les banques multilatérales de développement.

1187. Les différences essentielles entre les deux fonctions résident dans les modalités d'établissement des rapports, la transparence et l'objectif. L'objectif de l'évaluation dans le deuxième modèle est prospectif, met l'accent sur l'apprentissage comme base de l'amélioration de l'obligation redditionnelle et encourage la prise de risques en connaissance de cause. La vérification des comptes est complémentaire, mettant l'accent sur la gestion des risques par la conformité passée aux règles, aux règlements et aux exigences de l'établissement des rapports. Lorsque l'évaluation est associée à des mécanismes de contrôle, la fonction d'apprentissage ne peut s'exercer car les évaluateurs sont normalement considérés le plus souvent comme des « exécuteurs ».

1188. Conformément à la décision de 2003 de l'organe directeur, aucun des informateurs clés ou les auteurs du présent rapport n'estimaient avantageux le passage de la FAO du premier au deuxième modèle, bien que plusieurs d'entre eux aient mis l'accent sur la possibilité de renforcer la collaboration entre la vérification des comptes et l'évaluation au profit réciproque de chacune.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

1189. L'examen qui précède de la structure et de l'application du système de programmation et de planification de la FAO, y compris les éléments de rétroaction de la vérification des comptes et de l'évaluation, a conduit l'équipe d'évaluation à formuler trois conclusions générales.

1190. Premièrement, la structure du système de programmation de la FAO, lancé en 1999, ne prévoyait pas comme il se doit la nécessité d'intégrer la réalité de la situation des fonds extrabudgétaires de la FAO dans un cadre institutionnel stratégique robuste. Sa conception ne prévoyait pas son application comme instrument efficace de mobilisation des ressources qui permettraient à l'Organisation d'atteindre ses principaux buts et objectifs. En outre, l'exécution du

²⁶⁹ Nations Unies, 2006, « Unis dans l'action », mis en caractères gras par l'Évaluation.

²⁷⁰ Voir Osvaldo N. Feinstein et Robert Picciotto, (sous la direction de) *Evaluation and Poverty Reduction*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.

²⁷¹ Un rapport de Price Waterhouse Coopers publié en 2006 sur l'amélioration de la gouvernance et du contrôle dans le système des Nations Unies a proposé un troisième modèle où l'évaluation serait placée dans la gestion du programme. Cependant, en parvenant à cette conclusion, le rapport n'accordait pratiquement aucune attention au but de l'évaluation, à la littérature sur les « bonnes pratiques » ou aux normes d'évaluation internationales. Réf: United Nations, 2006, *Comprehensive Review of Governance and Oversight within the United Nations, Funds, Programmes and Specialized Agencies, Volume IV, Oversight - Current UN Practices, Gap Analysis and Recommendations, A/60/883/Add.2*.

²⁷² OMS, UNESCO, AIEA, PNUD mais pas l'OIT.

²⁷³ PNUD, FIDA, PAM et UNICEF.

nouveau modèle de planification du programme est bien loin de répondre aux besoins de l'Organisation. Le système n'a pas instauré un climat de soutien, confiance et engagement mutuels entre la direction et les membres de la FAO ou entre les membres eux-mêmes; elle n'a pas jeté les bases solides de la programmation à moyen terme fondée sur des crédits adéquats et prévisibles, des priorités claires et des coûts d'opportunité; et elle n'a pas réussi à établir de relations essentielles entre les fins et les moyens et des objectifs et réalisations clairs et mesurables pour l'évaluation et la gestion des résultats.

1191. En outre, les réformes du Directeur général ne comprennent pas un cadre stratégique et il n'a jamais prétendu qu'elles le faisaient. Les propositions de réformes reposent sur le document « Une vision pour le XXI^e siècle », qui présente une vision stimulante d'un monde libéré de la faim et bénéficiant d'un environnement sûr. Ce faisant, il rappelle la vision qui a mené à la fondation de l'Organisation. Les réformes qui en découlent, telles qu'elles ont été approuvées lors de la trente-troisième session de la Conférence, en novembre 2005²⁷⁴, sont axées sur les moyens d'améliorer l'exécution des programmes et leur prise en charge et notamment de rendre les mécanismes d'exécution plus efficaces et efficaces aux niveaux national et régional. Elles privilégient aussi la gestion des connaissances, la création de capacités et la formulation de politiques, actions qui sont confirmées dans un cadre général et intégré par l'Évaluation externe indépendante (voir le Chapitre 3). Les principes qui sous-tendent les réformes sont la dévolution de pouvoirs et l'obligation redditionnelle; la délégation de pouvoirs administratifs et financiers; l'autoévaluation et les allocations de crédits efficaces. Comme le montre le nouveau modèle de planification du programme, les propositions de réforme n'offrent pas un cadre programmatique qui indique clairement les choix stratégiques que la FAO devra faire. De fait, le document de proposition de réformes précise que ce sont des décisions qu'il faudra prendre²⁷⁵.

1192. De surcroît, en 2005-2006, les organes directeurs ont décidé de différer la préparation du plan à moyen terme 2006-2013 et d'un examen à moyen terme du cadre stratégique 2000-2015, en attendant les résultats de l'Évaluation externe indépendante. Concrètement, la FAO se trouve aujourd'hui dépourvue de stratégie performante. Les questions stratégiques clés concernant l'aspect que l'Organisation assumera et la façon dont elle sera définie dans 5, 10 ou 15 ans n'ont pas trouvé de réponses claires pour l'instant. Les liens stratégiques entre les buts et les objectifs, les exigences de masse critique, les structures et les méthodes d'établissement des priorités et les liaisons entre les moyens et les fins, y compris les moyens nécessaires pour mobiliser les ressources dont a besoin l'Organisation, restent à établir. Les obstacles à la formulation, par la FAO, d'une stratégie durable soutenue par tous ses partenaires ne peuvent être abattues par la direction à elle seule, même si elle peut faire beaucoup dans ce domaine. Un grand nombre des obstacles les plus réfractaires dépendront aussi de l'introduction de modifications importantes par les organes directeurs. En outre, les systèmes dont la FAO a besoin ne pourront opérer sans de profonds changements de gestion culturelle et institutionnelle de l'Organisation.

1193. La deuxième conclusion générale est la suivante: au sein du système global de planification du programme, la FAO a établi des fondations normalement solides pour soutenir les impératifs de l'obligation redditionnelle et de l'apprentissage permanent. Le système de vérification, surtout en ce qui concerne sa conformité, opère de façon généralement satisfaisante, mais, comme il est expliqué plus haut, il existe de nombreuses lacunes et faiblesses. Certaines ne nécessitent que de légers ajustements pour que la FAO puisse satisfaire aux normes et standards des bonnes pratiques convenues pour la vérification, en particulier au sein des Nations Unies. D'autres sont plus sérieuses d'après l'Évaluation. Il s'agit principalement du manque de couverture de la vérification dans les domaines et activités qui présentent le risque institutionnel

²⁷⁴ Résolution 6/2005.

²⁷⁵ En particulier, le document initial contenant les propositions de réforme (C 2005/INF/19, par. 68) conseille de « Redéfinir les programmes de l'Organisation afin qu'ils expriment davantage les principales orientations de son action, ... et qu'ils redéplient les ressources des programmes à priorité faible vers des programmes à priorité élevée, éliminant les activités pour lesquelles d'autres institutions sont plus compétentes ».

le plus grand pour la FAO, ainsi que des lacunes dans les arrangements permettant d'assurer l'indépendance complète de la vérification des comptes de la Direction générale de l'Organisation.

1194. Troisièmement, en ce qui concerne l'obligation redditionnelle et l'apprentissage également, le Service de l'évaluation de la FAO opère de manière satisfaisante par rapport à des organisations de référence. Toutefois, le système de suivi et d'évaluation souffre de graves faiblesses et ne fonctionne pas comme un ensemble cohérent. Les liaisons verticales dans un cadre logique allant des entités de programme ou projets aux résultats et stratégies de niveau plus élevé sont faibles. Hormis cela, la base des preuves servant à l'évaluation en temps réel reste médiocre et des pertes de temps peuvent se produire quand l'évaluation est trop minutieuse et/ou on ne tient pas compte des facteurs les plus pertinents. La budgétisation axée sur les résultats a eu un démarrage prometteur, mais l'investissement dans la mise en œuvre n'a pas été soutenu et les investissements nécessaires. L'intérêt s'est affaibli bien avant que se matérialisent les avantages.

1195. Cela nous amène à formuler un certain nombre de **recommandations**.

1196. **Recommandation 7.1:** D'abord et surtout, la FAO a besoin de toute urgence d'une stratégie clairement énoncée couvrant toute la gamme de ses produits jusqu'en 2015 au minimum, qui soit comprise et ratifiée par tous ses membres et univoque dans sa description des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs. Une telle stratégie doit transcender les aspirations générales et les annonces d'objectifs nobles:

- a) en tenant compte, après analyse, des avantages comparatifs absolus et dynamiques de la FAO;
- b) en présentant clairement les cinq ou six thèmes prioritaires (au maximum) sur lesquels la FAO propose d'axer ses efforts;
- c) en énonçant des critères systématiques pour l'établissement des priorités et l'application de ceux-ci aux priorités réelles (quelle est la priorité principale pour l'affectation des ressources? Quelle est la priorité secondaire? Et ainsi de suite);
- d) en indiquant clairement les domaines où la FAO cessera de travailler, et établissant l'importance générale des ressources nécessaires pour atteindre ses objectifs;
- e) en définissant les stratégies visant à mobiliser ces ressources;
- f) en établissant les objectifs de performance et de réalisation pour lesquels l'Organisation sera tenue responsable.

1197. De fait, cela imposerait la révision et la modification de la structure du nouveau modèle de planification du programme pour rendre cohérents le nouveau cadre stratégique et le plan à moyen terme²⁷⁶, comme dans le modèle de l'OMS et comme l'a fait le FIDA. Le modèle du programme devrait véritablement concerner l'ensemble de l'Organisation, intégrant pleinement les ressources extrabudgétaires dans tous les aspects du programme, y compris l'établissement d'objectifs (comme dans le cas de l'OMS). Compte tenu de la gravité de la situation financière de la FAO et de la nécessité urgente du cadre décrit ci-dessus, qui relie les moyens aux fins, il est recommandé que le nouveau cadre stratégique comprenne tous les éléments clés d'un plan à moyen terme de quatre ans (à savoir, des paramètres complets de programmation, les besoins de masse critique et des coûts d'opportunité et la nécessité de relier les moyens aux fins pour cette période).

1198. La stratégie devrait prendre en compte les trois objectifs des États Membres, tels qu'ils sont identifiés dans le cadre stratégique actuel et étroitement reliés aux OMD. Ils pourraient servir de base pour un cadre de liaison logique aux programmes et une concentration générale sur les impacts. Le nouveau cadre stratégique, qui comprendrait tous les éléments clés d'un plan à moyen

²⁷⁶ Des modifications successives pourraient être apportées, notamment le retour à un plan sexennal à évolution continue à moyen terme. Mais elles seraient subordonnées à la réussite de l'effort initial et à la durabilité confirmée du cadre stratégique. L'équipe d'évaluation estime qu'un plan à moyen terme de six ans serait exagérément long et, sur la base de pratiques analogues appliquées ailleurs, qu'un horizon de quatre ans serait préférable.

terme de quatre ans, devrait aider les organes directeurs à concentrer leurs efforts sur une stratégie à long et à moyen termes, tout en laissant la gestion du programme de travail au secrétariat, et la responsabilité à posteriori des progrès accomplis en matière de réalisation des objectifs convenus aux organes directeurs.

1199. La stratégie identifierait cinq ou six thèmes prioritaires qui serviraient ensuite de base à la mobilisation de ressources de la FAO. Elle présenterait aux États Membres donateurs des objectifs et priorités clairs pour les programmes proposés, leur justification et le montant approximatif des ressources nécessaires. Elle encouragerait et faciliterait l'amélioration de la cohérence du programme et engagerait les donateurs à fournir l'appui voulu à des priorités stratégiques et programmatiques convenues et à les intégrer dans leur travail. Les programmes actuels qui ne relèvent pas du cadre stratégique seraient progressivement éliminés, sauf approbation expresse des organes directeurs. Elle devrait contribuer à renforcer la confiance dans l'Organisation, ses orientations et ses capacités. Elle viserait aussi à catalyser des ressources accrues grâce à des contributions ordinaires et extrabudgétaires, bien que, avec ce cadre stratégique, la distinction soit bien moins prononcée qu'elle ne l'est aujourd'hui et que le climat soit bien moins teinté politiquement.

1200. Les thèmes prioritaires clés de l'Organisation (pas plus de cinq ou six) devraient être communiqués régulièrement tant vers le haut, aux organes directeurs, par l'intermédiaire des documents de programme et budget qui indiquent les liens avec les programmes, que vers le bas, au personnel avec des indicateurs évaluant les résultats obtenus grâce à son travail. Cela faciliterait l'effet d'entraînement de l'établissement des priorités et la concentration aux niveaux divisionnaires et sous-divisionnaires dans toute l'Organisation. Des stratégies régionales et nationales seraient également mises au point dans le cadre de ces priorités convenues (voir aussi le Chapitre 6).

1201. Au niveau des pays, le travail peut et doit favoriser tant le pays bénéficiaire que les travaux normatifs mondiaux, et permettre aussi de faire progresser les réformes des Nations Unies. C'est pourquoi il devrait être cohérent par rapport aux cadres nationaux sur les priorités à moyen terme (plus ciblés qu'ils ne le sont à présent), lesquels sont, quant à eux, incorporés dans le PNUAD, et aux accords éventuels pour « Unis dans l'action ». L'accent pourrait porter, par exemple, sur la participation aux partenariats mondiaux à long terme qui font partie de la stratégie de base et sur le soutien des travaux normatifs. Toutes les activités, y compris celles du Programme de coopération technique, devraient démontrer comment elles contribuent à l'obtention des résultats convenus. De même, au niveau régional, il faudrait l'accord des conférences régionales sur quelques thèmes de base qui coïncident avec les priorités globales de la FAO.

1202. **Recommandation 7.2:** Comme indiqué ci-dessus, **il faudrait un nombre limité de thèmes techniques prioritaires, soutenant chacun un ou plusieurs objectifs des États Membres, et intégrant les activités de plaidoyer, les travaux normatifs et la coopération technique.** Les thèmes seraient ciblés et auraient une durée d'au moins six ans (trois exercices biennaux). Une fois le maximum atteint, de nouveaux thèmes ne seraient pas ajoutés sans avoir éliminé ceux existants. Les thèmes constitueraient une priorité absolue aux fins de la mobilisation de ressources extrabudgétaires et serviraient à intégrer les fonds du budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires. Certains seraient d'ordre interdisciplinaire et d'autres non. Les thèmes devront être élaborés en collaboration étroite avec le secrétariat et les membres, et tenir compte aussi des opinions des donateurs quant aux éléments qu'ils envisageraient de soutenir. Lorsque le montant des ressources extrabudgétaires aura dépassé un certain chiffre minimum (10 millions de dollars EU de dépenses par exercice biennal, par exemple), un directeur qui se consacre entièrement aux thèmes serait désigné. Les thèmes prioritaires devront être choisis en collaboration étroite avec le secrétariat et les membres et les critères de sélection comprendront les suivants:

- a) priorité absolue en ce qui concerne les besoins des membres;

- b) utilisation des atouts potentiels comparatifs de l'Organisation, y compris les capacités existantes, l'interdisciplinarité et l'intégration d'activités de plaidoyer, les travaux normatifs et la coopération technique;
- c) actualité et intérêt pour les donateurs de fonds extrabudgétaires;
- d) possibilités de constituer des partenariats.

1203. L'application de ces critères mène aux exemples suivants qui illustrent ces thèmes potentiels:

- a) gestion des ressources hydriques pour le développement de l'Afrique;
- b) agriculture et changements climatiques;
- c) emploi et création de revenus en agriculture;
- d) forêts: lier la gouvernance mondiale à la réduction de la pauvreté;
- e) « Reconstruire mieux » – réaliser le développement après les catastrophes;
- f) création de capacités et gouvernance visant à éradiquer au plan mondial les maladies du bétail et la vulnérabilité humaine.

1204. L'équipe d'évaluation a examiné une série de grands critères pour étayer son jugement sur les priorités globales du programme (voir le Chapitre 3). Les critères sont les suivants:

- a) La nécessité d'un développement mondial équilibré à l'appui des trois principaux objectifs des États Membres. L'absence d'un nombre suffisant de voix en faveur de ce critère exclurait automatiquement tout domaine proposé de travail;
- b) Les priorités énoncées par les membres, y compris celles des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme. L'absence d'une forte majorité de voix en faveur de ce critère exclurait le domaine proposé, hormis des cas exceptionnels où les membres estiment qu'un potentiel pourrait devenir une priorité;
- c) La contribution de la FAO à l'obtention des résultats et impacts durables. Si les résultats obtenus jusqu'ici par la FAO dans un domaine s'avèrent médiocres, avant de la recommander, il faudra une très forte demande et des raisons convaincantes pour croire que sa contribution pourrait être améliorée.
- d) Le nombre de concurrents et de fournisseurs de rechange. Si on a de bonnes raisons de croire que d'autres fournisseurs pourraient satisfaire le besoin de façon durable, il n'y a pas de raison pour que la FAO affecte de maigres ressources à un domaine de travail – les tâches qui lui sont confiées seront de toutes façons réalisées. La seule difficulté réside dans le fait que les autres fournisseurs sont, dans une certaine mesure, irréguliers. La Banque mondiale en particulier a créé de fortes capacités dans certains domaines et puis les a réduites. L'exemple de l'ISNAR examiné au Chapitre 3 a créé un vide en ce qui concerne le renforcement institutionnel pour la recherche et la vulgarisation agricole. Toutefois, l'équipe d'évaluation estime que, dans les cas où il existe des bonnes raisons de croire que les capacités seront renforcées, comme dans le cas de l'ISNAR, la FAO devrait établir une collaboration solide avec d'autres institutions et réduire ou éliminer ses propres capacités. Avec la souplesse nécessaire préconisée plus haut, si les capacités extérieures à la FAO diminuent notablement et que le domaine conserve sa priorité élevée, l'Organisation devrait être prête à reconstituer ses capacités;
- e) Les possibilités de soutien extrabudgétaire. Ce critère est important pour déterminer comment les fonds du Programme ordinaire et les ressources extrabudgétaires peuvent s'équilibrer par rapport à une priorité et la possibilité d'un travail significatif, compte tenu des contraintes actuelles du budget ordinaire. Cependant, son application ne devrait pas détourner le travail des principales priorités, définies sur la base des autres critères. Il pourrait permettre parfois d'accorder une priorité moins élevée à l'affectation des fonds du Programme ordinaire, étant donné la disponibilité de ressources extrabudgétaires, consentant aux fonds très limités du Programme ordinaire d'être affectés à d'autres domaines à priorité élevée.

1205. Pour résumer, l'équipe d'évaluation recommande qu'en établissant les priorités du programme, les membres concentrent leur attention sur les objectifs et les domaines de travail

principaux, et non pas sur les produits. Ils devraient envisager d'élaborer un ensemble de critères semblables à ceux décrits plus haut pour attribuer une priorité à des domaines choisis. L'attribution de notes peut aider à prendre les décisions, mais il ne faudrait pas recourir à ce système mécaniquement mais pour focaliser les jugements, comme nous l'avons fait dans ce rapport. Il faudra aussi présenter et considérer les besoins de preuves qualitatives comparatives.

1206. **Recommandation 7.3. La Conférence devrait se réunir en mai ou juin pour définir le montant du budget, de manière que le programme de travail détaillé puisse ensuite être établi.** Avant la Conférence, le Conseil devrait approuver les orientations générales du programme et convenir, avec un certain niveau de réalisme politique, d'un montant indicatif mais raisonnablement fiable pour le budget biennal. Le secrétariat (pas nécessairement le Directeur général) devra ensuite tenir une consultation informelle active avec les principaux membres des organes directeurs pour parvenir à un consensus sur ce programme. Une importante partie de ce processus est le travail effectué dans le cadre du Comité du programme (voir le Chapitre 4).

1207. Il faudra pour ce faire changer la date de la Conférence et l'établir à mai ou juin pour que le PTB à exécuter puisse être élaboré par la suite. Cela permettra aussi au secrétariat d'harmoniser le processus du programme et budget avec le modèle de l'OMS et de rendre plus clairs les documents de programme et budget, en éliminant les éléments qui sont source de malentendus, comme la présentation du taux d'abattement pour délais de recrutement.

1208. **Recommandation 7.4:** Parallèlement à l'amélioration de l'évaluation des résultats, de l'attribution de pouvoirs et de l'obligation redditionnelle recommandées ailleurs dans le présent rapport, un **nouveau bureau de la stratégie, du programme et du budget devrait être établi.** Ce bureau réunirait les fonctions de formulation de la stratégie, d'élaboration du programme, de mobilisation des ressources et de direction en un seul système intégré. Il serait chargé de superviser la mobilisation active de tous les types de ressources financières (contributions mises en contribution et tous les fonds extrabudgétaires²⁷⁷) en fonction des objectifs stratégiques et des résultats convenus (voir la Recommandation 7.1) et serait responsable de la gestion globale du budget.

1209. Le bureau serait situé au sein du Bureau du programme, du budget et de l'évaluation actuel qui continuera à être l'instrument permettant de traduire la stratégie en plans biennaux, de suivre les progrès de l'Organisation vers les résultats convenus et de mettre à profit les mécanismes de rétroaction afin d'adapter, le cas échéant, les futures stratégies, programmes et budgets. Il imposera l'intégration dans le Service de développement du Programme de terrain, qui est le centre actuel de responsabilité pour la mobilisation des ressources extrabudgétaires. Il aurait la responsabilité globale de la gestion des ressources, notamment le recours à l'emprunt (voir le Chapitre 8). Le Bureau de la stratégie, du programme et du budget coordonnera en outre les efforts déployés pour intégrer la gestion axée sur les résultats à tous les niveaux, y compris l'établissement et la garantie de l'application dans l'Organisation d'un seul système de suivi comprenant des directives à l'intention du personnel technique.

1210. **Recommandation 7.5** (voir aussi la Recommandation 8.8 dans le Chapitre 8). **Les ressources affectées à la formation devraient servir au renforcement des compétences du personnel pour lui permettre de bien identifier et surveiller les résultats, et d'élaborer des données de base pour les indicateurs connexes.** La FAO devrait examiner les activités de formation à la gestion axée sur les résultats d'organisations de référence et d'autres (y compris la formation par Internet à l'intention du personnel de terrain), choisir un modèle adapté et exiger les compétences voulues de tout le personnel associé à la planification et à l'exécution du programme. Les concepts de gestion axée sur les résultats devraient être intégrés, le cas échéant, dans des politiques et manuels.

²⁷⁷ Y compris, entre autres, les Fonds fiduciaires, les partenariats stratégiques, le TeleFood et ce qui est désigné couramment sous le titre de « autres recettes » dans le PTB.

1211. **Recommandation 7.6. Une stratégie cohérente et dynamique de mobilisation des ressources devrait être formulée sur la base des thèmes prioritaires et des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme dont il a été question plus haut.** Elle devrait comprendre les éléments suivants:

- a) L'exigence que les ressources soient mobilisées en faveur des thèmes prioritaires et des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme. Toutes les ressources mobilisées hors de ces paramètres et dépassant 1 million de dollars EU devraient être communiquées aux organes directeurs avant d'être acceptées.
- b) Des encouragements, des délégations de pouvoirs, un appui et des incitations aux représentants et dirigeants de la FAO pour la mobilisation de ressources dans ce cadre.
- c) Les nouvelles sources de soutien autres que les donateurs traditionnels, notamment les nouvelles fondations privées, offrent des possibilités considérables pour la FAO. Des investissements ciblés destinés à cet objectif devraient être prévus dans le cadre de la stratégie.
- d) Comme le recommande l'évaluation du TeleFood, dans le but de créer et de renforcer l'appui de la part du public et des petites entreprises à la FAO, il faudrait établir une nouvelle fondation indépendante. Elle devrait être entièrement extérieure aux rouages de l'Organisation. La fondation remplacerait le TeleFood et les fonds mobilisés seraient affectés aux thèmes prioritaires. La FAO appuierait le démarrage de la fondation mais il faudra respecter une durée stricte de trois ou quatre ans pour le succès de l'entreprise. Ensuite, le soutien cesserait.
- e) Il faudra encourager les donateurs à adopter un financement par pool en faveur de ces thèmes et des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme (et le Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation), en réduisant les coûts de transaction et en accentuant la prise en charge conformément à la Déclaration de Paris. Les divers donateurs pourraient aussi participer à des programmes de partenariat à long terme en harmonie avec le cadre.
- f) Les accords concernant les conventions et le rôle de la FAO comme organe statutaire vont en augmentant parallèlement aux exigences croissantes d'arrangements mondiaux et de gouvernance. Sous la direction des organes directeurs de la FAO, des accords devraient se conclure pour faire en sorte que les coûts de ces rôles mondiaux reposent sur une base prévisible et durable et renforcent le sentiment d'appartenance de la famille de la FAO à leur égard. Seraient incluses aussi des exigences concernant des conventions et d'autres arrangements statutaires pour assurer le financement intégral des rôles que la FAO serait tenue de remplir. Cela pourrait exiger la modification des textes fondamentaux, voire la révision de conventions existantes.

1212. **Recommandation 7.7.** Outre les actions décrites dans les recommandations 1 et 3, **poursuivre les actions déjà en cours²⁷⁸ pour garantir que les frais de soutien des projets sont fixés régulièrement à un niveau qui couvre adéquatement les coûts réels, supplémentaires et variables de l'administration de la FAO.** À la lumière de la croissance du programme extrabudgétaire, chercher à recouvrer une partie des coûts semi-fixes et fixes aussi, en s'efforçant d'harmoniser les pratiques dans tout le système des Nations Unies. Il faudrait maintenir le processus ordinaire d'examen périodique des frais de soutien des projets et d'adaptation des droits selon que de besoin, y compris des enquêtes sur des organismes comparables.

1213. **Recommandation 7.8.** Le Programme de coopération technique de la FAO devrait continuer à être axé sur la demande mais des crédits régionaux devraient être établis et des critères indicatifs pour l'affectation des ressources, selon les besoins du pays et les résultats obtenus par le passé sur le plan de l'utilisation efficace des ressources, devraient être établis et appliqués par les

²⁷⁸ Per FC 115/14.

bureaux régionaux pour les crédits par pays. Les fonds du PCT devraient être alloués par région suivant des critères publiés. Les représentants régionaux devraient être chargés des allocations par pays dans des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme convenus.

1214. Recommandation 7.9. Assurer le caractère approprié et l'indépendance de la vérification. Malgré son efficacité à bien des égards, la fonction de vérification de la FAO présente plusieurs faiblesses systémiques qui méritent une attention. L'équipe d'évaluation recommande:

- a) la préparation d'un cadre de gestion des risques pour l'ensemble de l'Organisation devant être pris en compte dans le plan de travail annuel ou biennal de la vérification, y compris le choix des domaines à vérifier. Il faudra de toute évidence accorder la priorité aux domaines où l'Organisation est particulièrement vulnérable. Notamment, puisqu'ils n'ont pas encore reçu une attention systémique adéquate, il pourrait être nécessaire de vérifier les risques dans des domaines comme les réserves de la FAO, les obligations de dépenses après cessation de service, les politiques et pratiques d'emprunt, les risques de change et la constitution de réserves pour les arriérés. Si le Bureau de l'Inspecteur général ne dispose pas actuellement des capacités nécessaires pour de telles vérifications, il faudra les obtenir par contrat;
- b) l'équipe d'évaluation approuve l'intention de la FAO de reconstituer entièrement le Comité de vérification sur la base de l'adhésion de membres externes indépendants. Le Comité devrait conseiller le Directeur général mais aussi faire rapport directement aux organes directeurs. La composition de ce comité devra être approuvée conjointement par le Comité financier et le Directeur général;
- c) les plans de travail de la vérification interne de la FAO devraient être fournis aux organes directeurs conformément aux normes de l'Institut des vérificateurs internes des comptes;
- d) le Bureau de l'Inspecteur général de la FAO cesserait de faire partie de tous les comités de direction et d'administration internes, mais il devra, naturellement, être invité à participer aux réunions où sont examinés les résultats des vérifications;
- e) l'Inspecteur général soumet un rapport annuel sur ses activités au Comité financier en même temps qu'il est présenté au Directeur général. L'Inspecteur général fait rapport au Directeur général ²⁷⁹ et peut décider s'il le juge bon de soumettre des rapports particuliers au Comité financier, accompagnés des observations du Directeur général. Conformément aux orientations du Corps commun d'inspection, cette pratique devrait être adaptée afin de permettre l'accès direct au Comité financier;
- f) le Commissaire aux comptes de la FAO devrait être chargé officiellement par les organes directeurs d'effectuer des vérifications régulières des fonctions de la Direction générale de l'Organisation et un financement adéquat pour ce travail devrait être assuré par les organes directeurs. Le Commissaire aux comptes devrait aussi être chargé de mener régulièrement des examens des mécanismes de contrôle du fonctionnement de la vérification interne, conformément aux pratiques optimales;
- g) un Comité d'éthique de la FAO devrait être mis en place avec pour mandat l'examen indépendant de toute question d'éthique portée à son attention, y compris celles issues de vérifications internes;
- h) un examen extérieur par les pairs de la fonction interne de vérification des comptes de la FAO devrait être réalisé au moins tous les cinq ans.

²⁷⁹ L'équipe d'évaluation recommande que cette forme de communication soit réalisée par l'intermédiaire du nouveau chef des opérations proposé qui sera chargé des opérations administratives (voir le Chapitre 6).

1215. **Recommandation 7.10. La fonction d'évaluation de la FAO devrait être rendue indépendante**, en suivant les directives déjà établies par les organes directeurs en 2003. Les dispositions institutionnelles à cet effet devraient permettre au Bureau de l'évaluation de répondre aux besoins des organes directeurs et de la direction. Cela favoriserait aussi l'intégration des fonctions d'évaluation des trois institutions siégeant à Rome, si cette intégration est approuvée par la suite. Cette recommandation comprend les éléments suivants:

- a) établissement d'un Bureau de l'évaluation séparé ayant un lien consultatif étroit avec la direction et faisant rapport au Conseil par l'intermédiaire du Comité du Programme;
- b) établissement d'un petit groupe d'experts de l'évaluation chargé de donner des avis aux organes directeurs sur la politique en matière d'évaluation et de normes;
- c) préparation par le responsable de l'évaluation des plans d'évaluation pluriennaux à évolution continue, en conservant le principe de l'intervention axée sur la demande, afin de garantir que l'évaluation satisfait aux besoins immédiats des organes directeurs et de la direction, tout en assurant la couverture de différents domaines de travail, qu'aucun élément important du travail n'échappe à l'évaluation à moyen terme indépendante et que les domaines à risque élevé sont évalués. Les plans seront examinés et approuvés par les organes directeurs après une consultation appropriée, qui comprendrait la direction. Une fois approuvé par les organes directeurs, le budget d'évaluation serait affecté directement au Bureau de l'évaluation. Pour faire en sorte que l'on dispose de toute la souplesse voulue pour répondre aux besoins de la direction, un pourcentage (par exemple 15 pour cent) du budget biennal de l'évaluation devrait être mis en réserve pour répondre aux besoins non programmés et imprévus;
- d) classement du poste du chef du Bureau de l'évaluation. Il devrait être révisé pour garantir son équivalence à ceux des responsables de l'évaluation des autres institutions des Nations Unies ayant une fonction d'évaluation éprouvée. Il devra être désigné par les organes directeurs, suivant un processus de concours ouvert et après sélection par un groupe de spécialistes indépendants de l'évaluation, des représentants de la direction de la FAO et les organes directeurs. Le chef du Bureau de l'évaluation aurait un mandat d'une durée déterminée²⁸⁰ et ne pourrait accepter d'autres engagements à la FAO pendant une période appropriée après la cessation de ce mandat. Lui seul décidera de la nomination de fonctionnaires et de consultants, suivant des processus ouverts et des concours, et avec l'autorisation des organes directeurs;
- e) le Bureau de l'évaluation devrait jouer un rôle consultatif officiel dans les domaines suivants: i) priorités du programme en fonction des résultats globaux de l'évaluation; ii) mise en place de systèmes de gestion axée sur les résultats qui alimentent le suivi et l'évaluation, y compris l'autoévaluation, et iii) transmission des enseignements des réseaux de connaissances et introduction de connaissances dans ces réseaux.

1216. L'efficacité de ces mesures nécessitera une forte amélioration des informations communiquées aux organes directeurs et de l'engagement des membres. Les mesures permettant de le faire sont recommandées au Chapitre 4 sur la gouvernance.

1217. **Recommandation 7.11. Budget et ressources de l'évaluation.** Les plans de base de l'évaluation approuvés par les organes directeurs devraient bénéficier d'un financement adéquat. Conformément aux bonnes pratiques appliquées par les services d'évaluation les plus compétents

²⁸⁰ La pratique appliquée au FIDA et au PNUD suggère qu'une durée de quatre à six ans, renouvelable une seule fois, pourrait être adéquate.

du système des Nations Unies ²⁸¹, le budget de l'évaluation indépendante devrait être fixé à un pour cent du budget ordinaire de l'Organisation pour une évaluation interne indépendante, et 0,3 pour cent pour des évaluations périodiques indépendantes de l'impact thématique. En outre, la FAO devrait conserver son rôle de chef de file en demandant une contribution obligatoire d'environ un pour cent de la valeur de chaque contribution extrabudgétaire à des fins d'évaluation. Le Service de l'évaluation devrait continuer à attribuer une priorité élevée aux évaluations stratégiques de l'Organisation et continuer à assurer l'évaluation intégrale des programmes extrabudgétaires, conformément au nouveau régime approuvé par le Conseil en juin 2007.

²⁸¹ Voir FIDA, PNUD ET UNICEF.

Chapitre 8: Administration, ressources humaines et finances²⁸²

1218. La présente section traite du vaste domaine de l'administration dont s'occupe pour l'essentiel le Département des ressources humaines, financières et matérielles (AF), les Unités administratives de soutien/Centre des services communs des bureaux régionaux et, dans une moindre mesure, le Département des connaissances et de la communication (KC). Les activités entreprises dans ce domaine soulèvent des questions transsectorielles qui influent sur tous les aspects de l'Organisation, y compris la mise en œuvre de projets financés par des ressources extrabudgétaires, et de tous les bureaux décentralisés.

ADMINISTRATION DE LA FAO – VUE D'ENSEMBLE

1219. La structure actuelle du Département des ressources humaines, financières et matérielles (AF) se compose de trois divisions principales: Finance (AFF), Gestion des ressources humaines (AFH) et Services administratifs (AFS) et le Service médical, Services de sécurité et Centre des services communs. La structure du Département des connaissances et de la communication comporte quatre divisions principales: Division de la Conférence et du Conseil (KCC), Échange d'informations et renforcement des capacités (KCE), Communications (KCI) et Technologies de l'information (KCT). La dernière grande évaluation systémique de l'administration de la FAO a été effectuée dans le cadre de l'examen global de la FAO qui a eu lieu en 1989²⁸³. Des recommandations ont été formulées pour des opérations plus rentables, y compris le recours à des services de spécialistes externes. Depuis, quelques examens spécialisés de la gestion financière et du contrôle financier au Siège ont été effectués. Ces examens ont porté sur certains aspects du contrôle budgétaire, de la gestion des inventaires, des rapports financiers concernant les activités du Programme ordinaire et certains projets financés par des ressources extrabudgétaires, du contrôle interne et des politiques et procédures, ainsi que sur l'efficacité et l'efficience des opérations.

1220. En outre, au cours des cinq dernières années, la plupart des rapports internes sur la vérification des comptes ont réexaminé directement ou indirectement l'administration, y compris celle des systèmes financiers et des technologies de l'information. Il s'est agi notamment des examens du système de suivi budgétaire, de la précision des prévisions des recettes et des dépenses, du suivi financier des projets financés par des contributions extrabudgétaires, la clarté de la responsabilité de la FAO en matière d'administration financière, du versement de montants forfaitaires au titre des voyages autorisés du personnel, des procédures de recrutement et de sélection pour certaines catégories de personnel, des rémunérations des consultants, de l'administration des lettres d'accord, des procédures de gestion des logiciels et de la sécurité de la base de données Oracle. L'EEI a examiné la grande partie de ces rapports. En examinant la fonction de vérification intérieure des comptes de la FAO (voir Chapitre 7), elle a également entrepris des examens plus complets d'une sélection aléatoire de vérification des comptes (voir Tableau 8.1), dont beaucoup portaient exclusivement sur des questions administratives. Ces vérifications de comptes ont mis en lumière plusieurs domaines présentant une relative faiblesse et de nombreuses recommandations ont été formulées pour le renforcement des systèmes, la supervision et la présentation de rapports.

²⁸² Documents de référence préparés par Teresa Saavedra et Enrique Zaldivar.

²⁸³ FAO Management Review SJS 3/4 d'avril 1989 qui réunit les rapports de trois sociétés de conseil: Touche Ross, the Public Administration Service and Eurequip SA.

Tableau 8.1: Rapports de vérification des comptes examinés par l'EEL			
Année	Thème	Année	Thème
2001	Aspects de la sécurité de l'information	2004	Rémunérations des consultants
	Quelques aspects du TeleFood		SAFR – audit de performance et de gestion
	Unité Comptes créditeurs		Procédures de gestion du contrôle des changements de logiciels
	Lettres d'accord RAP		Examen du contrôle des articles non consommables
	Recours à des consultants RLC		Sécurité de l'information
	Fonds spécial des produits d'information		Rapports financiers aux donateurs
	Contrôle interne de l'usage des ressources de l'Organisation		Déficit de TCOS
2002	Apurement des comptes de terrain au siège	2005	Procédure de préparation des états financiers
	Relèvement après les catastrophes		WAICENT
	Contrats d'auteurs – rapport cadre		Gestion des réunions non FAO
	Examen cadre des lettres d'accord		Fonds spécial des produits d'information
			RAF – examen des achats, en particulier de matériels informatiques
2003	Procédures de recrutement et de sélection des fonctionnaires du cadre organique		RAP - examen de la gestion générale des opérations
	Examen spécial du Programme des Ambassadeurs		Programme spécial pour la sécurité alimentaire au Nigeria
	Santé et sécurité au siège de la FAO		Marchés d'un montant supérieur à 1 million de dollars EU
	Fonds extrabudgétaires du TeleFood – examen de la gestion financière		RLC – budgétisation RLC
			REU- procédures financières
			SLAC – audit de performance et de gestion
			SEUR – audit de performance et de gestion
		Représentant de la FAO en Indonésie	
		Projets choisis en Indonésie	

1221. Le tableau général de la fonction finances et administration qui ressort de l'examen de l'EEL, y compris de l'examen des rapports de vérification interne ci-dessus, présente quatre volets principaux:

- a) l'administration financière, des ressources humaines et générale de la FAO réussit très bien à assurer l'application des systèmes, règles, règlements et procédures approuvés. Le système de suivi et d'établissement de rapports le confirme. Cette conclusion générale ressort clairement en particulier de la coordination des rapports

de vérification intérieure des comptes. Les exemples les plus significatifs notés par le vérificateur au compte de faiblesses dans les systèmes et contrôles qui ont conduit à des abus consistaient en l'administration de montants forfaitaires pour les voyages autorisés et en des sommes réclamées au titre de frais médicaux, ce qui a porté à des mesures de recouvrement des sommes et disciplinaires. L'étude de l'EEI des fonctions administratives a aussi inclus un examen approfondi des systèmes, y compris les systèmes des technologies de l'information, la comparaison des structures et instruments de l'administration et des finances de la FAO à ceux des organisations de référence, et des entretiens approfondis et des discussions des groupes de réflexion au sein de la FAO. Ces initiatives renforcent la conclusion générale ci-dessus. La direction de la FAO a pris très au sérieux – et on l'en félicite – l'importance des responsabilités qui lui ont été assignées en matière d'administration et de finances;

- b) la deuxième conclusion, toutefois, est que cela a été réalisé, et est appuyé, par une bureaucratie particulièrement lourde et coûteuse. Cette bureaucratie est caractérisée par: une quantité de contrôles *ex ante*²⁸⁴ comportant un examen et une analyse qui doivent être effectués durant l'exécution de transactions individuelles et avant leur approbation finale, comportant des coûts élevés de chevauchement, doubles emplois et transaction; une faible délégation de pouvoirs par rapport à d'autres organisations; et des exigences *ex post*²⁸⁵. Bon nombre des contrôles et processus ont été institués comme réponse directe aux exigences et aux demandes des membres de la FAO. L'EEI a constaté que les services financiers et administratifs de la FAO sont chers, particulièrement en termes de coûts indirects « cachés » à la charge des utilisateurs. Cela ne signifie pas toutefois que le personnel administratif de la FAO est improductif. L'EEI a conclu que, comme dans les examens indépendants précédents²⁸⁶, le personnel du Département de l'administration et des finances travaille de très longues heures régulièrement;
- c) la troisième conclusion est que les systèmes qui suivent et font rapport sur l'administration sont, à de très rares exceptions près, fondés sur la « vérification de la conformité ». Une attention insuffisante est accordée à l'efficacité ou à l'efficacités. En réalité, il y a peu de références à l'un ou à l'autre de ces facteurs. L'hypothèse apparente est que la conformité avec le système équivaut à des niveaux acceptables tant d'efficacité que d'efficacités. Toutefois, l'absence de normes claires à cet égard fait que l'hypothèse peut être remise en question et facilement réfutée;
- d) la conclusion finale est que, à quelques exceptions près telles que le Service médical et quelques secteurs de la gestion des installations, il y a dans l'administration de la FAO un manque général de concentration sur les clients. Des systèmes tels que Oracle Financials, par exemple, ont bien répondu aux besoins du Département de l'administration et des finances, mais n'ont pas fourni les résultats attendus par les autres utilisateurs. Plus récemment, la mise en oeuvre du progiciel d'information de gestion Oracle Human Resources s'est accompagnée d'une action tardive pour répondre aux besoins des utilisateurs en matière de rapport. Les groupes de réflexion de l'EEI ont régulièrement attiré l'attention sur le manque d'intérêt pour les besoins des clients, faisant notamment ressortir le mécontentement général concernant les règles utilisées par le Centre des services communs et appelant à mieux intégrer le soutien des clients à la fonction de gestion

²⁸⁴ Le terme *ex ante* fait référence à des mesures d'approbation et de contrôle appliquées **avant** l'évènement considéré. Le terme *ex post* fait référence à des mesures de contrôle et de validation appliquées **après** l'évènement considéré (c'est un processus rétrospectif).

²⁸⁵ Voir la note précédente.

²⁸⁶ KPMG Staffing Reviews of AFI and AFF, 2002.

des ressources humaines²⁸⁷. Les visites de l'EEI aux bureaux dans les pays ont révélé une inquiétude au sujet de la non-prise en compte des difficultés du personnel travaillant sur le terrain.

Efficiences et efficacité

1222. Il est vrai que l'Organisation et ses membres ont reconnu l'importance de réaliser des gains d'efficience dans l'administration et les programmes techniques de la FAO afin de maximiser les maigres ressources budgétaires affectées aux activités techniques. Suivant l'indication du Conseil à sa cent dixième session, depuis 1994, la FAO cherche à réaliser des économies d'efficience (définies comme « des réductions du coût des intrants sans impact matériel négatif sur les produits »²⁸⁸) et a fait systématiquement rapport sur ses réalisations aux niveaux les plus élevés des organes directeurs.

1223. L'Organisation mérite aussi des éloges pour avoir pris un certain nombre de mesures positives. Une quantification des économies a été présentée pour information à la cent dix-neuvième session du Conseil en novembre 2000 et communiquée ensuite à la Conférence dans le Programme de travail et budget (PTB) 2002-2003. Le PTB 2004-2005 a récapitulé les économies découlant des mesures d'efficience mises en œuvre depuis 1994 jusqu'à la publication, pour un total de 120 millions de dollars EU par exercice biennal par rapport à 1994. L'EEI n'a pas tenté de vérifier indépendamment ces données, mais aucune preuve n'a été trouvée dans les registres des organes directeurs ou les rapports de vérification intérieure des comptes qui mettaient en doute ces chiffres. En fait, le rapport de la session de mai 2005 du Comité financier (paragraphe 63) énonce: « Plusieurs membres, reconnaissant que des économies estimées à 60 millions de dollars EU par an avaient déjà été obtenues par rapport à 1994, ont pris acte des difficultés liées à la réalisation de nouvelles économies ». Le rapport de la quatre-vingt-treizième session du Comité du Programme de mai 2005 précisait que « le Comité a reconnu que des gains d'efficience importants avaient été réalisés ces dernières années et il a donc demandé que les objectifs en matière de gains d'efficience pour 2006-07 soient réalistes ».

1224. Dans la seconde moitié de 2005, le PTB 2006-2007 a établi un nouveau cadre pour l'obtention de gains d'efficience, notamment des gains de productivité et la rationalisation des processus administratifs et financiers. Ce cadre visait à identifier de nouvelles efficacités et comprenait cinq principes dominants: i) aucune activité ne devrait être exclue; ii) les gestionnaires doivent fixer leurs propres objectifs et être tenus pour responsables de l'obtention et de la communication des résultats; iii) définition des niveaux appropriés de délégation et de contrôle interne; iv) stratégie efficace d'établissement des coûts internes et renforcer la collaboration interdisciplinaire; et v) autoévaluation à effectuer pour tous les programmes à l'aide d'un ensemble de critères et de procédures communs. L'EEI reconnaît que le secrétariat s'est engagé à exécuter ce cadre²⁸⁹, bien que la Direction générale de la FAO reconnaisse que sa réalisation est encore inférieure aux prévisions.

1225. Le PTB 2006-2007 a également fixé un objectif pour les économies de 1,0 à 1,5 pour cent par an basé sur les conseils du Comité du Programme et du Comité financier selon lesquels les objectifs devraient être réalistes. Plus récemment, l'Organisation a fourni certains détails concernant les économies d'efficience et les avantages qui devraient découler des réformes du Directeur général qui dépasseraient de beaucoup l'objectif du PTB. Là encore, à ce jour, les réformes prévues n'ont pas encore été toutes mises en œuvre²⁹⁰.

²⁸⁷ Harris and Brewster, 2003. *Human Resources Planning Workshops: a Report for FAO*.

²⁸⁸ CL 110/REP, paragraphe 24.

²⁸⁹ Le Comité du Programme et le Comité financier de la FAO ont aussi loué les mesures visant à rationaliser les processus et à obtenir des gains d'efficience et de performance et ont aussi noté les propositions novatrices contenues dans le document du PTB.

²⁹⁰ CL 131/18, Tableau 21.

Le coût de l'administration

1226. Pour en revenir aux fonctions administratives proprement dites, des réalignements importants des fonctions administratives entre les départements ont eu lieu au cours de la dernière décennie. Il a ainsi été difficile d'arriver à une série unique ou à une analyse comparative des coûts de l'administration de la FAO. Cette analyse est encore compliquée par les questions de définitions de ce qu'il faut inclure dans les coûts administratifs et ce qui est signalé dans les programmes ou autres fonctions. Ce problème se pose dans la majorité des organisations de la taille et de la complexité de la FAO. Par exemple, certaines organisations ne font pas entrer les services médicaux dans l'administration, tandis que d'autres le font; certaines répartissent les coûts de la gestion des bâtiments et d'autres installations fixes sur tous les services départementaux, alors que d'autres les considèrent comme des dépenses d'administration centrale. L'EELI a examiné ces facteurs, ainsi que les pressions à la hausse exercées sur les coûts administratifs, dérivant de:

- a) l'importance accrue attribuée à la sécurité des Nations Unies et aux coûts y afférents; et
- b) les coûts substantiels associés à l'amélioration des systèmes de technologies de l'information et aux services techniques qu'ils exigent.

1227. On entend ici par administration: tout le département AF, à l'exclusion des coûts médicaux, des ordinateurs, des locaux et de la sécurité; la vérification extérieure et intérieure des comptes; le programme et le budget, à l'exclusion de l'évaluation et les unités administratives de soutien. Examinés en pourcentage des ouvertures de crédits totales de la FAO, mais en excluant les coûts médicaux, des ordinateurs, des locaux et de la sécurité²⁹¹, les coûts administratifs des ouvertures de crédits totales sont passés de 9,30 pour cent en 1994-95 à 9,93 pour cent en 2006-07 (voir la Figure 8.1). Concernant les ouvertures de crédits totales au titre du Programme ordinaire, cela signifie un accroissement proportionnel de 6,8 pour cent du coût administratif pendant cette période (soit 9,93 divisé par 9,30). Ainsi, durant cette période où les ressources ont diminué en valeur réelle, l'administration a bénéficié de plus de protection que d'autres domaines. En valeur absolue, toutefois, l'administration a enregistré une baisse réelle des ressources, du fait que les ouvertures de crédits totales ont diminué de 22 pour cent en valeur réelle pendant la même période. La baisse réelle dans l'administration durant cette période est de 20,1 pour cent.

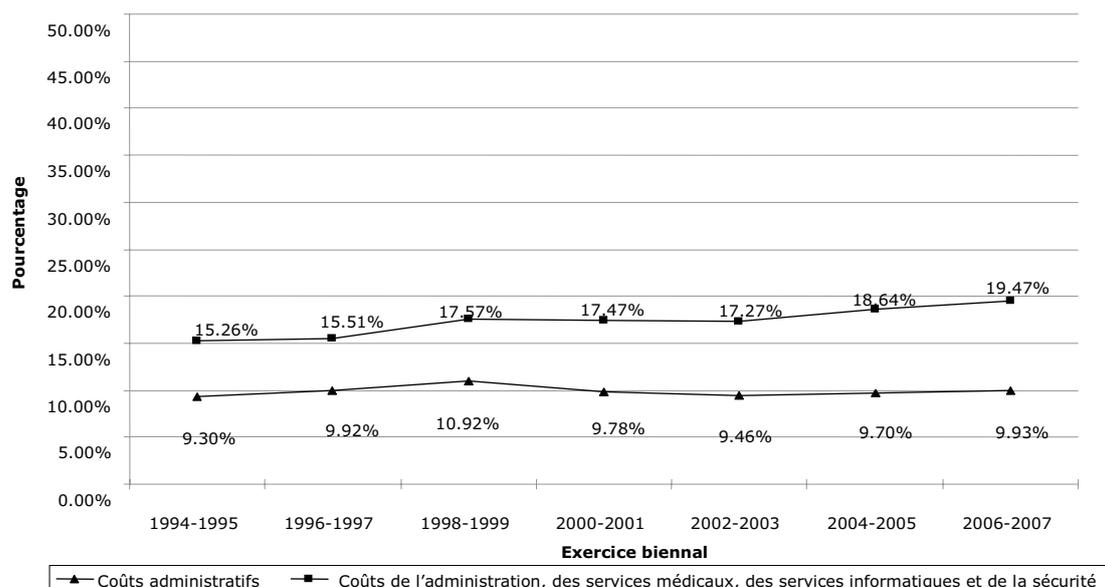
1228. Lorsque l'on inclut les coûts médicaux, des ordinateurs, des locaux et de la sécurité, le pourcentage des ouvertures de crédits totales pour l'administration ont enregistré une hausse régulière entre 1994-95 et 2006-07 d'à peine plus de 15 pour cent à peine moins de 20 pour cent (Figure 8.1).

1229. Si l'on considère le pourcentage des ouvertures de crédits totales de la FAO consacré à des coûts administratifs, il faut reconnaître que l'environnement dans lequel l'Organisation opère devient de plus en plus complexe. Cela comprend une intensification de la décentralisation de 1994 à 2007, ainsi que des contrats de plus en plus compliqués en raison du nombre accru de contrats à court terme de volume moyen plus petit. Cette complexité accrue a conduit à prendre des mesures visant à renforcer les contrôles internes (par exemple, l'introduction du programme de vérification locale des comptes dans la seconde partie des années 1990 et la création d'une unité chargée des contrôles financiers au sein de la Division des finances). On peut aussi avancer que l'examen des coûts administratifs de la FAO devrait prendre en compte les recettes des services administratifs qui dérivent des projets (c'est-à-dire les frais des projets extrabudgétaires) et que ces recettes devraient être considérées comme compensant (c'est-à-dire réduisant) les coûts administratifs. De l'avis de l'EELI, les recettes des projets fluctuent et leur inclusion peut entraîner d'autres fluctuations dans les coûts administratifs signalés. En outre, les activités de projets extrabudgétaires ont aussi baissé en valeur réelle sur la période, même si l'on tient compte de

²⁹¹ Le transfert des unités administratives de soutien (MSU) des départements des programmes au département de l'administration et des finances a aussi été pris en compte dans nos calculs.

l'augmentation des financements pour des activités d'intervention d'urgence et de relèvement. Ainsi, si l'exclusion des recettes des activités des projets extrabudgétaires peut affecter les pourcentages absolus dans le graphique ci-dessous, elle reste néanmoins un indicateur représentatif de la tendance durant cette période.

Figure 8.1: Ouvertures de crédits administratifs en pourcentage des ouvertures de crédits totales



1230. Pendant la même période, le pourcentage du Budget ordinaire de la FAO pour le Bureau rapproché du Directeur général, y compris le Directeur général, ses collaborateurs directs, le Cabinet du Directeur général et le Bureau du Directeur général adjoint, est passé de 0,7 pour cent des ouvertures de crédits nettes à 1,0 pour cent.

1231. En outre, les virements entre les articles du budget de la FAO qui nécessitent l'approbation du Comité financier montrent une tendance des fonds à passer des programmes aux coûts administratifs (voir Tableau 8.2).

1232. De plus, l'analyse de la charge de travail de l'EEI et les discussions du groupe de réflexion indiquent d'autres pressions à la hausse dans les coûts administratifs. Une étude indépendante récente de la conception organisationnelle de la Division de la gestion des ressources humaines, effectuée par Accenture, la société de conseil en gestion internationale, met en lumière ces pressions à la hausse associées à une tendance continue à assigner des tâches administratives aux divisions techniques (voir Tableau 8.3). L'étude a constaté que la division faisait porter excessivement ses efforts sur des tâches habituelles et transactionnelles et a recommandé qu'elle effectue un recentrage sur les aspects stratégiques et « amont » de la gestion et de l'administration des ressources humaines. L'EEI se félicite de cette conclusion et y adhère totalement.

1233. Alors que les premières discussions du rapport d'Accenture laissent à penser que la charge de travail transactionnel continue d'être effectuée par le Département de l'administration et des finances, la toute dernière proposition suggère de confier au contraire la grande partie de ce travail aux départements techniques de la FAO. Si cela était fait, une bonne idée (le recentrage des efforts de la Division de la gestion des ressources humaines) pourrait être neutralisée par une

mesure discutable – une augmentation *de facto* mais « cachée » des coûts administratifs moyennant le transfert des tâches administratives courantes aux divisions techniques. Le nouveau modèle d'activité n'est viable que si le traitement des opérations administratives dans les divisions techniques est plus que compensé par des mesures de rationalisation agressives et documentées. Elles pourraient être conçues de manière à réduire les contrôles *ex ante*, et il faudrait exploiter toutes les occasions d'éliminer les fonctions de traitement des opérations administratives, où les avantages sont annulés par les coûts indirects encore non chiffrés.

1234. L'EEI conclut que l'impact de la baisse globale de 22 pour cent (en valeur réelle) du Budget ordinaire de la FAO s'est fait davantage sentir dans les départements techniques de l'Organisation que dans les unités administratives.

Exercice biennal	Virements à partir de		Virements vers	
	Programme	Milliers de \$ EU	Programme	Milliers de \$ EU
2006-2007 (Prévision – à présenter et à approuver en septembre 2007)	Systèmes alimentaires et agricoles durables	700	Gouvernance de l'Organisation	300
	Décentralisation, coopération à l'échelle du système des Nations Unies et exécution du programme	5 000	Échange de connaissances, politiques générales et activités de plaidoyer	1 100
			Services de gestion et de supervision	2 000
			Dépenses d'équipement	2 300
2004-2005	Politique et direction générales	300	Coopération et partenariats Charges communes	1 540 1 350
	Programmes techniques et économiques	2 540		
	Services de soutien	50		
2002-2003	Programmes techniques et économiques	5 800	Politique et orientation générales	100
	Coopération technique	300	Coopération et partenariats	6000

Personnel par lieu d'affectation	2000			2005-06		
	Coopération technique	Normatives	Administration	Coopération technique	Normatives	Administration
Départements techniques au Siège	19%	56 %	25%	20%	42%	38%
Bureaux régionaux et sous-régionaux	21 %	27,5%	51,5%	25%	32%	43%
Représentants de la FAO	27 %	40%	33%	27%	35%	38%
Personnel des bureaux de pays	12 %	22%	66%	12%	23%	65%

Responsabilisation, transparence, confiance et délégation

1235. Dans toutes les organisations, les questions de responsabilisation, de confiance et de délégation se reflètent dans l'administration. Différents types d'administration produisent différentes cultures en matière de confiance et de responsabilité personnelle au sein des organisations. Selon le profil établi par le cabinet de conseil Booz Allen Hamilton (voir Chapitre 6), la culture actuelle de la FAO est caractérisée par de faibles niveaux de confiance et de responsabilité personnelle. De nombreuses opérations courantes au sein de la FAO exigent une approbation à un niveau élevé de la hiérarchie. En général, toute nouvelle initiative, même modeste, finit par être associée au Directeur général. Responsabilité et responsabilisation sont déléguées vers le haut. Le sens collectif d'appartenance est peu développé.

1236. Une analyse de l'EETI a confirmé que les directeurs de division ont un pouvoir décisionnel limité. Le cadre dans lequel ils opèrent les rend naturellement peu enclins à prendre des risques et ils ont coutume de déléguer la responsabilisation à des niveaux supérieurs de la hiérarchie de la FAO. De la même manière, les Sous-directeurs généraux n'ont pas de pouvoir concernant leurs propres voyages pour des missions. L'augmentation récente des délégations de pouvoirs aux représentants de la FAO exige encore l'approbation du Siège pour des recrutements individuels à des postes des services généraux G5 et au-dessus²⁹². Cela est considéré comme la réponse nécessaire aux pressions exercées sur les représentants de la FAO par des gouvernements pour nommer des personnes non qualifiées. Si cela est compréhensible, il n'en demeure pas moins que cela accroît l'inefficacité. Il serait préférable de déléguer ce pouvoir dans le cadre d'un processus de recrutement transparent et entièrement responsable.

1237. Les Directeurs de division ne peuvent nommer des consultants payés plus de 380 dollars EU par jour et les Sous-directeurs généraux ne peuvent nommer des consultants payés plus de 480 dollars par jour. Le recrutement de retraités ou de quiconque ayant plus de 62 ans qui sont payés plus de 150 dollars par jour (il y a un barème dégressif pour les retraités de la FAO) doit être autorisé par la Direction générale. La sélection de tous les fonctionnaires du cadre organique exige encore la même approbation en dernier ressort. En continuant le long de la chaîne de décision, on a des exemples de faibles niveaux de responsabilisation et de confiance par le fait que de nombreux documents administratifs nécessitent un nombre considérable de signatures pour être traités. Par exemple, six signatures sont nécessaires pour une demande d'heures supplémentaires, sept pour une demande d'autorisation à se rendre dans un bureau régional, et jusqu'à quinze pour une lettre d'accord. Ces exigences excessives concernant la signature de ces documents sont des signaux très négatifs dans la FAO concernant la confiance et la responsabilité.

1238. Le Manuel de la FAO ne reflète pas la « meilleure pratique » dans l'élaboration des règles d'une organisation. Cette approche recherche la simplicité pour définir les droits et évite les règles comportant des éléments procéduraux, afin de rendre plus souple la gestion des règles. De nombreux fonctionnaires de la FAO, y compris des gestionnaires, ont fait des commentaires à ce sujet durant les entretiens avec l'EETI, citant parfois spécifiquement des règles et règlements désuets qui ne conviennent pas à la situation actuelle. L'encadré 8.1 en donne des exemples.

²⁹² Circulaire OCD No. 2007/1, « Guidelines for the implementation of the new policy for the recruitment of General Service staff ».

Encadré 8.1: Exemples tirés de sections du Manuel de la FAO

- MS 317 (Consultants) comprend deux pages entières sur des arrangements de voyage appropriés, y compris sept clauses couvrant les droits pour les excédents de bagages.
- MS 425 (Transport en cas de décès) contient trois pages de détails, couvrant les décisions dans une situation qui nécessite une très grande souplesse pour faire face à des situations particulièrement stressantes. Un exemple suffit: une clause (e) approuve le « Transport de la dépouille par voie de surface (corbillard) lorsqu'il n'est pas possible ou pratique de s'adresser à des transporteurs publics (y compris péages, etc.) ». À la Banque interaméricaine de développement, en revanche, la nécessité de couvrir les voyages autorisés supplémentaires après un décès fait l'objet d'un unique paragraphe qui fixe une enveloppe financière raisonnable sur la base de laquelle toutes les décisions suivantes pourront être prises par le personnel de supervision.
- MS 450 (Voyages) comprend des copies de tous les formulaires utilisés pour les voyages.
- MS 501 (Demandes d'équipement) L'Annexe A spécifie les articles que chaque membre du personnel dans toutes les catégories peut avoir dans son propre bureau, jusqu'au portemanteau.
- MS 119 (Délégation de pouvoirs) – L'Annexe D se compose de 71 pages de délégations, couvrant toutes les possibilités, au lieu de s'appuyer sur des principes. Il y a par exemple quatre différentes autorités pour la détermination du niveau de salaire au passage à un grade inférieur, qui devrait être une décision axée sur des règles nécessitant peu de jugement. S'il fallait supposer un « niveau par défaut » de pouvoir (par exemple, le directeur de division) seules les décisions nécessitant une approbation d'un chef hiérarchique devraient être spécifiées et l'autorité déléguée pourrait ensuite déléguer vers le bas, le cas échéant.
- MS 317 (Consultants) les accords sont définis de manière rigide afin que des contrats puissent être passés avec des particuliers, malgré le fait que dans de nombreuses juridictions fiscales les individus puissent se constituer en personne morale à des fins fiscales en toute légalité. Le processus suivi pour conclure des contrats avec ces personnes exige l'approbation d'un fonctionnaire de haut niveau et non le jugement d'un cadre intermédiaire. En outre, la rigidité dans la définition des taux de rémunération (journaliers, mensuels ou à la pièce seulement) réduit la flexibilité et peut entraîner des pertes pour la FAO. Par exemple, les consultants ne s'opposeraient pas à l'émission de factures sur la somme forfaitaire la plus basse ou sur le taux de rémunération fixe le plus bas, ou les deux, mais les règlements de la FAO n'admettent pas cette possibilité.
- MS 348 (locaux pour le personnel) couvre des questions comme la direction du trafic au Siège de la FAO, l'heure d'ouverture pour l'entrée des véhicules, comment ouvrir un compte en banque et l'emplacement spécifique des panneaux d'affichage. Dans d'autres organisations, ces points sont traités dans des circulaires informelles ou des brochures.

1239. La très forte centralisation du processus décisionnel au sein de la FAO fait monter les coûts administratifs et nuit au climat de confiance et à la responsabilisation individuelle au sein de l'Organisation. Les évaluations récentes de la FAO²⁹³ ont toutes conclu qu'il y a un manque de délégation réelle dans l'Organisation. Cela ressort également du tableau comparant la conservation du pouvoir par le Directeur général dans le domaine des ressources humaines avec d'autres organisations (Tableau 8.4). Il montre que la délégation de pouvoirs est très inférieure à celle existante dans d'autres organisations de référence. Parmi d'autres exemples de très faibles niveaux de délégation par rapport à d'autres organisations, il faut citer les faits suivants:

- a) le Directeur de la Division des ressources humaines de la FAO ne peut autoriser le départ d'un membre du personnel local sans l'approbation du Directeur général. Le

²⁹³ Par exemple, l'Évaluation indépendante de la décentralisation (2004), l'Évaluation en temps réel des opérations d'urgence et de relèvement mises en oeuvre par la FAO à la suite du séisme et du tsunami dans l'Océan indien (2007), l'Évaluation multilatérale de la campagne de lutte contre le criquet pèlerin 2003-2005 (2006) et l'Examen indépendant du Programme de coopération technique (2005).

- PNUD, qui a l'un des plus gros effectifs de personnel local, laisse toutes ces décisions au Directeur des ressources humaines;
- b) une fonction assez courante des ressources humaines dans d'autres organisations, l'approbation du report des congés annuels de plus de 60 jours, n'est pas déléguée à un fonctionnaire des ressources humaines mais exige une approbation au niveau du Directeur général;
 - c) les résultats des processus de recrutement à des postes du cadre organique, ainsi que les recommandations et les documents justificatifs, sont envoyés à la Direction générale pour décision. En 2005, la Direction générale n'a pas sélectionné le premier candidat figurant sur la liste de présélection dans 6 des 36 cas, soit 17 pour cent. En 2006, ce chiffre est descendu à huit pour cent; et
 - d) la délégation du pouvoir de signer des lettres d'accord par des directeurs de division et des Sous-directeurs généraux est de 50 000 et 200 000 dollars, respectivement. Au-delà de ces sommes, elles sont envoyées à la Direction générale pour approbation.

Pouvoirs	FAO	UNESCO	OMS	OCDE	FMI
Postes	2	4	1	3	3
Nomination	13	8	2	2	4
Autres actions concernant le personnel	4	2	4	3	2
Départ	10	5	2	6	4
Mesures disciplinaires	3	4	3	4	2
Consultants	5		2		
Autres	7	2			3

ADMINISTRATION DES RESSOURCES HUMAINES

1240. La fonction de base de gestion des ressources humaines à la FAO est structurée de manière conventionnelle. Il y a trois services/groupes qui s'occupent de la mise en valeur des ressources humaines (classement, recrutement, gestion des performance et formation); sécurité des systèmes et sécurité sociale (salaires, pensions, assurances médicales et technologie de l'information); et un petit groupe de travail sur des questions de politique/juridiques. En outre, une équipe de projet temporaire développant le nouveau système Oracle de gestion des ressources humaines (HRMS) fait également rapport au Directeur des ressources humaines. La réserve de personnel temporaire pour l'ensemble de la FAO (TAP) était jusqu'à une date récente gérée par la Division, mais elle est maintenant répartie entre AFH et le Centre de services communs.

1241. La FAO applique ses politiques en matière de ressources humaines dans un environnement similaire à celui de nombreuses autres organisations internationales, avec des restrictions budgétaires, une utilisation accrue des contrats à court terme et une forte dépendance vis-à-vis des systèmes de technologie de l'information. Elle doit aussi s'en remettre aux décisions de l'Assemblée générale, à la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) et à la jurisprudence du tribunal de l'OIT concernant le régime commun des Nations Unies. Cela réduit sensiblement la flexibilité de la FAO pour élaborer des politiques en matière de ressources

humaines capables de répondre aux besoins changeants rapidement et aux conditions des marchés extérieurs.

1242. L'examen par l'EEI de la fonction de gestion des ressources humaines au sein de la FAO montre que la Division des ressources humaines comprend un nombreux personnel compétent et dévoué ayant des idées pour des améliorations et qui est souvent aussi frustré (ou plus) par les systèmes actuels et leur application que le personnel du programme. L'EEI s'est concentrée sur six grands volets dans son examen des ressources humaines: recrutement et nomination, évaluation des performances, incitations, délégation des fonctions de gestion des ressources humaines, modalités des contrats et relations services d'appui du personnel/clients

Processus de recrutement et de nomination

1243. De l'avis quasi général des représentants des gouvernements, du personnel et des gestionnaires de la FAO, les processus de recrutement et de nomination utilisés à la FAO sont lents, complexes et excessivement centralisés. Les gestionnaires font preuve de lenteur pour lancer les processus de recrutement, en grande partie à cause des incertitudes budgétaires, mais même en tenant compte de ce fait, les processus de la FAO sont lents. Pour mener à bien un recrutement standard, un objectif moyen de 140 jours a été fixé en 2002²⁹⁴, mais il n'a jamais été respecté²⁹⁵. Le dernier chiffre fourni par la Division des ressources humaines indiquait une moyenne d'environ 190 jours. Dans quatre organisations de référence (Unesco, OMS, FMI et OCDE), le nombre de transactions pour le recrutement est inférieur, en particulier une fois que les demandes de candidatures sont reçues. Contrairement aux organisations de référence, le Directeur général de la FAO approuve toutes les nominations de fonctionnaires du cadre organique. Cela signifie que toutes les négociations concernant les salaires doivent être renvoyées jusqu'à ce qu'il ait approuvé le candidat²⁹⁶. En outre, les départements doivent dresser une liste, et donner les raisons du refus pour tous les candidats à un poste même s'ils sont manifestement non qualifiés. Il arrive très souvent que des centaines de candidats doivent être enregistrés dans le système; on applique cette procédure et ils reçoivent aussi les remerciements de la FAO. Cette procédure est onéreuse et ne comporte pas de valeur ajoutée. Dans les autres organisations, les avis de vacances de postes stipulent que seules les personnes dont la candidature aura été retenue sur la liste de sélection seront contactées.

1244. Les avis de vacances de poste sont généralement placés sur le site Intranet et sur le site Internet de la FAO et quelques-uns sont publiés à l'échelon international. Cette pratique toutefois présente des incohérences et ce n'est que récemment que la FAO a commencé à publier des avis de vacances de postes de très haut niveau. À cet égard, il est devenu commun dans les politiques et pratiques des Nations Unies d'assurer le plus grand degré de transparence et d'indépendance pour le recrutement, y compris en recourant à des consultants indépendants chargés de vérifier des références par rapport aux profils de compétences spécifiques élaborés. Ainsi, dans au moins certains cas récents de recrutements pour des postes de Directeur général adjoint et Sous-directeur général (par exemple, au FIDA), des groupes externes indépendants ont été utilisés pour interviewer les candidats et faire des recommandations au Directeur exécutif. La FAO a commencé à s'orienter en ce sens en publiant les avis de vacances de postes de Sous-directeur général, mais elle doit encore passer par les étapes suivantes, c'est-à-dire la vérification indépendante et systématique de l'adéquation des candidats ou appliquer officiellement ces profils de compétences comme base pour la sélection.

1245. L'EEI a élaboré une classification large des compétences obligatoires fondée sur les *curriculum vitae* de tous les fonctionnaires de la FAO en place au niveau de directeur et au-

²⁹⁴ FC 99/10, mai 2002.

²⁹⁵ « Recrutement de fonctionnaires du cadre organique », Rapport de vérification des comptes 2203, 2003.

²⁹⁶ Des observations ont aussi été faites dans « Recrutement de fonctionnaires du cadre organique », Rapport de vérification des comptes 2203, 2003.

dessus. Les résultats sont particulièrement impressionnants en ce qui concerne leur première expérience à des postes de direction et leurs qualifications techniques. Il faudrait noter néanmoins, que seulement deux des représentants régionaux actuellement en place étaient dotés d'une expérience antérieure de la FAO et seulement deux avaient une vaste expérience internationale.

Tableau 8.5: Classement des compétences des gestionnaires actuels de la FAO (Directeurs et au-dessus)						
Fréquence	Compréhension du mandat de la FAO et de son contexte général			Planification, organisation et résultats de la qualité de la fourniture	Compétence technique	
	Expérience de la FAO	Expérience précédente dans d'autres organisations internationales de développement	Principaux antécédents	Expérience précédente à des postes de direction	Qualifications pour le poste	Doctorat
Sous-directeurs généraux (9) au Siège	2 (22%)	3 (33%)	5 Gouvernement (56%) 2 FAO (22%) 1 universitaire (11%) 1 avocat (11%)	9 (100%)	8 (89%)	2 (22%)
Représentants régionaux	2 (50%)	2 (50%)	4 Gouvernement (100%)	4 (100%)	4 (100%)	4 (100%)
Directeurs (27) (D2)	18 (67%)	11 (41%)	8 Gouvernement (30%) 6 universitaires (22%) 5 FAO (19%) Autres (29%)	24 (89%)	24 (89%)	14 (52%)

1246. Les représentants de la FAO sont l'avant-garde de l'Organisation et un examen similaire de leur *curriculum vitae* a donné des résultats beaucoup moins impressionnants, notamment en ce qui concerne une expérience internationale et des connaissances antérieures des activités de la FAO, éléments considérés tous deux par l'EEI comme des critères déterminants pour occuper ces postes. Environ 35 pour cent des représentants de la FAO en poste n'avaient aucune expérience en dehors de leur propre pays avant d'occuper leur poste et 69 pour cent n'avaient qu'une expérience limitée, voire nulle, de la FAO. Cela montre que peu de choses ont changé depuis l'évaluation de la décentralisation de la FAO en 2004, qui a constaté que « Cinquante-six pour cent des représentants de la FAO n'avaient jamais travaillé au Siège ou dans un bureau régional de la FAO, ce qui relativise leur connaissance de première main de l'Organisation »²⁹⁷. L'évaluation de la décentralisation avait aussi conclu qu'une expérience antérieure de la FAO devrait avoir la plus haute priorité dans le recrutement des représentants de la FAO, car sans cela, leur travail et leur efficacité sont fortement limités. Les résultats de l'EEI viennent corroborer cette conclusion.

1247. Il ressort des entretiens de l'EEI avec des fonctionnaires de la FAO et de nombreux représentants permanents que le processus de nomination des représentants de l'Organisation manque de transparence et débouche sur des nominations politisées. En 2003, la FAO a publié des

²⁹⁷ Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO, 2004, page 61.

avis de vacances de postes génériques pour des représentants de la FAO sur son site Web et depuis juillet 2004 ces postes sont affichés. Ces mesures n'ont toutefois pas réduit la forte impression d'un manque de transparence étant donné les procédures suivantes pour la sélection.

1248. L'évaluation de la décentralisation a également constaté que: « les procédures de sélection des représentants de la FAO... manquent de transparence et ne favorisent pas la concurrence entre les candidats... Qu'il s'agisse de recrutement ou de transfert, cela réduit d'autant la possibilité de faire systématiquement coïncider les critères de sélection du personnel et les compétences des candidats... ». Si ces postes relevaient du déroulement de carrière où du personnel technique au Siège est transféré sur le terrain et *vice versa*, cela pourrait être une pratique courante que de ne pas publier d'avis de vacance. Néanmoins, s'agissant de la FAO, la rotation n'est ni une politique ni une pratique. Bien que les pourcentages aient légèrement changé dans le temps, il ressort en général que seulement une trentaine de postes de représentants de la FAO sont assignés à des fonctionnaires de la FAO. Les autres sont recrutés ailleurs. Ceci, associé au manque de transparence du processus suivi, renforce l'impression que les postes sont remplis par des « recrues politiques ». En 2006-2007, 17 postes de représentants de la FAO ont été pourvus, dont cinq par des fonctionnaires de la FAO.

1249. Les représentants de la FAO ne sont pas pour autant soupçonnés d'être peu performants, bien que des preuves recueillies durant les visites de l'EEI dans les pays aient soulevé des questions à cet égard. Cela indique, toutefois, que les processus de recrutement et nomination ne suivent pas des normes et profils de compétences cohérents et transparents. Il n'y a rien dans la sélection des représentants de la FAO qui peut être comparé au processus d'examen rigoureux et indépendant qui s'applique aujourd'hui à la sélection des coordonnateurs résidents du PNUD. L'examen de l'EEI porte aussi à croire qu'il pourrait y avoir une certaine pondération des facteurs de sélection envers des candidats ayant une formation politique. Si un processus efficace ne produit pas toujours le meilleur résultat, il augmente beaucoup la probabilité d'y parvenir.

1250. En 2005, la FAO a pris une première mesure pour améliorer le processus de recrutement en adoptant un cadre de compétences pour les représentants de la FAO. Il est toutefois excessivement vaste et rudimentaire; une plus grande précision s'impose pour orienter la sélection et les futures évaluations périodiques des performances. Il s'agit tout au plus d'un premier guide rudimentaire qui exige quatre compétences principales: représenter la FAO, veiller à l'efficacité du programme de terrain, faciliter et coordonner les programmes d'urgence et gérer efficacement le bureau de terrain et les opérations de sécurité. Cela exige une élaboration considérable, y compris des catégories supplémentaires (par exemple, une expérience internationale; la connaissance du système de développement international; connaissances techniques de la FAO, ses produits et ses capacités; des compétences techniques; et des capacités en matière de formulation de politiques et de stratégies), les mesures ou paramètres à appliquer à chaque catégorie et, le cas échéant, les pondérations à appliquer sur chacun d'entre eux.

1251. Plus généralement, il faudrait formuler et promulguer une politique claire et transparente pour le recrutement et la nomination des représentants de la FAO. Elle devrait inclure les éléments des meilleures pratiques existantes et nouvelles au sein du système des Nations Unies, y compris la publication de vacances de postes ouverts à l'échelon international, l'examen approfondi et indépendant des demandes de candidatures et du jury de sélection comprenant des spécialistes externes. Bien que coûteuse - et peut-être à cause de cela nécessitant des modifications - la politique actuelle de recrutement des coordonnateurs résidents du PNUD est un modèle utile à suivre.

1252. Les processus de recrutement et de nomination doivent aussi prendre en compte les objectifs de représentation équitable des pays membres et la parité hommes-femmes. Ces deux éléments ont fait l'objet de plusieurs rapports internes aux organes directeurs²⁹⁸. Les principes de

²⁹⁸ Plus récemment CL 127/6 pour la représentation géographique et FC 115/15 pour la parité hommes-femmes.

la représentation géographique des États Membres ont été fixés à l'origine par le Conseil de la FAO à sa vingt-septième session en 1957. La Conférence de la FAO de 2003 a adopté une formule révisée fondée sur celle appliquée par le secrétariat des Nations Unies et par plusieurs organisations du système commun des Nations Unies. Selon cette nouvelle méthode, 40 pour cent des postes sont attribués en fonction de la composition, cinq pour cent sur la base de la population du pays membre et 55 pour cent en proportion du barème des quotes-parts.

1253. La représentation géographique au sein de la FAO s'est beaucoup améliorée depuis 1994²⁹⁹ comme conséquence des efforts de recrutement délibérés. Les progrès impressionnants enregistrés ont toutefois souvent comporté des coûts importants mesurés en temps consacré à pourvoir les postes vacants et donc une perte de productivité importante. Il est aussi démontré que la grande importance accordée à la représentation par tous les pays membres a malheureusement réduit également les compétences. L'EEI considère très importante une représentation régionale équitable, mais estime également que donner trop d'importance au recrutement dans des pays individuels (notamment des petits pays) possédant des groupes limités de candidats qualifiés peut créer des inconvénients.

1254. Les progrès accomplis pour une meilleure répartition géographique sont signalés tous les mois aux États Membres et ceux concernant la parité hommes-femmes sont signalés chaque année au Comité financier (voir ci-dessous l'analyse de la parité hommes-femmes).

1255. En bref, s'il y a des signes d'améliorations récentes, les politiques et pratiques de la FAO en matière de ressources humaines pour le recrutement et la nomination sont lentes, ennuyeuses et coûteuses par rapport à celles des organisations de référence et, à certains égards, pâtissent d'une transparence insuffisante. Une moyenne de 190 jours et même l'objectif de 140 jours non atteint fixé précédemment et maintenant abandonné en pratique doivent être considérés inacceptables par l'Organisation.

Parité hommes-femmes

1256. Comme dans l'ensemble du système des Nations Unies, la FAO a une faible proportion de femmes à des postes de responsabilité et aux échelons supérieurs de la catégorie du cadre organique (voir Tableau 8.6). On trouve aussi plus de femmes qui remplissent des fonctions administratives ou à vocation linguistique. Les autres organisations basées à Rome ont progressé plus vite que la FAO, même s'il convient de noter qu'elles se développent tandis que la FAO suit le mouvement inverse. Ainsi, le nombre de femmes Directeurs nationaux adjoints au PAM a augmenté, passant de 13 pour cent à 28 pour cent entre 2003 et la mi-2006, tandis que 40 pour cent des Directeurs régionaux adjoints du PAM étaient des femmes en 2006.

²⁹⁹ Voir, par exemple, CL 124/15, juin 2003 et le Rapport sur l'exécution du Programme 2004-2005, C 2007/8.

Tableau 8.6: Statistiques comparatives concernant les effectifs (comparaison hommes-femmes, janvier 2005)	
Poste	Dont femmes en 2005 (%)
Directeurs et au-dessus	12%
P5-P4	20%
P3-P1	46%
Fonctionnaires recrutés sur le plan national	20%
Cadres associés	52%
Postes du cadre organique - Siège	31%
Postes du cadre organique– bureaux	14%
Services généraux – Siège	73%
Services généraux – bureaux	55%

1257. Une étude du GCRAI du recrutement des femmes à des postes du cadre organique a conclu que la spécialisation universitaire n'est pas un véritable obstacle au recrutement³⁰⁰. L'étude a relevé deux facteurs déterminants qui poussent les femmes à poser leur candidature à un poste: l'emplacement de l'institution et l'image de sérieux qu'elle donne dans sa manière d'aborder la question de la parité hommes-femmes. Il est rare que l'emplacement constitue un élément dissuasif tant qu'il s'agit du Siège de la FAO (comme l'ont montré les autres organismes dont le siège est à Rome). Il peut néanmoins constituer un facteur plus dissuasif pour des postes sur le terrain, bien que le PAM ait enregistré des augmentations qui portent à croire que cela n'est pas un obstacle insurmontable. L'image de l'Organisation semble revêtir une grande importance, parfois offusquée par celle de secteurs techniques particuliers (voir aussi Chapitre 6 sur la culture). Les représentants de la FAO jouent un rôle décisif en forgeant l'orientation et l'image de l'Organisation partout dans le monde. En avril 2007, seulement 20 pour cent étaient des femmes (voir Tableau 8.7).

Table 8.7: Représentants de la FAO par sexe³⁰¹		
Représentants de la FAO – Femmes	Nombre³⁰²	Pourcentage³⁰³
Afrique	7	20%
Asie et Pacifique	3	18%
Amérique latine et Caraïbes	3	17%
Proche-Orient	1	11%
Europe	2	50%
Total	15	20%

³⁰⁰ Ladbury, « Strengthening the Recruitment of Women Scientists and Professionals at the International Agricultural Research Centres », CGIAR 1993.

³⁰¹ Source: OCDO, données actualisées d'avril 2007.

³⁰² Le calcul du NOMBRE a été fait sur la base des postes pourvus, c'est-à-dire « Représentation de la FAO dans les pays + Représentation dans les bureaux régionaux » comptent pour un. Pour la même raison, il n'a pas été tenu compte des doubles accréditations.

³⁰³ Le calcul a été fait sur la base des postes actuellement pourvus, c'est-à-dire qu'il n'a pas été tenu compte des représentants de la FAO ad interim.

1258. Tous les interlocuteurs clés de l'EEI estiment que la FAO devrait faire appel à des candidates pour des postes du cadre organique pour le recrutement et la promotion interne, ce qui n'a pas été fait systématiquement. Malgré quelques efforts louables pour faire en sorte que des femmes présentent leur candidature à des postes de direction, d'autres mesures telles que la fixation d'objectifs pour chaque département et l'introduction d'une gamme plus large de politiques pour des accords de travail souples n'ont pas encore été prises. Les plans de 2004 ont été mis de côté, le recrutement ayant été interrompu. Toutefois, des initiatives ont été prises dans certaines divisions pour tirer un meilleur parti des occasions déjà offertes par les politiques existantes et les règlements du personnel de l'Organisation, afin de permettre un meilleur équilibre vie professionnelle/vie privée pour le personnel (voir encadré ci-dessous).

**Encadré 8.2: Initiative d'une division de la FAO
pour une plus grande parité hommes-femmes**

Au vu des faibles niveaux de recrutement et s'inquiétant qu'en 15 ans, 74 pour cent du personnel féminin ait quitté l'Organisation après y avoir travaillé en moyenne 4 ans), le Centre d'investissement a conduit en 2005 une étude interne concernant les mesures à prendre pour augmenter le nombre de femmes du cadre organique et les garder. Il a constaté que le principal problème était le manque d'un équilibre satisfaisant vie professionnelle/vie privée. Au cours des 5 dernières années, toutes les femmes du cadre organique ayant des enfants ou souhaitant avoir des enfants avaient choisi, soit de quitter la Division du Centre d'investissement, soit d'être transférées vers des postes nécessitant moins de déplacements. De par la nature de son travail, le Centre d'investissement est l'une des unités exigeant le plus de déplacements de longue durée. Le volume total de voyages (jusqu'à 100 jours par an), la longueur, le type et l'aspect imprévisible étaient les principales causes de problèmes évoquées. À la fin de 2005, la direction du Centre d'investissement a proposé d'encourager un milieu de travail qui favorise la flexibilité des tâches et que, point encore plus important, les perspectives de carrière ne soient pas compromises si le fonctionnaire décide de maintenir un équilibre approprié entre sa vie professionnelle et sa vie familiale et privée, à condition que les arrangements convenus avec le chef de service concerné soient appropriés et compatibles avec les exigences de la division et conformes au règlement de la FAO. Cela signifie une compensation pour le travail exécuté pendant les week-end durant les voyages de service et donner au fonctionnaire la possibilité de conclure des arrangements de travail souples, y compris le travail à distance, un maximum de 90 jours de travail hors Siège et une meilleure planification des missions.

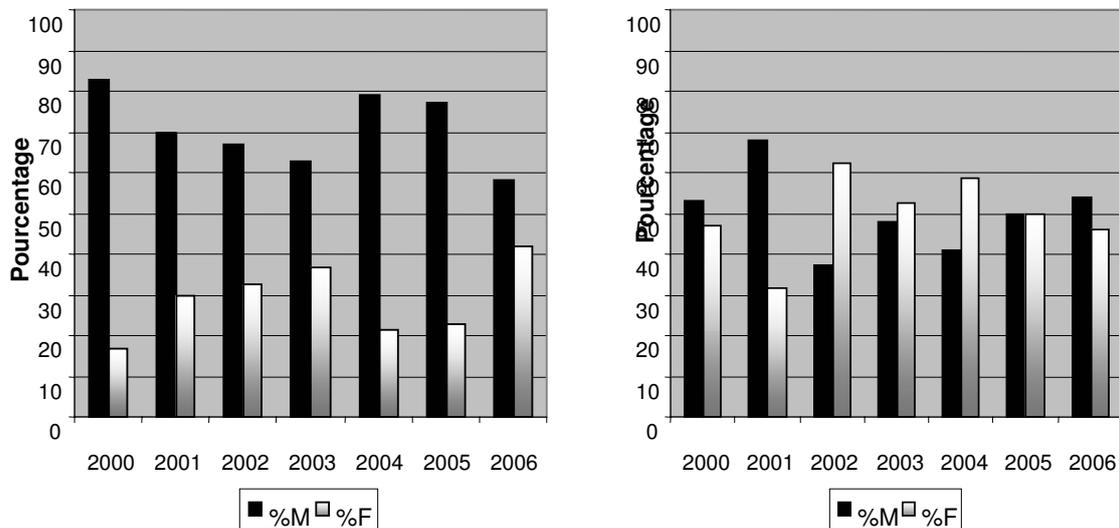
1259. En 2005, le taux de rotation du personnel était plus faible pour les hommes que pour les femmes, ce qui est encourageant. Les raisons de cette rotation ne sont pas toujours connues, l'Organisation n'ayant pas pour politique de conduire des entretiens de fin de contrat. L'EEI s'est donc basée sur une comparaison entre les expériences des employés et cadres de la FAO, telles qu'on les retrouve dans l'enquête et dans les entretiens de l'EEI sur la condition féminine, les enseignements tirés de l'expérience d'autres organisations des Nations Unies et les meilleures pratiques récemment apparues.

1260. L'enquête et les entretiens de l'EEI sur la condition féminine ont révélé que l'équilibre vie professionnelle/vie privée est généralement considéré comme le facteur déterminant permettant d'attirer et de garder plus de femmes à des postes du cadre organique. Des arrangements de travail plus souples, de meilleurs services de garde d'enfants et des politiques en matière de promotion professionnelle sont des questions interdépendantes. Quarante-sept pour cent des réponses ont indiqué que les pratiques de la FAO ne tiennent pas suffisamment compte des besoins des fonctionnaires qui ont des enfants, même dans la mesure où les politiques existantes le permettent. Cette opinion est plus répandue chez les femmes (66 pour cent) que chez les hommes (56 pour cent) et dans la catégorie du cadre organique (66 pour cent) que dans celle des services généraux (54 pour cent) et parmi ceux en poste au Siège (69 pour cent, contre 51 pour cent sur le terrain). Près de 30 pour cent des réponses écrites portaient sur les « politiques de la famille » (y compris les occasions accrues de travailler à temps partiel, les congés sans traitement et les services de garde d'enfants).

1261. L'expérience du PAM est assez similaire. Outre le fait qu'une grande partie des sites où opère le PAM sont dangereux ou correspondent à des missions d'urgence (ce qui est moins souvent le cas pour la FAO), les obligations de famille constituent un autre facteur clé perpétuant le déséquilibre hommes-femmes, les parents actifs, et en particulier les mères, ayant souvent le sentiment d'être contraints de choisir entre leurs enfants et leur travail.³⁰⁴

1262. Outre le recrutement, la promotion interne est aussi un moyen important de parvenir à la parité hommes-femmes. La Figure 8.2 montre que les promotions sont nettement plus nombreuses chez les hommes aux postes de rang supérieur et chez les femmes du cadre organique de classe inférieure³⁰⁵ (Les chiffres montrent aussi qu'il n'y a pas eu de tentatives de redresser le déséquilibre hommes-femmes dans les postes des services généraux – pas de diagrammes disponibles).

Figure 8.2: Promotions par sexe (P4-P5) Promotions par sexe (P1-P3)



1263. Par comparaison, dans l'ensemble du système des Nations Unies, les femmes représentaient 43 pour cent des promotions en 2003-2004 et 38 pour cent au PAM, passant à 45 pour cent en 2005. Cela vient étayer l'opinion de 64 pour cent de ceux qui ont répondu à l'enquête de l'EEI sur la parité hommes-femmes (68 pour cent au Siège et 58 pour cent sur le terrain) que les hommes sont favorisés par rapport aux femmes pour les promotions. Ce chiffre est passé à 79 pour cent des femmes qui ont répondu. Toutefois, les données de la Division des ressources humaines de la FAO font apparaître qu'au cours de la période 1998-2006, la part du personnel féminin promu aux rangs Directeur général adjoint, D-2 et P-5 était égale ou supérieure à celle du personnel masculin promu aux mêmes postes. Il semble donc que ce soient le recrutement et, dans une moindre mesure, la fidélisation du personnel qui constituent les principaux défis.

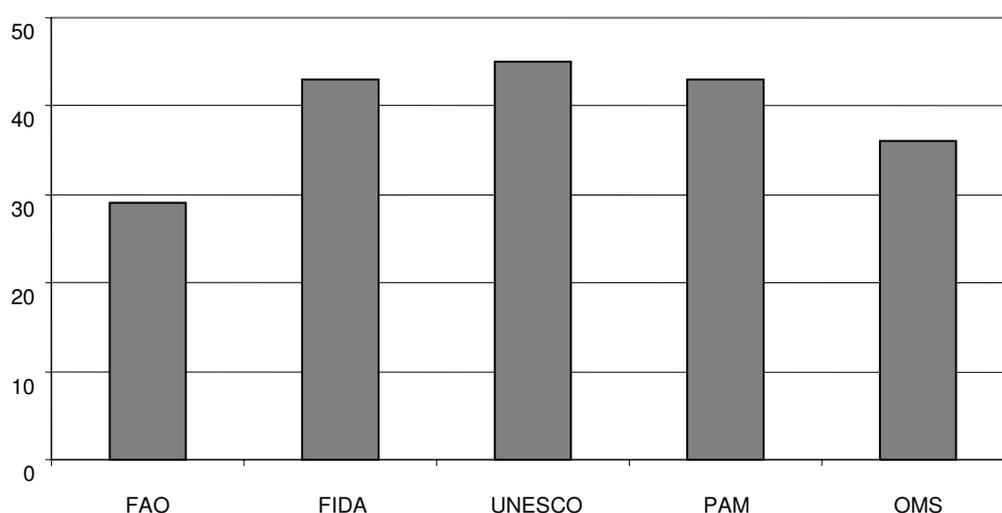
1264. Suivant les travaux relatifs au Modèle de gestion des ressources humaines, en mars 2007, la Division des ressources humaines a nommé un consultant à plein temps chargé d'élaborer un Plan d'action – Parité hommes-femmes. Ce plan devrait notamment permettre d'effectuer un suivi continu des recrutements et promotions. Il est prévu pour le moment de le présenter pour adoption durant le dernier trimestre de 2007. Selon l'EEI, il s'agit là d'une mesure encourageante.

³⁰⁴ WFP. 2006. *Comprehensive Human Resources Review*.

³⁰⁵ Source: AFH, avril 2007, *Promotions for Continuous and Fixed-Term Staff (including Directors and Professional and General Service staff, excluding Field Project Staff)*.

1265. Concernant la parité, l'image donnée par la FAO est dans l'ensemble décevante pour les plus hauts niveaux du personnel du cadre organique et de direction, même si l'Organisation a sans aucun doute été pénalisée par sa restructuration. En 2004, la FAO était 21^e sur 28 parmi les organismes des Nations Unies pour ce qui concerne la parité hommes-femmes au niveau du cadre organique³⁰⁶, bien que l'on signale une modeste amélioration par rapport à 1996 lorsqu'elle était 25^e. En 2005, FAO était encore au-dessous des organisations de référence, y compris celles dont le siège est à Rome dont les objectifs dans ce domaine sont aussi plus ambitieux que ceux de la FAO (voir Figure 8.3.³⁰⁷). Le retard de la FAO concernant la réalisation d'un équilibre entre hommes et femmes au niveau du cadre organique est masqué par le fait que les chiffres enregistrés pour le personnel des services généraux dévoilent un préjugé à l'encontre des femmes presque égal, mais opposé, en particulier au Siège (73 pour cent de femmes, contre 59 pour cent dans les autres bureaux).

Figure 8.3: Comparaison des pourcentages de femmes dans la catégorie du cadre organique en 2005



1266. Il est démontré que la priorité a été donnée davantage à la représentation des pays membres qu'à la parité hommes-femmes. Ces dernières années, il y a eu une stratégie de recrutement proactive visant les pays insuffisamment représentés³⁰⁸ et les candidatures aux postes du cadre organique provenant de pays insuffisamment représentés ont presque quadruplé entre 2005 et 2006. En revanche, les candidatures féminines aux postes du cadre organique qui n'ont pas bénéficié d'une stratégie de recrutement proactive, ont augmenté de seulement 3 pour cent et le pourcentage reste faible à 28 pour cent.

Modalités concernant les contrats: incitations et facteurs dissuasifs

1267. Les incertitudes financières de la FAO et les nouvelles demandes adressées à l'Organisation exigent que la FAO soit agile, flexible et adaptable, tout en adhérant à sa mission et en développant principalement ses compétences de base. L'administration des ressources humaines de l'Organisation doit en tenir pleinement compte, mais pour ce faire elle devra élaborer des capacités stratégiques et prévisionnelles pour aider l'Organisation à pouvoir puiser dans la meilleure réserve de talents internationaux disponibles. Elle doit créer les instruments contractuels

³⁰⁶ Réseau des ressources humaines du Conseil des chefs de secrétariat des Nations Unies (2004).

³⁰⁷ Statistiques sur le personnel CEB/2005/HLCM/29, septembre 2005.

³⁰⁸ AFH – Division de la gestion des ressources humaines, *Professional Recruitment Volume & Diversity 2005*.

nécessaires pour un accès réel et efficace à ces talents de manière à faciliter l'intégration de la FAO dans un vaste réseau de connaissances.

1268. La Direction générale de la FAO est pleinement consciente de ce besoin et a commencé à examiner d'autres modalités qui permettraient un recrutement plus souple pour faire face aux changements dans les besoins de compétences techniques et les emplacements géographiques. L'examen de ces modalités, bien qu'à ses débuts, est parfaitement conforme aux propositions figurant dans les rapports du Corps commun d'inspection (CCI) publiés en 2004³⁰⁹ concernant l'application de la gestion axée sur les résultats, et par le Secrétaire général dans son rapport, « Investir dans les Nations Unies »³¹⁰. La proposition comprenait:

- a) un pas vers une utilisation plus fréquente des contrats de prestataires attirés (c'est-à-dire un arrangement contractuel pour les services de consultants dans lesquels des rémunérations ont été prénégociées et qui stipule un nombre minimal de jours par an);
- b) de nouvelles politiques qui fixeraient un pourcentage de fonctionnaires auquel des arrangements contractuels permanents ou à durée déterminée ne s'appliqueraient pas; et
- c) la définition du budget nécessaire pour des changements de personnel visant à assurer la disponibilité de compétences essentielles, pour faire coïncider les compétences avec les priorités des programmes et s'attaquer aux insuffisances professionnelles continues.

1269. L'EEI invite instamment à procéder à une analyse détaillée de ces propositions, y compris un examen attentif de leurs coûts et avantages. Si la FAO devait recourir plus souvent à des contrats d'appel – ce qui fournirait plus d'avantages – le besoin de continuité et de mémoire institutionnelle exigerait un équilibre judicieux entre le personnel à court terme et le personnel permanent. Cette approche devrait réduire sensiblement l'inquiétude des membres au sujet des réponses lentes et insuffisantes et de l'exécution des tâches. Avec de nouveaux arrangements financiers qui permettraient un aménagement souple du personnel et un mécanisme reliant systématiquement la FAO aux réseaux de connaissances plus vastes, l'Organisation serait mieux en mesure d'agir sur la base d'une stratégie et de nouveaux choix stratégiques, et d'ouvrir de nouvelles voies correspondant aux nouvelles réalités et aux besoins des membres.

1270. Toutes les nouvelles politiques doivent prendre en compte le cadre de politique générale établi par la Commission de la fonction publique internationale et le Tribunal administratif de l'OIT, ainsi que les pratiques locales. Des conseils juridiques doivent être donnés pour préciser dans quelle mesure la FAO peut offrir de nouveaux types de contrats, par exemple un contrat définissant la durée du service.

1271. La FAO a fortement réduit ses effectifs au cours des seize dernières années. Depuis 1990, la réduction des effectifs moyenne par an (budget du Programme ordinaire) a été de 1,6 pour cent. La réduction totale sur la période est de 25 pour cent. Depuis 1998, la FAO a payé environ 35 millions de dollars pour les redéploiements et les cessations de service³¹¹. Le personnel financé sur des activités extrabudgétaires a diminué de 67 pour cent entre 1990 et 2006, une réduction de plus de 4 pour cent par an. Comme le montre le Tableau 8.8, par exemple, de 1998 à 2007, 120 postes déjà pourvus ont été abolis par exercice biennal, moyennant des coupes, mais moins de la moitié l'ont été par des départs à l'amiable (c'est-à-dire négociés). De plus, le pourcentage de licenciements à l'amiable a diminué régulièrement au cours des quatre derniers exercices

³⁰⁹ Les trois rapports sont résumés dans la Synthèse du rapport en trois parties sur la gestion axée sur les résultats dans le Système des Nations Unies, JIU/Rep/2004/5.

³¹⁰ Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale, Rapport du Secrétaire général, mars 2006.

³¹¹ La Direction générale de la FAO a informé l'EEI que la grande partie de cela avait été activement géré et relié au programme. Bien que nous n'étions pas en mesure de valider cet argument, nous croyons qu'il est valide.

biennaux pour arriver à seulement 21 pour cent en 2006-07. Cela indique sans le moindre doute que les incitations stipulées dans l'offre standard actuelle d'indemnités de cessation de services³¹² sont inadéquates. Cela a été confirmé ultérieurement dans les entretiens de l'EEI avec des fonctionnaires du cadre organique. L'EEI recommande un examen approfondi de cette offre et des ajustements³¹³.

Tableau 8.8: Récapitulation des coûts des départs à l'amiable et des redéploiements					
Description	1998-99	2000-01	2004-05	2006-07	Moyenne globale
Suppression de postes services généraux	141	88		87	
Suppression de postes cadre organique	9	21		67	
Total suppression de postes	150	109	65	154	120
Départs à l'amiable services généraux	115	49	14	30	52
Départs à l'amiable cadre organique	6	9	1	2	5
Total départs à l'amiable	121	58	15	32	57
Coût de redéploiement (en milliers de \$ EU)	3 600	5 100	2 700	9 900	5 325
Coût des départs à l'amiable (en milliers de \$ EU)	6 800	3 300	1 100	2 500	3 425
Coût total	10 400	8 400	3 800	12 400	8 750
<i>Moyenne en % des cas résolus par des départs à l'amiable</i>	<i>81%</i>	<i>53%</i>	<i>23%</i>	<i>21%</i>	<i>47%</i>
<i>Coût moyen des départs à l'amiable (en milliers de \$ EU)</i>	<i>56</i>	<i>57</i>	<i>73</i>	<i>78</i>	<i>61</i>
<i>Coût moyen par suppression de poste (en milliers de \$ EU)</i>	<i>69</i>	<i>77</i>	<i>58</i>	<i>81</i>	<i>73</i>

Note: Les postes d'agent des services généraux supprimés dans les Représentations de la FAO sont exclus de ces chiffres.

Source: 1998-99, FC 90/5; 2000-01, FC 99/2; 2004-05, FC 113/2; 2006-07, estimations de la FAO.

1272. On ne peut qu'être dérouté par le nombre de modalités contractuelles utilisées par la FAO (en particulier par le Siège) pour l'emploi de son personnel. En 2001, le Commissaire aux comptes avait déjà commenté ce problème³¹⁴. Pourtant, mise à part l'agrégation de certains types de contrats en un document *proforma* général incluant différentes conditions particulières, la situation a peu évolué depuis cette date. Ces contrats constituent souvent des « variations sur un même thème » plutôt que des modèles distincts. Des efforts de rationalisation demeurent toutefois nécessaires. En outre, et bien qu'il convienne de tenir compte des types de services fournis, le fait que les modalités contractuelles utilisées ne soient pas suffisamment cohérentes implique pour la FAO des coûts administratifs très élevés. Comme le Commissaire aux Comptes l'a déjà fait remarquer, cette situation complique également l'évaluation du nombre d'agents auxiliaires

³¹² Comme stipulé dans le Règlement du personnel 301.15.1 et 301.15.2.

³¹³ Le Secrétaire général des Nations Unies a prévu des indemnités forfaitaires d'environ 100 000 dollars EU pour les membres du personnel (par. 92) de « Investir dans l'Organisation des Nations Unies », mais cela devrait être examiné par rapport aux pratiques des autres organisations, y compris les institutions financières internationales.

³¹⁴ Rapport du Commissaire aux comptes pour la période 1998-1999, CL 2001/5, par. 113.

recruté et de la durée de leur engagement. L'Organisation assume ainsi un passif éventuel dont le montant est inconnu.

1273. Si la FAO entend s'assurer les services de consultants de haut niveau, elle doit proposer des rémunérations qui soient concurrentielles par rapport aux tarifs du marché. Selon une récente étude sur la rémunération des prestations de conseil, communiquée à titre confidentiel à l'EEI par une institution financière internationale de premier plan, les consultants dans le domaine des sciences agronomiques peuvent prétendre à des salaires médians supérieurs aux rémunérations maximum autorisées par les administrateurs de niveau D2 (380 dollars EU) et par les Sous-directeurs généraux (480 dollars EU). Les modalités utilisées pour la Coopération technique entre pays en développement (CTPD), qui devraient permettre en théorie de recourir à une expertise de haut niveau à un coût réduit, sont généralement rigides et présument que des consultants provenant des pays en développement sont prêts à accepter des rémunérations inférieures à celles de leurs confrères de même niveau des pays développés. Cela vient compliquer encore plus cette analyse. Lors de ses missions, l'EEI a également pu vérifier que la FAO est réputée offrir à ses consultants nationaux des rémunérations moindres que celles des autres organisations et qu'elle n'est donc pas concurrentielle.

1274. Au cours des entretiens de l'EEI, les directeurs de programme de la FAO ont fait part de manière récurrente des problèmes suivants: i) ils rencontrent des difficultés importantes pour trouver les consultants les plus compétents et aux profils les plus adaptés (ces informations sont difficiles à trouver dans les fichiers de candidats de la FAO); ii) le fait que les rémunérations offertes soient inférieures à celles du marché pose de sérieux problèmes pour l'Organisation et la pénalise; iii) les procédures permettant d'effectuer des paiements supérieurs aux rémunérations maximales prévues requièrent l'aval du Directeur général; excessivement contraignantes, elles sont coûteuses en temps et d'issue incertaine, en outre, pour reprendre l'expression d'un responsable, elles apparaissent « embarrassantes d'un point de vue professionnel ». Ces contraintes, selon les directeurs de programme, ont nui à la bonne exécution des travaux de la FAO.

1275. Les responsables de la FAO se plaignent également que des limites « artificielles » soient imposées à certains types de contrats, nuisant à la bonne exécution de ses missions. Certaines limites ont ainsi été imposées afin d'éviter que les agents employés sur des missions courtes ne puissent évoluer vers des relations de long terme avec la FAO et acquérir ainsi des droits « par défaut ». D'autres restrictions découlent des différentes règles s'appliquant aux Accords de services personnels, qui ne sont pas suffisamment flexibles pour s'accommoder des pratiques professionnelles modernes. Il est ainsi difficile d'employer dans ce cadre du personnel à temps partiel ; par ailleurs, le licenciement d'un grand nombre d'employés était prévu en octobre 2006, leurs contrats ayant tous atteint la limite de quatre ans s'appliquant à ces Accords. Il existe de plus des différences artificielles entre les contrats des consultants et ceux des autres employés à court et moyen terme, alors que les relations fonctionnelles qu'ils entretiennent avec la FAO sont souvent similaires. Ces différences seraient inutiles si les rémunérations offertes correspondaient aux prix du marché. Aujourd'hui, certains consultants sont considérés comme des candidats internes lors des ouvertures de poste ; les exigences en matière d'examens médicaux peuvent être différentes, de même que leur couverture santé. Il apparaît qu'en pratique, il est plus intéressant financièrement pour la FAO de recourir exclusivement à des contrats de consultants plutôt qu'à des Accords de services, ces derniers étant régis par la Convention sur les privilèges et immunités. L'Organisation verse ainsi des salaires nets, attribuant parallèlement des « laissez-passer » pour les missions impliquant des déplacements.

Tableau 8.9: Évolution de la rémunération du personnel et des consultants³¹⁵			
Années concernées	Salaire de base P1 échelon I avec charges de familles en \$ EU	Salaire de base D1 échelon I avec charges de familles en \$ EU	Consultant de niveau C – rémunération mensuelle en \$ EU
Pourcentage de variation (2005 par rapport à 1981)	128	133	68

1276. Au cours des dernières années, une part importante³¹⁶ des consultants employés par la FAO était constituée d'anciens employés de l'Organisation. Il y a quelque temps, l'Assemblée générale des Nations Unies a restreint les possibilités d'emploi pour les retraités des Nations Unies. Dans certaines organisations, il s'agit de limites de temps, dans d'autres, de limites financière. Ces deux types de contraintes s'appliquent parfois simultanément, notamment à la FAO. Il ne fait aucun doute que beaucoup de retraités peuvent fournir des services utiles à l'Organisation. Toutefois, de nombreuses personnes interrogées au Siège et lors des visites de terrain de l'EEI (des agents de la FAO, mais également des personnes issues d'autres organisations internationales et de gouvernements bénéficiaires) ont fait part d'un recours « excessif » aux services des retraités, de problèmes de qualité et liés au « recyclage de vieilles méthodes et de vieilles idées ». Elles ont également indiqué que certains anciens agents recrutés sur des contrats de long terme « bloquent » des postes qui pourraient être pourvus, notamment par promotion interne. Selon elles, le fait que l'Organisation soit fortement tributaire de ces consultants dissuade les agents partant en retraite de transmettre leurs connaissances de l'institution.

1277. Les restrictions actuelles de la FAO s'appliquent non seulement à ses propres retraités, mais également à tout consultant ayant atteint l'âge de 62 ans ainsi qu'à tous les retraités de toutes les organisations, quel que soit leur âge. Sa situation financière pousse naturellement la FAO à rechercher des services au coût le plus faible possible. Pourtant, les réactions dont nous avons pris connaissance, en particulier celles des équipes techniques de la FAO, soulignent que le système actuel présente de sérieux problèmes et qu'une action corrective est requise. Les anciens agents doivent être rémunérés aux conditions du marché, selon leurs compétences. Les responsables devront donc examiner plus attentivement s'il est intéressant de les employer, en fonction de leur expertise et du coût des services d'autres consultants. Cela permettrait également d'économiser le temps nécessaire aux demandes de dérogation. Il conviendra de respecter un délai de six mois après leur dernier jour de travail avant que ces retraités puissent retravailler de quelque manière pour l'Organisation (sans aucune exception). Cette mesure devrait permettre que le recrutement externe ou la promotion interne deviennent les principales méthodes utilisées pour pourvoir les postes et améliorerait également les transferts de connaissances lors des départs en retraite.

Évaluation des performances

1278. Un bon système d'évaluation des performances constitue l'une des composantes fondamentales d'une gestion efficace des ressources humaines. Il doit fixer des objectifs de

³¹⁵ Les données sur les salaires sont tirées des tableaux de rémunération publiés par les Nations Unies/la FAO. Les limites en vigueur en 1981 pour la rémunération des consultants proviennent de l'Unité des politiques et procédures de la Division du personnel de la FAO (note circulaire en date du 9 janvier 1981).

³¹⁶ Selon les données de 2006, 217 retraités étaient sous contrat avec l'Organisation, contre 500 consultants relevant d'autres catégories. Il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle l'Organisation utilise les services de cette catégorie, la FAO comptant 1679 signataires d'accords de services personnels, pour des fonctions administratives ou d'appui aux programmes, dont 225 retraités.

performance, fournir un retour d'informations sur leur réalisation, encourager et reconnaître l'excellence et servir de base aux récompenses et, lorsque nécessaire, aux sanctions. En 1983, la Commission de la fonction publique internationale avait estimé que la FAO « a éprouvé des difficultés considérables à établir un programme acceptable et efficace d'évaluation des performances »³¹⁷. En 2001, le Commissaire aux comptes a noté que le système d'évaluation était « incomplet et fragmenté », mais également « d'une utilité douteuse et très peu crédible »³¹⁸. Une large part du personnel des Services généraux (24 pour cent) n'a bénéficié d'aucune évaluation de ses performances. Le système existant s'applique pour l'essentiel au personnel du cadre organique et temporaire. Il sert principalement d'outil d'aide à la décision pour la prolongation des contrats et ne présente pas d'indicateurs clairs quant aux objectifs à atteindre. Son utilisation est arbitraire et il n'est pas exploité de manière systématique³¹⁹; en outre, les Directeurs de division et leurs supérieurs ne sont soumis à aucun contrôle de ce type.

1279. La FAO a élaboré des propositions pour un nouveau système de gestion des performances. S'il est appliqué de manière cohérente à l'échelle de la FAO, l'EEI estime qu'il contribuera largement à améliorer la gestion des ressources humaines. L'EEI recommande sa mise en œuvre complète et immédiate sans passer, comme proposé actuellement, par une phase pilote. En particulier, l'EEI se prononce en faveur d'un cycle annuel obligatoire, axé sur les performances et le développement des compétences, et de l'intégration des hauts responsables à ce processus. Conformément aux meilleures pratiques et afin d'illustrer l'engagement des organes directeurs et de la direction, la portée de ce système doit également englober le Directeur général. Un tel mécanisme a déjà été mis en place dans plusieurs organisations, comme par exemple le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme. Les objectifs de performance de l'organisation sont élaborés tous les ans par le Directeur exécutif et le Conseil et sont disponibles sur le site Web de l'organisation. Ils sont ensuite utilisés pour définir les objectifs de performance individuels des hauts responsables, puis ceux des autres niveaux hiérarchiques. Ce mécanisme permet de s'appuyer sur des objectifs organisationnels cohérents et met en valeur le rôle joué par les différentes composantes dans la réussite de l'institution dans son ensemble.

Valorisation du personnel: formation, mesures d'incitation et rotation

1280. Jusqu'au milieu des années 90, l'enveloppe budgétaire accordée par la FAO à la formation et à la valorisation du personnel était bien moins importante que dans les autres organisations des Nations Unies. Sous l'impulsion du Directeur général, l'enveloppe affectée à la valorisation du personnel a été multipliée par plus de cinq, passant de 0,25 pour cent à 1,35 pour cent de la masse salariale. Ce chiffre demeure pourtant assez faible pour une organisation fondée sur le savoir. Bien qu'il existe des différences importantes en termes de pratiques comme de systèmes budgétaires, cette part est bien plus importante dans d'autres organisations internationales fortement tributaires des connaissances, comme par exemple le FMI (5 pour cent), alors que la FAO se situe juste en dessous de la moyenne des budgets de formation des autres organismes des Nations Unies. Le budget global de la valorisation du personnel et de la formation de la FAO, financé à hauteur de 60 pour cent par les départements et de 40 pour cent par les ressources centrales, n'est pas contrôlé ou ventilé en fonction d'objectifs stratégiques convenus. Pour la période 2006-07, les actions de formation portaient pour moitié sur des besoins techniques, 31 pour cent du solde a été spécifiquement affecté à la formation interne. 81 pour cent des employés y participant bénéficient d'une formation informatique et linguistique. Les salaires des personnels locaux étant modestes lorsque libellés en dollars, les enveloppes de formation attribuées aux bureaux régionaux et de pays sont très faibles par rapport à celles des départements du Siège. Selon l'enquête de l'EEI, seuls 59 pour cent des personnels du Siège et 51 pour cent des personnels de terrain estiment que la FAO fournit une formation adéquate. Ce sont les

³¹⁷ ICSC /R207 (Partie I), paragraphe 37.

³¹⁸ Rapport du Commissaire aux comptes pour la période 1998-1999, CL 2001/5, paragraphes 131-134.

³¹⁹ « Performance Management System – a Conceptual Framework », Service de la valorisation des ressources humaines, 2006.

administrateurs nationaux qui se déclarent le moins satisfaits. Les examens menés par l'EEI sur les questions budgétaires et d'informatique ont mis en évidence la nécessité de formations professionnelles pratiques. Il semble donc que l'adoption d'une approche mieux pensée et plus stratégique puisse être profitable à la FAO. L'importance accordée aujourd'hui à la formation en informatique et en langues s'explique peut-être davantage par un certain immobilisme que par la nécessité de renforcer les compétences du personnel. Il conviendrait d'examiner cette question plus en détail.

1281. L'Évaluation indépendante de la décentralisation a plaidé en faveur d'une rotation du personnel technique³²⁰ qui permettrait d'établir des liens solides entre le Siège et le terrain et d'accélérer le développement des compétences du personnel. L'enquête menée par l'EEI au sein du personnel soutient fortement cette recommandation, 72 pour cent des fonctionnaires techniques de haut niveau estimant que l'absence de rotation nuit à l'efficacité des opérations. Bien que cette recommandation ait été rejetée par la direction lors de l'évaluation de la décentralisation, l'EEI recommande qu'elle soit réexaminée. Il n'existe pas au sein de la FAO de politique de rotation (que ce soit entre pays ou au sein d'une fonction spécifique) et aucune directive ni aucune pratique générale ne prévoit un détachement au Siège des représentants de la FAO. À l'UNESCO au contraire, une expérience de terrain réussie constitue un critère de promotion, en particulier pour les postes de niveau P5. La direction de la FAO a reconnu la nécessité de tenir compte de l'expérience de terrain et régionale lors du recrutement d'administrateurs de haut niveau. Selon l'EEI, la prochaine étape serait selon toute logique d'harmoniser le recrutement, la valorisation du personnel (y compris la rotation³²¹) et les critères de promotion en vue de constituer un système de ressources humaines plus cohérent. Cette mesure devrait renforcer les capacités opérationnelles de la FAO au Siège comme sur le terrain.

1282. Comme la plupart des autres organisations des Nations Unies, la FAO ne prévoit aucune incitation financière adossée aux performances. La majorité des institutions financières et organisations internationales incluent au contraire une telle part variable à leurs rémunérations et avantages, comme par exemple l'Organisation mondiale du commerce, l'Association européenne de libre-échange et certains centres du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale. De manière générale, le système des Nations Unies a fait preuve d'une grande lenteur pour adopter des systèmes récompensant les performances. On peut affirmer que, dans une large mesure, la Commission de la fonction publique internationale n'a pas su jouer un rôle moteur à cet égard. Les plus anciennes organisations des Nations Unies semblent éprouver une réticence presque innée pour les incitations financières. Toutefois, l'expérience d'un nombre croissant d'organisations internationales montre que, s'ils sont utilisés à bon escient, les systèmes d'incitation, notamment financiers, peuvent contribuer à augmenter la productivité. Des incitations financières assez significatives sont désormais couramment utilisées au sein de la haute fonction publique de plusieurs pays membres et cette pratique commence à se généraliser aux niveaux inférieurs des administrations. L'EEI recommande à la FAO d'envisager certaines incitations non financières (par exemple, prix de considération, formations spécifiques) en vue de récompenser les performances exceptionnelles. Il conviendrait de les associer à un système d'évaluation crédible.

FINANCES

1283. La section ci-après traite essentiellement des aspects structurels liés à la gestion financière de la FAO. Elle n'aborde pas les financements extrabudgétaires ou le budget de la FAO, ces questions ayant déjà été abordées au Chapitre 7.

³²⁰ Recommandation 9, paragraphe 190.

³²¹ Il s'agit d'encourager la rotation au sein des départements/divisions pour les personnels intéressés des services généraux.

Structure et système financier

1284. La fonction comptable et financière de la FAO est largement décentralisée: les responsables budgétaires, répartis dans le monde entier, sont chargés de gérer les dépenses en fonction des enveloppes qui leur sont allouées. Ils saisissent leurs transactions dans le système financier et rédigent des rapports en vue de contrôler leur activité. De manière complémentaire, la Division des finances conduit des opérations centralisées telles que tenue de comptabilité, transactions financières, gestion des systèmes financiers et services de trésorerie. L'examen mené par l'EEI a conclu que ce système est satisfaisant. Il convient de féliciter la FAO pour avoir adopté une telle structure pour sa fonction financière.

Gestion du système financier

1285. Le Bureau de l'Inspecteur général a récemment examiné plusieurs aspects de la gestion du système financier de la FAO, notamment les procédures financières, l'établissement des états financiers, les rapprochements de comptes, les comptes fournisseurs et le contrôle des paiements. Les améliorations à apporter sont relativement mineures. Il ressort de cet examen que, de manière générale, le système de contrôle fonctionne correctement. L'EEI s'est concentrée sur cinq critères: exactitude, adéquation, fiabilité, efficacité et utilité pour les utilisateurs. Si elle a noté l'existence de problèmes importants en termes d'utilité pour les utilisateurs, d'efficacité et d'impact, soulignant que la culture comptable de l'organisation ne bénéficie pas d'un système de délégation adéquat, l'EEI a par ailleurs conclu au bon fonctionnement des mécanismes de contrôle financier.

1286. Toutefois, en ce qui concerne l'efficacité, il ressort des données disponibles que les systèmes sont coûteux et accordent une importance excessive à des domaines présentant des risques relativement faibles. Le contrôle des frais de voyage illustre particulièrement bien ce problème (voir l'encadré 8.3). Comme on l'a déjà vu au Chapitre 7, l'EEI a identifié certaines faiblesses en matière de gestion des risques financiers, notant en particulier que les vérifications menées à ce jour n'ont pas abordé certains aspects comptant parmi les plus importants du système financier, comme la gestion de la liquidité, les arriérés, les emprunts, le risque de change (notamment l'impact des politiques existantes de la FAO quant aux relations avec les donateurs extrabudgétaires), les réserves et les provisions.

Encadré 8.3: Le contrôle des frais de voyage à la FAO, un processus contraignant et coûteux

Les déplacements du personnel de la FAO sont soumis à un processus fastidieux de contrôles *ex ante* et *ex post*. Dans les bureaux régionaux, sept signatures sont nécessaires pour qu'une demande de déplacement soit acceptée. Les agents qui ont été autorisés à acheter un ticket électronique doivent non seulement fournir à la FAO leurs talons et reçus électroniques, mais également leurs relevés de carte de crédit. Dans d'autres organisations internationales, seuls un reçu et un talon sont nécessaires au remboursement. Le logiciel de traitement électronique des déplacements (ATLAS) est un système « hérité » qui n'est pas pleinement intégré à l'environnement financier d'Oracle. Il en résulte qu'il est difficile d'extraire les informations sur les frais de déplacement et de les inclure au budget ou à d'autres rapports. Il convient de soumettre l'ensemble de ces contrôles *ex ante* et *ex post* à une analyse approfondie en vue de déterminer des mesures susceptibles de réduire les coûts (notamment les coûts de transaction, qui sont particulièrement importants) et de dégager des économies.

1287. La gestion du système financier diffère légèrement entre le Siège et les autres bureaux. Toutefois, les problématiques de ces entités sont similaires en ce qui concerne l'utilité pour les utilisateurs. Elles sont présentées ci-après.

- a) les modules (qui assurent le suivi des aspects budgétaires, comptables et de trésorerie de toutes les transactions financières) sont constitués d'un premier ensemble, correspondant aux fonctions standard de la gamme Oracle Financials: Grand livre général, Comptes fournisseurs et Comptes clients, auquel viennent s'ajouter des modules externes gérant les déplacements, la comptabilité de terrain ainsi que le contrôle et la gestion budgétaire. À l'exception des systèmes gérant les déplacements et la comptabilité de terrain, dont l'intégration n'est pas satisfaisante,

le système global est à la fois bien conçu et bien adapté à une organisation de la taille et de la complexité de la FAO. L'introduction du Système de gestion des ressources humaines offre de nouvelles possibilités pour améliorer la cohérence interne des processus de gestion financière de l'Organisation. Toutefois, une intégration plus complète de ces modules avec les autres systèmes de gestion financière pourrait avoir des retombées positives importantes;

- b) par exemple, les opérations essentielles de « gestion stratégique » sont assurées par le système PIRES (Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la présentation de rapports sur son exécution). Il englobe la préparation du Plan à moyen terme, du PTB biennal, des plans de travail et évaluations annuelles ainsi que du Rapport biennal sur l'exécution du Programme. Les composantes du système PIRES ayant été développées et mises en œuvre avec le plus de succès sont celles ne nécessitant pas d'intégration majeure avec les autres systèmes³²². Bien que certaines initiatives aient déjà cherché à harmoniser les processus purement financiers ou relevant de la gestion stratégique, l'intégration complète des systèmes sous-jacents permettrait de mieux faire correspondre les processus stratégiques et de responsabilité programmatique avec les exigences de gestion et d'information financière. De même, le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain répond à certaines exigences fondamentales des utilisateurs dans le domaine des programmes extrabudgétaires. Toutefois, comme on l'a déjà vu, ces programmes doivent être mieux intégrés à ceux relevant du budget ordinaire. Les systèmes devront donc se fonder sur une approche mieux coordonnée s'appuyant davantage que par le passé sur les stratégies générales de l'Organisation (plutôt que sur les besoins fonctionnels);
- c) il subsiste un certain nombre de difficultés pour coordonner de manière économiquement rationnelle les différents processus opérationnels et parvenir ainsi à une planification intégrée des ressources de l'Organisation. La direction a tout à fait conscience des problèmes, des coûts et des défis liés à l'intégration des systèmes, mais ignore largement quand ces questions pourront être résolues. Dans le même temps, l'absence d'un tel système coordonné impose des contraintes supplémentaires aux personnels, et ce à tous les niveaux hiérarchiques, alors que son rapport coût-efficacité demeure incertain;
- d) les outils utilisés pour contrôler les dépenses en fonction des budgets alloués sont limités et ne forment pas un ensemble cohérent. Les administrateurs se trouvent alors contraints de développer leurs propres outils à cet effet. Bien que ce phénomène soit présent dans la plupart des grandes organisations et que l'utilisation de feuilles de calcul « locales » ne pose théoriquement pas problème, il accroît encore la complexité des opérations et ralentit la consolidation des données.

La situation financière de la FAO

1288. La FAO se trouve dans une situation financière très difficile. Ce problème se manifeste par une crise de la liquidité et par l'insuffisance des réserves et provisions.

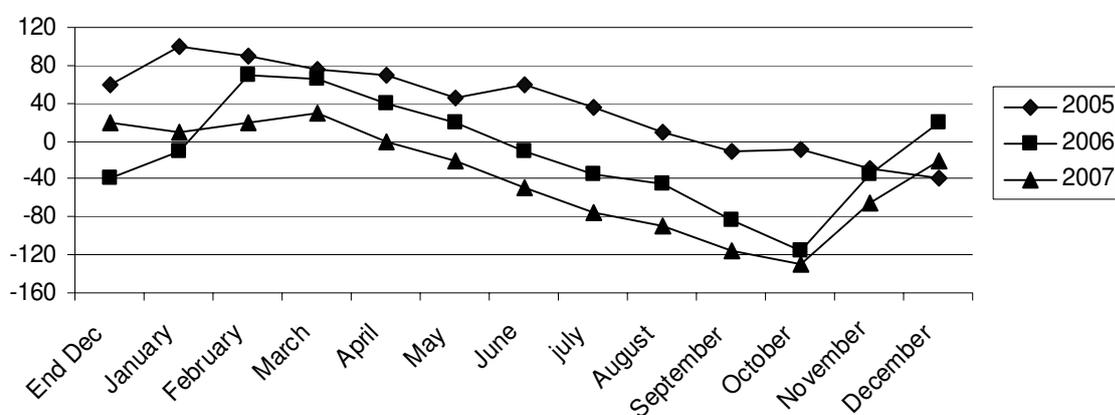
1289. Au cours de ces dernières années, la FAO a emprunté pour des durées de quelques mois des sommes croissantes en vue de satisfaire à ses obligations financières. L'EEI estime que cette décision était et reste la bonne. La FAO doit être félicitée pour avoir fait ce choix au lieu d'opter pour des solutions moins rigoureuses consistant à compenser ses déficits de trésorerie par des ressources prélevées soit sur les placements à long terme, soit (si cela était possible) dans les liquidités extrabudgétaires, ou encore à adopter des pratiques « en dents de scie » pour ses programmes et recrutements. La FAO a également retardé l'approbation des projets du PCT (ce sont là les seuls fonds que l'Organisation n'a pas intégralement planifiés) en vue de mieux contrôler la trésorerie. Cette pratique est très critiquable. En effet, la mise en œuvre des actions du

³²² Voir les entretiens réalisés par l'EEI à l'échelle de la FAO et le document FC 107/19, 2004.

PCT dans les délais impartis est au moins aussi importante que les travaux sur les autres parties du programme de la FAO. Le graphique 8.4 montre combien le déficit de liquidités s'est aggravé, rendant nécessaire de recourir à des emprunts extérieurs. En 2006, ces chiffres étaient respectivement de 60 millions de dollars EU et sept mois. Les emprunts extérieurs ont alors atteint un sommet de 104 millions de dollars EU³²³. Trois facteurs principaux sont à l'origine de cette situation.

1290. Il convient tout d'abord de mentionner l'augmentation des arriérés relatifs aux contributions des pays membres. L'écart entre les décaissements cumulés et les contributions au Programme ordinaire s'est considérablement creusé entre 2001 et 2005³²⁴, avant de se réduire sensiblement en 2006. Il était de 143 millions de dollars EU en décembre 2005 (voir le graphique 8.5). Les paiements futurs des pays membres ne constituent qu'une simple hypothèse, mais il convient toutefois d'en examiner attentivement la tendance. Le niveau des arriérés en fin d'année, exprimé en pourcentage du Programme ordinaire, était de 7 pour cent, 8 pour cent, 11 pour cent et 11 pour cent entre 2001 et 2004. Il a atteint 25 pour cent en 2005 avant de redescendre à 12 pour cent en 2006.

Graphique 8.4: Situations de trésorerie du Programme ordinaire³²⁵

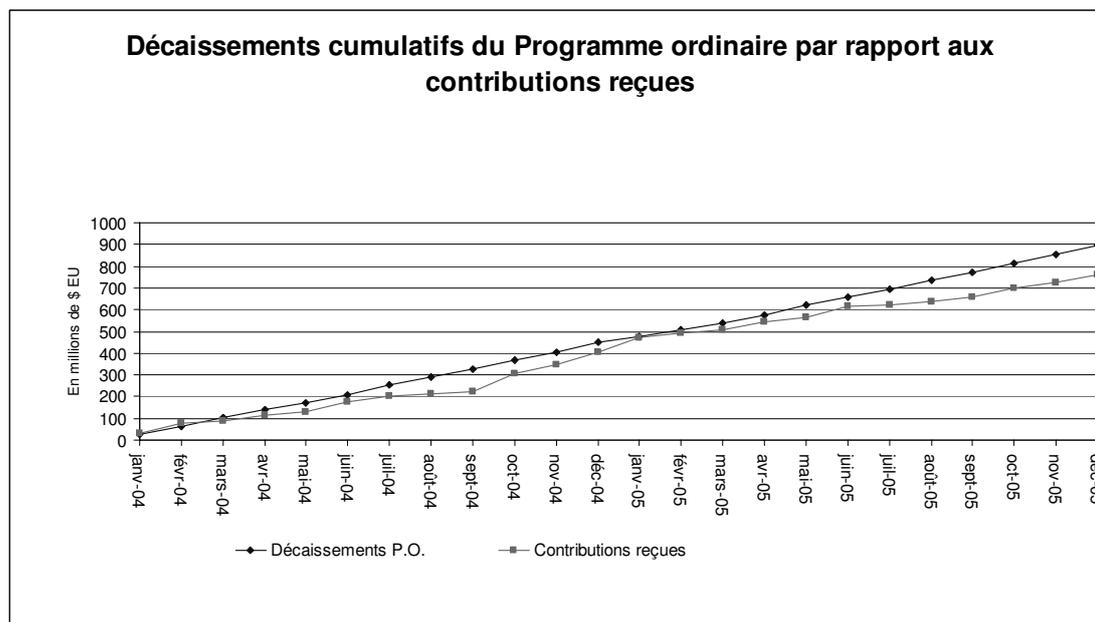


³²³ Rapport 118/3 du Comité financier.

³²⁴ Rapport 113/3 du Comité financier.

³²⁵ Rapport 118/3 du Comité financier.

Graphique 8.5: comparaison entre les décaissements cumulés du Programme ordinaire et les contributions reçues³²⁶



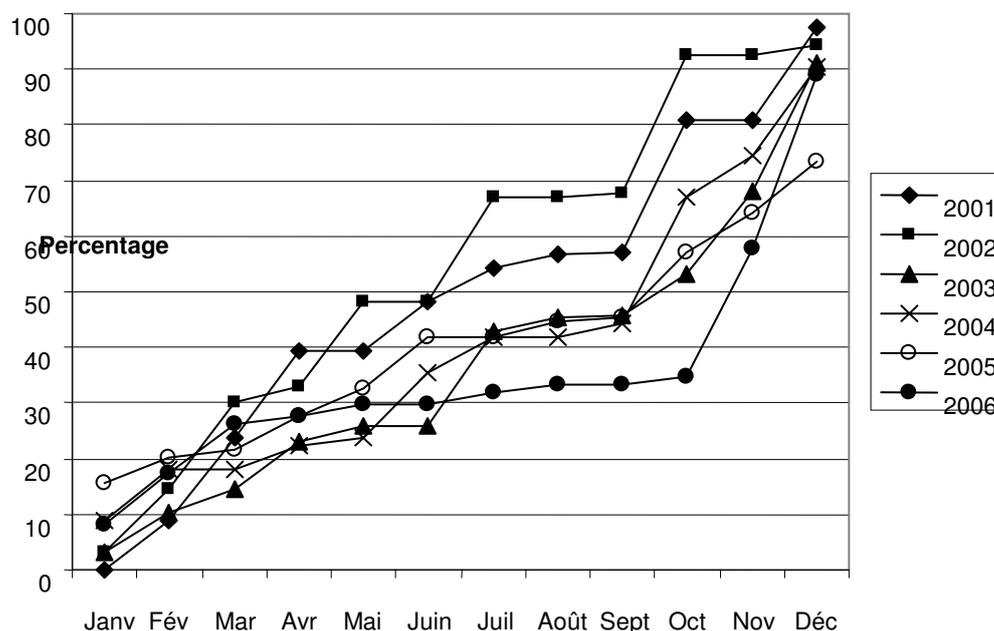
1291. Le deuxième facteur concerne les arriérés cumulés avant 2001, qui s'élèvent à 28,9 millions de dollars EU, soit un peu plus de 20 pour cent de l'ensemble de cette catégorie. Une grande partie de ces arriérés ne seront vraisemblablement jamais recouverts, en particulier lorsque les États Membres concernés n'ont pas proposé de paiement échelonné. Les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), qui seront appliquées par la FAO à compter de 2010, exigent que des provisions soient constituées au titre des « créances douteuses » ou recettes irrécouvrables. Les normes comptables actuellement en vigueur aux Nations Unies autorisent la constitution d'une provision à 100 pour cent pour la totalité des contributions en recouvrement. Cette méthode fournit une présentation financière tout aussi peu réaliste des actifs de l'Organisation.

1292. Le moment où les contributions sont recouvrées constitue le troisième facteur à considérer. L'impact des « retards de paiement » des principaux pays membres apparaît clairement dans les états financiers de l'Organisation. Les paiements des quinze principaux bailleurs de fonds du budget ordinaire de la FAO représentent 85 pour cent du total des contributions. Au cours des six derniers exercices financiers, 25 pour cent en moyenne du total des contributions n'a pas été encaissé avant les deux derniers mois (ce chiffre atteignant 54 pour cent en 2006). Il en résulte un problème cyclique de trésorerie dont la durée est au minimum dix mois (83 pour cent) sur chaque exercice financier. Il a pris des proportions particulièrement inquiétantes au cours des trois dernières années, comme en témoigne le graphique 8.6 ci-après. En 2006, plus de 60 pour cent de l'ensemble des contributions reçues ont été recouverts durant les deux derniers mois de l'exercice fiscal³²⁷.

³²⁶ Rapport 113/3 du Comité financier.

³²⁷ Les textes fondamentaux de l'Organisation prévoient que les membres sont tenus de verser leurs contributions dans les délais impartis. Ainsi, selon la Section 5.5 du règlement financier: « Les contributions et avances sont dues et exigibles en totalité dans les 30 jours qui suivent la réception de la communication du Directeur général mentionnée à l'article 5.4 ci-dessus, ou le premier jour de l'année civile à laquelle elles se rapportent, si cette dernière date est postérieure à l'expiration du délai de 30 jours. Au 1er janvier de l'année civile suivante, le solde impayé de ces contributions et de ces avances est considéré comme étant d'une année en retard. »

Graphique 8.6. Répartition des paiements des 15 principaux bailleurs de fonds (pourcentage cumulé)



1293. Le tableau 8.10 ci-après présente la part des contributions des 15 principaux bailleurs de fonds de la FAO effectivement recouvrées pour la période 2001-2006 et leur proportion dans les ressources totales de l'Organisation. De plus, afin d'évaluer l'impact des retards (ou de l'absence) de paiements, l'EEI a élaboré un indice pondéré en multipliant les « indices de pays »³²⁸ par leur part dans les contributions mises en recouvrement. Le tableau 8.10 indique qu'au cours des cinq derniers exercices (2002-2006), l'indice pondéré a progressé de 31 pour cent (5,4 en 2002 contre 7,8 en 2006). L'indice pondéré des quatre premiers bailleurs (qui, rassemblés, financent environ 57 pour cent du budget) a connu une augmentation encore plus importante (41 pour cent).

³²⁸ L'indice des pays est composé en agréant les montants payés, avec leur répartition tout au long de l'année.

Tableau 8.10: Part des contributions des 15 principaux bailleurs de fonds effectivement recouvrées au 30 septembre de chaque exercice (2001-2006)							
Pays	Part (%) des contributions effectivement recouvrées au 30 septembre (2001-2006)						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne
Allemagne	100	91	100	100	100	50	90
Australie	100	100	100	100	100	100	100
Brésil	0	0	0	0	0	28	5
Canada	100	100	100	100	100	100	100
Chine	0	0	0	0	49	50	17
Espagne	100	100	100	100	100	100	100
États-Unis d'Amérique	0	0	0	0	0	0	0
France	100	100	100	100	100	100	100
Italie	100	100	100	100	100	100	100
Japon	57	100	0	0	0	0	26
Mexique	68	24	48	100	60	22	54
Pays-Bas	100	100	100	100	100	100	100
République de Corée	0	100	100	0	49	100	58
Royaume-Uni	100	100	100	100	100	0	83
Suisse	100	100	100	100	100	100	100
Part du total des ressources dues (par les 15 principaux bailleurs de fonds)							
	56	68	46	44	46	34	

Tableau 8.11: application de l'indice pondéré aux 15 principaux bailleurs de fonds (2002-2006)

Part des contributions mises en recouvrement 2006		2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne 2001-2006	Δ% 2002-2006
22,00	États-Unis	2,27	2,45	2,61	2,67	2,67	2,49	0,15
19,86	Japon	0,72	2,36	1,96	2,26	2,27	1,82	0,68
8,84	Allemagne	0,45	0,39	0,40	0,35	0,59	0,43	0,25
6,25	Royaume-Uni	0,22	0,39	0,30	0,23	0,67	0,35	0,67
2,09	Chine	0,19	0,18	0,02	0,20	0,44	0,27	0,56
1,55	Brésil	0,25	0,24	0,27	0,23	0,22	0,24	- 0,13
4,98	Italie	0,21	0,20	0,20	0,31	0,18	0,23	- 0,14
6,15	France	0,13	0,20	0,35	0,13	0,16	0,20	0,20
1,83	République de Corée	0,04	0,06	0,23	0,19	0,09	0,14	0,57
1,62	Australie	0,12	0,13	0,15	0,13	0,12	0,13	0,06
2,57	Espagne	0,10	0,10	0,10	0,15	0,09	0,12	- 0,14
1,92	Mexique	0,11	0,10	0,05	0,10	0,12	0,11	0,09
2,87	Canada	0,52	0,08	0,14	0,05	0,08	0,15	- 5,68
1,72	Pays-Bas	0,04	0,03	0,03	0,05	0,04	0,04	- 0,00
1,22	Suisse	0,01	0,01	0,01	0,01	0,04	0,02	0,67
	Somme des 15 principaux bailleurs de fonds	5,37	6,93	6,84	7,07	7,79		0,31

Réserves et provisions

1294. Selon les états financiers vérifiés de la FAO³²⁹, le total des réserves et des soldes du Fonds général étaient respectivement de - 71 - 42 et - 115 millions de dollars EU à la fin des exercices 2001, 2003 et 2005. Si tous les membres avaient versé leurs contributions dans les délais, ces chiffres auraient été respectivement de + 110, + 68 et + 64 millions de dollars EU. Ces déficits sont faibles en comparaison des passifs financiers non comptabilisés de 415 millions de dollars

³²⁹ Documents C-2003/5 A, C-2005/5 A et C-2007/5 A.

EU (à la fin 2005) qui devront être intégrés au bilan pour le passage au système IPSAS de 2010 (voir ci-après). Le total des réserves et des soldes accusera alors un déficit de 350 millions de dollars EU, ce qui donnera une image plus juste de la situation financière de la FAO.

1295. Ces passifs supplémentaires s'expliquent par la nécessité de constituer des provisions appropriées au titre des obligations après cessation de service, pour un montant de 654 millions de dollars EU³³⁰ Sur cette somme, 239 millions de dollars EU ont été comptabilisés dans les états financiers en tant qu'obligations relatives au personnel, dont 208 millions de dollars EU sous la forme de placements à long terme³³¹ La différence (soit 446 millions de dollars EU) n'a pas encore été financée. Dans une optique de prévoyance, les organes directeurs de la FAO se sont engagés à constituer des provisions affectées spécifiquement aux obligations de personnel³³².

1296. La FAO n'est pas la seule organisation à faire face à une augmentation significative du déficit constaté au bilan en conséquence du passage à de nouveaux systèmes comptables. Cette évolution s'explique par la lente transition des organismes publics vers l'utilisation de normes financières rigoureuses et l'établissement d'états financiers traduisant de manière plus exacte leur situation financière, dans la perspective d'une meilleure transparence et d'une plus grande responsabilisation. En juillet 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté les nouvelles normes IPSAS et approuvé les ressources nécessaires pour leur mise en œuvre par le Secrétaire général à l'horizon 2010. Le PAM et l'OMS prévoient de s'y être conformés pour 2008. Le FIDA applique déjà les normes internationales d'information financière (IFRS). Pour se conformer aux normes IPSAS à l'horizon 2010, l'OMS et le BIT s'appuient sur la même plateforme technique Oracle que la FAO. La FAO a fait la preuve de sa volonté de tirer pleinement parti des opportunités de collaboration entre organisations.

1297. Les provisions financières liées aux obligations de la FAO ne devront pas être constituées immédiatement ou dans leur totalité, même si les nouvelles normes imposent que ces passifs soient comptabilisés. Les différentes étapes de ce processus pourraient donc faire l'objet de nouvelles discussions. Au vu de la situation financière déjà fort difficile de la FAO, cette mesure posera des difficultés importantes que la direction et les organes directeurs devront traiter de manière concertée.

1298. L'introduction à partir de 2004 d'un mécanisme de mise en recouvrement fractionnée en dollars EU et en euros a considérablement réduit pour l'Organisation le risque lié aux fluctuations entre ces devises. En effet, 54 pour cent des dépenses au titre du Programme ordinaire, mais également la majorité des recettes extrabudgétaires, sont libellées en euros. L'introduction des normes IPSAS en 2010 permettrait à l'Organisation de tenir une comptabilité en plusieurs devises. Elle donnerait également à une partie au moins des principaux bailleurs de fonds extrabudgétaires la possibilité d'alimenter leurs comptes dans leur devise nationale et dans la devise utilisée pour les dons. Actuellement, la conversion immédiate en dollars des recettes extrabudgétaire est à l'origine de confusions importantes au niveau opérationnel et les donateurs peuvent souffrir des coûts découlant des « allers et venues » entre devises.

1299. La budgétisation « fractionnée », qu'il convient de distinguer de la mise en recouvrement fractionnée et de la tenue de comptabilité en plusieurs devises, donnerait une image plus transparente des augmentations de coûts effectives en isolant les fluctuations de change. Ces variations donnent aujourd'hui une image trompeuse du budget effectif présenté par

³³⁰ Dont 533 millions de dollars EU au titre de la couverture médicale après cessation de service et 121 millions de dollars EU au titre des autres engagements de personnel.

³³¹ 114 millions de dollars EU au titre de la couverture médicale après cessation de service et 78 millions de dollars EU au titre des indemnités de départ.

³³² Voir le document FC 109/17, mai 2005. L'Organisation se situe ainsi devant les Nations Unies, l'UNESCO et l'OIT, qui n'ont à ce jour pas constitué de provisions pour leurs obligations au titre des coûts de l'assurance maladie après cessation de service. Le montant de ces engagements est pourtant bien plus important pour ses organisations, s'établissant respectivement à 2 073, 601 et 389 millions de dollars EU.

l'Organisation dans sa résolution sur le budget. L'introduction d'une comptabilité fractionnée impliquerait un coût ponctuel, mais le système, une fois opérationnel, améliorerait considérablement la transparence, l'information et la gestion financière ainsi que les relations avec les donateurs extrabudgétaires.

1300. La FAO devra réaliser des investissements conséquents pour entreprendre les transformations financières, comptables et informatiques nécessaires à un passage réussi aux normes IPSAS à l'horizon 2010. L'Organisation a mis en place une équipe de projet et mène actuellement une analyse de haut niveau sur les évolutions nécessaires. Une fois cette étape achevée, un plan de projet et un budget détaillé seront préparés et soumis en novembre 2007 à la Conférence, pour approbation au titre des travaux prévus pour l'exercice biennal 2008-09. Le Comité financier a déjà indiqué que le Fonds pour les dépenses d'équipement devrait être utilisé à cet effet.

1301. Cet investissement générerait également des bénéfices significatifs. Le passage à de nouveaux systèmes comptables donne aux organisations la possibilité de revoir leurs processus et structures financiers. La transparence et la responsabilisation accrues découlant de l'introduction des normes IPSAS devrait augmenter la valeur des services proposés à ses clients par la FAO, renforcer la confiance mutuelle entre l'Organisation et son Conseil d'administration et faciliter les futures discussions et négociations sur le programme.

1302. **Report des fonds entre exercices biennaux:** L'application des conclusions du Commissaire aux comptes en 2003 a encore réduit les possibilités d'utiliser les fonds du Programme ordinaire d'un exercice budgétaire pour les dépenses de l'exercice suivant. Le non-report de fonds entre exercices financiers était autrefois considéré comme une pratique comptable et budgétaire optimale. Cette règle était appliquée par la plupart des gouvernements de l'OCDE dans leur propre comptabilité nationale. Cependant, cette pratique n'est plus recommandée. On estime aujourd'hui que, de manière générale, la meilleure approche consisterait à permettre certains reports afin de favoriser une gestion financière prudente. Ils concerneraient certains soldes positifs ou négatifs d'un faible montant. La FAO a la possibilité de procéder à des reports pour le PCT, le dispositif pour les dépenses d'équipement et les dispositifs de sécurité, mais non pour son programme de travail ordinaire. Cette règle a abouti à un hiatus et à un « arrêt-marche » à la fin de chaque exercice biennal et au début du suivant. Elle a aussi encouragé une course aux dépenses à la fin de l'année par les unités qui se trouvent avec des reliquats et contribué à une utilisation inefficace du personnel temporaire.

TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

1303. Les ressources allouées aux services informatiques sont passées de 2 pour cent à 3,9 pour cent du budget de la FAO sur la période allant de 1994-95 à 2006-07. La Division des technologies de l'information a généralement fourni des services de qualité aux utilisateurs des systèmes communs à toute l'organisation, tels que le courrier électronique et les logiciels bureautiques standard. Le soutien apporté pour les applications techniques et de terrain s'est toutefois révélé insuffisant et l'appui aux clients pourrait être amélioré. Les recommandations de l'EEI peuvent être regroupées en trois catégories: structure des services informatiques de la FAO (notamment en relation avec les propositions de réforme du Directeur général); problèmes de service rencontrés par les clients et liés à la situation actuelle où une moindre priorité semble être accordée aux applications techniques par rapport aux autres systèmes; enfin, gouvernance informatique, catégorie englobant divers problèmes liés à la gestion quotidienne des systèmes informatiques.

1304. Il n'existe pas à ce jour de liste actualisée de l'ensemble des systèmes informatiques et de communication utilisés à la FAO. Le système de gestion des applications contient quelques informations à ce sujet, mais elles n'ont pas été mises à jour depuis un certain temps. Selon les estimations de l'EEI la FAO possède au moins 500 bases de données et systèmes informatiques. Les principaux systèmes sont situés dans le Département des ressources humaines, financières et

matérielles. Des bases de données importantes sont exploitées dans le Département de l'agriculture et de la protection des consommateurs, le Département du développement économique et social et le Département des connaissances et de la communication. Elles représentent 72 pour cent du nombre total des systèmes. Ces systèmes comprennent notamment la plateforme Oracle, la base de données statistiques de la FAO (FAOSTAT), le Centre mondial d'information agricole (WAICENT), le système de réservation des salles et bureaux de la Division de la Conférence, du Conseil et du protocole et le Système d'information sur les maladies animales transfrontières.

1305. Au sein de la FAO, la dispersion des responsabilités afférentes aux systèmes correspond largement à la distribution du personnel en charge des nouvelles technologies. Il existe dans l'Organisation trois comités directeurs chargés des nouvelles technologies, chacun disposant de son propre sous-comité. Ils rassemblent des Sous-directeurs généraux et sont présidés par un Directeur général adjoint. Les questions techniques sont traitées par les sous-comités.

1306. Les principaux réseaux de télécommunication de la FAO fonctionnent correctement et bénéficient d'une maintenance satisfaisante, en particulier au Siège. Néanmoins, les enquêtes et entretiens menés par l'EEI ont mis en évidence un mécontentement général quant à l'appui fourni (en particulier pour les systèmes techniques) par la Division des technologies de l'information, en particulier au niveau organisationnel plutôt qu'individuel. Les problèmes d'exécution et de maintenance liés aux réponses techniques s'expliquent largement par le nombre important d'applications spécialisées cohabitant au sein de la FAO (elles représentent environ 50 pour cent du nombre total de systèmes). Bien que, d'un point de vue technique, ces applications jouent sans aucun doute un rôle important, cette diversité complique considérablement les activités de soutien. De plus, on ne tient pas suffisamment compte du fait que les exigences de matériel et de logiciels sont différentes pour les applications techniques et administratives. Il convient d'intégrer ce paramètre et d'élaborer des normes distinctes pour les applications techniques et les autres applications (par exemple, pour les outils d'établissement de rapports).

1307. Les départements à l'origine de nouveaux projets informatiques assurent parfois leur financement, par le biais des allocations de crédit spéciales du Programme ordinaire ou en puisant dans les fonds extrabudgétaires. Les sommes prévues au budget pour les nouveaux systèmes pourraient en conséquence être sous-estimées, résultant en la constitution de provisions insuffisantes pour les coûts liés à leur cycle de vie complet, notamment ceux liés à la maintenance, aux mises à jour et aux améliorations. Le fait qu'au-delà d'une certaine taille, il n'existe aucun processus normalisé de contrôle des systèmes nouveaux ou mis à niveau, aggrave encore ce problème. Le Dispositif pour les dépenses d'équipement, mis en place pour l'exercice biennal 2006-07, fournit les moyens nécessaires à la planification, au calcul complet des coûts et au financement du cycle de vie. Son utilisation, d'abord cantonnée aux systèmes administratifs, pourrait être étendue aux applications techniques.

1308. Les personnels informatiques de la FAO sont qualifiés, compétents et dévoués. Ils souffrent toutefois d'une charge de travail excessive. Il n'a pas été possible d'établir des comparaisons exactes avec les coûts informatiques d'autres institutions, ceux-ci dépendant du degré d'intégration des progiciels de gestion dits de « troisième génération » et du fait que ces derniers soient généraux ou personnalisés. Cependant, la FAO, dont le ratio personnel informatique/ensemble du personnel est de 1:33, utilise un nombre d'agents moins important que les organisations comparables pour lesquels des données sont disponibles, où ce ratio est de 1:25. La productivité s'est améliorée par rapport aux précédentes estimations de 2002, où il s'établissait à 1:17³³³. Selon une étude indépendante sur les ressources humaines de la FAO, menée en 2002 par KPMG, neuf postes de techniciens informatiques devaient être ouverts en réduisant parallèlement le nombre de prestataires externes³³⁴. Cette proposition n'a jamais été adoptée.

³³³ Davies, M., 2002. *The Administration of International Organisations*.

³³⁴ *Staffing Review AFI*, KPMG, 2002, Section 6.

1309. Au cours des dernières années, la tendance a été à l'externalisation des services informatiques, qui donne plus de flexibilité aux organisations. L'expérience a montré que cette solution convient particulièrement aux institutions qui utilisent essentiellement des logiciels prêts à l'emploi nécessitant peu d'adaptations à leurs besoins spécifiques. Ce n'est pas le cas de la FAO, mais il conviendrait sans doute à ce stade de réaliser une étude approfondie et actualisée sur les coûts et avantages d'un recours plus important à l'externalisation par rapport aux compétences internes. Il conviendrait à ce titre de tenir compte des inquiétudes exprimées par les spécialistes informatiques de la FAO, qui craignent de prendre du retard en n'accédant pas aux connaissances et savoir-faire nécessaires, l'Organisation ne finançant pas les formations requises et les personnels pouvant difficilement abandonner leurs tâches quotidiennes.

1310. À l'exception de deux cas liés aux applications Oracle, la FAO n'a pas mis en œuvre de procédures normalisées de contrôle des évolutions technologiques. Ainsi, il n'existe pas de système de suivi des évolutions des systèmes et, dès qu'une mise à jour d'un autre changement est nécessaire, une longue procédure d'examen du système est engagée pour en estimer l'impact. Ce problème n'existe pas seulement à la FAO, comme en témoignent les audits des systèmes de la Banque mondiale, des Nations Unies et de l'UNESCO. Les procédures de « sauvegarde et restauration », bien qu'elles existent au Siège, ne sont font pas l'objet de tests réguliers. Dans les bureaux de pays, ces opérations ne bénéficient pas d'un véritable soutien (bien que le Siège ait apporté un certain appui via le Bureau de la coordination et de la décentralisation et la Division KCT). Les bureaux de terrain doivent s'appuyer sur leurs propres méthodes. Un projet d'évaluation des risques informatiques est en cours, suite à une recommandation des services de vérification interne selon laquelle une amélioration des processus serait nécessaire³³⁵, mais les bureaux de terrain ne participent pas à ce projet. De plus, la gestion du risque est davantage envisagée dans le cadre de procédures de sauvegarde et de restauration plutôt que dans l'optique de plans de récupération d'urgence ou d'une politique de continuité d'exploitation. Le Centre international de calcul assure la planification de la continuité opérationnelle des données et systèmes centraux de la FAO.

1311. L'EEI a examiné la plupart des principaux systèmes informatiques utilisés à l'échelle de l'Organisation, notamment ceux situés dans les bureaux de pays et ceux servant d'interface entre les opérations de terrain et le Siège. L'infrastructure du système de communication de la FAO mais également les applications plus générales utilisées par les personnels semblent dans l'ensemble « adaptés à leur objet ». Pourtant, la « division du travail » récemment mise en œuvre au sein de la Division des technologies de l'information entre les activités de développement et de maintenance apparaît inutilement bureaucratique. Elle implique notamment un long processus d'établissement de rapports analytiques qui recouvre l'ensemble des opérations, qu'il s'agisse de simples modifications ou de nouvelles évolutions.

1312. Pour la plupart des nouveaux systèmes, les coûts nécessaires à la maintenance et à la mise à niveau n'ont pas été intégrés aux budgets, exception faite des systèmes administratifs prévus dans le Dispositif pour les dépenses d'équipement au titre de l'exercice biennal 2006-07. Cela a résulté en des problèmes importants à l'échelle de l'Organisation, trop de systèmes ne disposant pas des ressources suffisantes pour être utilisés efficacement. Une centralisation excessive pourrait toutefois en découler, ce qui inciterait les clients à négliger encore plus les besoins des utilisateurs scientifiques/techniques et des bureaux de terrain. Il est crucial de parvenir à un équilibre satisfaisant dans ce domaine, ce qui ne pourra se faire qu'en examinant systématiquement les besoins des clients, les exigences liées aux systèmes ainsi que les coûts et avantages des approches et services centralisés et décentralisés.

1313. Déterminer les ressources en capital, récurrentes et ponctuelles, nécessaires à long terme pour les systèmes informatiques est un processus complexe qui doit intégrer de nombreuses incertitudes. Le cycle de vie d'un système comme ses mises à jours éventuelles sont difficilement

³³⁵ Audit des plans de récupération d'urgence au sein de la FAO, 2002.

prévisibles. Néanmoins, soumettre l'introduction de nouveaux systèmes à un examen institutionnel préalable à leur approbation permet d'estimer au moins approximativement les coûts à porter au budget pour la maintenance à long terme. Ces coûts périodiques de maintenance et de mise à jour, financés par le Programme ordinaire, doivent être inclus au processus budgétaire normal en tirant le plus possible parti du Dispositif pour les dépenses d'équipement. Pour les systèmes financés selon des modalités extrabudgétaires, il conviendra de prévoir systématiquement une charge ponctuelle couvrant les coûts à long terme, la « recette » étant déposée sur un compte d'ordre adéquat tel que celui prévu par le Dispositif pour les dépenses d'équipement. Au vu de l'évolution rapide des technologies de l'information et de la tendance des fournisseurs à modifier régulièrement leurs produits, la disponibilité de fonds consacrés à la formation du personnel informatique aux nouveaux systèmes ou mises à jour revêt une importance particulière, qu'il convient de distinguer des besoins de formation ordinaires.

1314. Une analyse des risques informatiques existant au Siège de la FAO est sur le point d'être achevée. Il s'agit là d'une étape importante à laquelle doit succéder la mise en œuvre de stratégies de gestion et d'atténuation spécifiques. Toutefois, c'est dans les activités de terrain, non couvertes par le projet, que les facteurs de risque informatiques sont les plus importants. Il s'agit là d'une faiblesse importante du système de protection de l'Organisation et l'EEI recommande d'accorder une attention prioritaire à cette question.

1315. Depuis le lancement du portail du Centre mondial d'information agricole (WAICENT), la FAO a éprouvé des difficultés pour définir et appliquer des normes de développement des applications Web. Cela s'explique par la mauvaise qualité et le caractère fragmenté de la communication entre les opérateurs des différentes bases de données, la Division des technologies de l'information et les départements techniques. Le personnel informatique concerné n'a pas suffisamment mis en œuvre les normes de développement des applications ou le contrôle de la qualité. Plus généralement, les systèmes informatiques n'ont jamais pu s'appuyer sur une gouvernance informatique solide et sur une structure hiérarchique clairement définie où les responsabilités seraient bien identifiées. Ces questions devront elles aussi être abordées lors de la formulation de stratégies intégrées qui apparaissent aujourd'hui requises sans délai et devront tenir compte des différentes exigences liées aux applications administratives et techniques.

1316. La mise en place de systèmes complets d'information stratégique constitue l'un des moyens d'accroître la transparence et d'améliorer la prise de décision. Il existe trois systèmes de ce type au sein de la FAO, tous accessibles depuis l'Intranet³³⁶. Comme le reconnaît un rapport, ils sont peu satisfaisants³³⁷ et ils ont été relégués au second plan derrière l'efficacité opérationnelle des systèmes informatiques. Ce rapport note qu'ils ne s'inscrivent pas dans une logique d'ensemble, que l'institution n'a pas su se les approprier et que l'entrepôt de données, s'il contient des données financières de qualité, ne couvre pas l'ensemble des domaines concernés. Les représentants permanents de la FAO peuvent accéder au Système d'information sur la gestion du Programme de terrain, que les donateurs du Fonds fiduciaire semblent utiliser à bon escient.

1317. Ce système mis à part, les représentants permanents ne peuvent accéder aux autres informations stratégiques, le téléchargement de données provenant d'autres domaines types ne posant pourtant pas de difficultés. En présentant sur le site Internet des représentants permanents de la FAO les informations stratégiques correspondant à leurs besoins, la FAO répondrait largement à ses exigences de transparence. Les deux autres systèmes pourraient contenir de nombreuses informations utiles mais présentent souvent des données dépassées ou de mauvaise qualité. Il convient toutefois de noter que récemment, un certain nombre de synthèses actualisées ont été mises à disposition sur le Système d'information. La FAO pourrait s'inspirer de la structure d'information stratégique mise en œuvre à l'UNICEF.

³³⁶ Le Système d'information de gestion, le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain et le Réseau d'information des bureaux de pays

³³⁷ IDWG on Cross Cutting Issues – Management Information Systems, note de synthèse, octobre 2005.

1318. Le principal progiciel de gestion intégré utilisé par la FAO pour ses applications administratives et financières est Oracle e-Business Suite; le PAM a choisi SAP et le FIDA, Peoplesoft. En adoptant trois produits différents, les organisations ayant leur siège à Rome ont manqué une grande occasion de réaliser des synergies importantes, d'économiser des capitaux et des coûts récurrents et de bénéficier collectivement de gains d'efficacité³³⁸. Il apparaît toutefois que les décisions d'utiliser certains systèmes particuliers étaient dans une large mesure indépendantes, relevant des utilisateurs au lieu de s'appuyer sur une politique normalisée consistant à examiner les synergies possibles lors de l'intégration des applications les plus importantes. Une meilleure coordination du développement des nouveaux systèmes pourrait dégager des économies considérables³³⁹. Selon le Corps commun d'inspection des Nations Unies, le système FMIP utilisé par le PAM (système financier de l'organisation bénéficiant d'une connectivité mondiale) a coûté 37 millions de dollars EU alors que les coûts associés à gamme Oracle Financials utilisée par la FAO ont été de 28 millions de dollars pour la Phase I et devraient s'élever à 20 millions de dollars EU pour la Phase II³⁴⁰. Les gains d'efficacité pouvant être actuellement dégagés des systèmes sont assez mineurs. Il faudra pour cela attendre qu'une mise à jour importante de ces trois produits soit nécessaire ou qu'une nouvelle génération de progiciels de gestion intégrés soit mise sur le marché. Il conviendra alors d'engager une action conjointe pour partager ces technologies entre les trois organisations et mettre en place un système de gestion commune de la masse salariale.

1319. La mise en œuvre des normes IPSAS devrait permettre d'harmoniser largement les procédures financières entre les trois agences, ce qui faciliterait ensuite le passage de trois systèmes financiers vers une plateforme unique. Une collaboration plus étroite pourrait également être instituée pour les infrastructures de communication et les achats de matériel et de périphériques. Nous pouvons être certains que les technologies des systèmes de gestion intégrée vont continuer d'évoluer et de s'améliorer et assumer des charges de plus en plus importantes. Dans la perspective d'une saine gestion et d'une bonne gouvernance, les trois organisations devront convenir d'une politique permettant de s'assurer qu'à l'avenir, elles adoptent simultanément les nouveaux systèmes de planification des ressources.

1320. Dans le même temps, l'application Oracle e-Business Suite devrait au cours des prochaines années assurer un soutien efficace aux processus de l'Organisation. Durant cette période, la FAO devra chercher activement à gérer le système de façon plus efficace par le biais du Customer Advisory Board of International Organizations (CABIO), un groupe dont elle est membre et qui rassemble les autres organisations internationales utilisant les progiciels eBS et Peoplesoft d'Oracle (notamment, le BIT, l'OMS, le PNUD et le FIDA). Un groupe de ce type a déjà été constitué par six organisations des Nations Unies exploitant le logiciel SAP³⁴¹. Ces collaborations permettront de s'assurer que les développeurs assument leurs responsabilités quant à la maintenance et la mise à jour des technologies Oracle et leur donneront également plus de poids lorsque des problèmes devront être signalés à Oracle. Ces efforts communs pourront constituer une plateforme de gestion efficace, notamment lors de la mise en œuvre des normes IPSAS ou en cas de problèmes de mise à jour.

³³⁸ Dans certains domaines, et bien que cela reste assez limité, les organisations des Nations Unies ont adopté des programmes communs en matière d'informatique. Au moins deux systèmes de la FAO (ATLAS et FAS) ont été obtenus par le biais d'autres organisations des Nations Unies et le système PIRES est exploité en commun avec l'OIT. En outre, le code sous-jacent au système FAOSTAT2 a été partagé avec la BIRD, l'ONU et l'OCDE.³³⁹ Ce que permet déjà l'existence d'un Corps commun d'inspection.

³⁴⁰ « Managing Information in the UN System Organisations - Management Information Systems », 2002, document 2002/9 du Corps commun d'inspection.

³⁴¹ Communication orale de l'UNICEF.

1321. La FAO s'est employée à faire participer les bureaux de terrain à la planification informatique. Il existe cependant des insuffisances importantes quant à l'appui apporté par le Siège à la gestion des systèmes après leur installation. En outre, les missions de l'EEI ont confirmé l'existence de problèmes de sécurité récurrents au niveau des systèmes informatiques des bureaux de pays, qui pourraient donner lieu à l'avenir à un certain nombre de problèmes.

1322. Enfin, les bureaux de terrain ne peuvent accéder directement au système financier central, et il leur est donc difficile de prendre connaissance des données les concernant. Ainsi, les achats réalisés dans des devises autres que la monnaie locale par les bureaux de terrain sont saisis dans deux systèmes différents par deux personnes différentes. Ces problèmes sont abordés par l'Organisation dans ses derniers projets de mise à jour du système. Jusqu'à ce qu'ils soient résolus, on risque d'enregistrer des données incohérentes et de répéter inutilement des activités au sein d'un même groupe, ce qui vient s'ajouter au manque de rationalité économique du processus.

AUTRES DOMAINES RELEVANT DE L'ADMINISTRATION

Services liés aux contrats et aux achats

1323. L'efficacité d'une opération d'achat peut se mesurer en comparant coûts et délais de livraison. La FAO ne dispose pas de données comparatives de ce type, ce qui explique les difficultés rencontrées pour évaluer les performances de la fonction achats. La base de données Oracle ne permet pas de contrôler les livraisons ni de mesurer la rentabilité. Les systèmes manuels qui existaient par le passé fournissaient des informations plus utiles à cet égard. Lors des entretiens de l'EEI, les responsables des achats de la FAO ont indiqué que, selon eux, des délégations de pouvoirs plus importantes³⁴², notamment quant aux limites des appels d'offre, permettraient de générer des gains d'efficacité significatifs. Cette question relève toutefois de considérations plus générales portant sur les mécanismes de délégation³⁴³ au sein de la FAO. Lors de leur examen de la gestion par la FAO du programme pétrole contre nourriture en Irak, le Commissaire aux comptes et la Commission Volker des Nations Unies n'ont pas relevé de problème fiduciaire significatif. Cela montre que les systèmes de contrôle contraignants et coûteux utilisés par la FAO présentent également certains avantages, au vu des problèmes rencontrés par d'autres organisations des Nations Unies et au sein des administrations nationales et compte tenu du fait qu'il s'agit du programme le plus important jamais administré par l'Organisation.

1324. Certaines questions liées aux achats doivent être envisagées dans une perspective politique et technique plus large. La rationalisation du programme de terrain de la FAO, associée au détachement des personnels, a conduit à une réduction du nombre d'agents du Siège chargés d'assurer les opérations d'achat les plus complexes³⁴⁴. Dans le même temps, le pourcentage des achats d'urgence réalisés par la FAO a fortement progressé. Comme plusieurs évaluations l'ont déjà noté³⁴⁵, ces évolutions et la lenteur des procédures pourraient gravement entamer la

³⁴² Les délégations d'autorité ont récemment augmenté pour les opérations d'achat, bien que dans des proportions modestes. Voir le Bulletin du Directeur général, document 2006/19.

³⁴³ Il semble que les services de vérification examinent actuellement le rôle qu'ils devraient assumer lors des appels d'offre.

³⁴⁴ Le Commissaire aux comptes avait déjà commenté cette situation en 2005 dans sa Recommandation 33, C 2005/5B.

³⁴⁵ Voir par exemple *Renforcement des moyens d'existence par la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays vulnérables de la SADC*, 2006; *Évaluation en temps réel des opérations d'urgence et de relèvement mises en œuvre par la FAO à la suite du séisme et du tsunami dans l'océan Indien*, 2007; et *Évaluation multilatérale de la campagne 2000-05 de lutte contre le criquet pèlerin*, 2006.

crédibilité de l'Organisation. Des systèmes de délégations de compétences spécifiques aux situations d'urgence ont été élaborés dans le cadre des opérations de prévention contre la grippe aviaire. Toutefois, leur mise en œuvre reste limitée au moment où nous rédigeons ce rapport, ce qui témoigne une nouvelle fois de la culture opposée au risque qui prévaut à la FAO.

1325. Les contrats négociés par les services des achats recouvrent les engagements envers les entités commerciales; les lettres d'entente et ceux avec les établissements à but non lucratif. Selon le Bureau juridique, « les lettres d'entente ont été créées de manière à fournir un cadre juridique valide lorsque les autres instruments de la FAO ne sont pas adaptées aux activités concernées et lorsque qu'un appel d'offres ne peut être lancé³⁴⁶. » Elles devaient à l'origine être utilisées uniquement dans le pays d'intervention. Toutefois, outre les commandes de faible valeur ou celles portant sur des articles de marque déposée, toutes les commandes commerciales d'envergure doivent être passées à l'échelle internationale. C'est pourquoi l'utilisation des lettres d'entente s'est progressivement élargie, même si elles privilégient toujours les commandes nationales.

1326. Les lettres d'entente ont présenté des problèmes particuliers lors des urgences ou dans les zones de trouble civil. Ces situations exigent des réponses pratiques *ad hoc* pour apporter une aide ou des fournitures. Des accords complexes sont conclus à cet effet avec les réseaux locaux. De plus en plus, l'acheminement de l'aide nécessite une adaptation des politiques de la FAO à des structures opérationnelles non conventionnelles. Les principaux problèmes sont les suivants: la FAO éprouve des difficultés à engager des relations contractuelles avec les petites entités commerciales ou semi-commerciales; tous les systèmes de paiement en liquide nécessitent la présence des personnels de la FAO et sont donc souvent en contradiction avec les besoins inhérents aux situations d'urgence; les limites fixées pour les transactions en liquide autorisées sur le terrain ne sont pas réalistes. Par ailleurs, il existe aux États-Unis certaines fondations philanthropiques privées souhaitant travailler en partenariat avec la FAO, mais qui ne peuvent le faire en l'absence d'instruments politiques assez flexibles pour répondre à leurs exigences juridiques spécifiques.

1327. Les lettres d'entente font l'objet de nombreux contrôles *ex ante*. Pour celles d'un montant supérieur à 200 000 dollars EU, plus de dix-sept signatures sont parfois nécessaires avant que le Directeur général ne puisse donner son approbation, notamment un examen *ex ante* des services de vérification. Un questionnaire de « diligence raisonnable » doit être utilisé; en outre, l'accord d'un Sous-directeur général est requis pour pouvoir contacter l'organisation concernée, qu'elle soit d'envergure nationale ou internationale. Les personnels du Centre des services communs sont tenus de s'assurer de la bonne conformité de chaque paragraphe de ces lettres, un processus long et nécessitant des ressources humaines importantes. L'utilisation de ces modalités contractuelles ne permet pas de mettre en œuvre des partenariats efficaces. Les lettres d'entente ne prennent pas en compte d'exigences autres que celles de la FAO; elles s'adaptent difficilement à l'évolution des plans de travail et elles ne prévoient pas que les institutions partenaires soient compensées pour une partie de leurs propres frais généraux (ce qui pourrait pourtant être envisagé). Une dernière critique pourrait être adressée à ce système: un état vérifié des comptes est exigé pour tout contrat d'un montant supérieur à 50 000 dollars EU³⁴⁷, ce qui peut se révéler assez coûteux pour l'organisation bénéficiaire.

1328. Les protocoles d'accord instituent des contrats de coopération avec les autres institutions. Aucune politique générale ne régit ces instruments. Ils traduisent largement les pratiques de la FAO auxquelles l'organisation partenaire doit se conformer³⁴⁸. Aux yeux des partenaires de

³⁴⁶ Examen cadre des lettres d'entente, rapport d'audit de la FAO, 2002.

³⁴⁷ La nécessité d'assouplir cette exigence a été acceptée dans son principe, mais doit encore être traduite en une pratique normalisée.

³⁴⁸ Pour citer le Bureau juridique: « Le protocole d'accord se rapporte dans une large mesure à nos propres pratiques, généralement acceptées par nos contreparties. »

l'Organisation, toutefois, ils constituent des instruments complexes et bureaucratiques qui imposent des contraintes opérationnelles à leurs activités.

1329. Ces problèmes ont été identifiés lors des évaluations menées par la FAO sur les opérations relevant du tsunami³⁴⁹, de la grippe aviaire³⁵⁰ et des invasions de criquets pèlerins³⁵¹, qui ont mis en évidence les goulots d'étranglement faisant entrave à une exécution efficiente. Le Comité du Programme a convenu de les traiter; le Conseil en a également pris acte en mandatant récemment une évaluation de processus visant à analyser la nature des contraintes opérationnelles ainsi que les risques associés aux éventuels changements de procédures³⁵².

1330. Le Groupement d'achats et la Mutuelle de crédit fournissent tous deux des services auxiliaires (non centraux) au bénéfice des personnels. L'examen mené sur ces deux entités n'a pas abordé leur gouvernance ou leur efficacité, questions ne relevant pas de la portée de l'EEL. Ces deux services relèvent toutefois du Département des ressources humaines, et sont concernés par cette évaluation dans la mesure où ils ne remboursent pas tous les frais de gestion et de contrôle. Les comptes du Groupement d'achats et de la Mutuelle de crédit sont contrôlés par des examinateurs internes et externes. Selon le Commissaire aux comptes, il conviendrait de consacrer moins de temps aux audits³⁵³.

1331. La mutuelle de crédit de la FAO est l'une des seules du système des Nations Unies qui soit totalement intégrée à l'Organisation mère et dont le personnel est donc entièrement composé de fonctionnaires internationaux. N'étant pas intégrée à un système bancaire national, elle diffère des mutuelles opérant dans le cadre juridique du pays hôte; en outre, elle n'est pas en mesure d'offrir le large éventail de services proposé par les autres systèmes. Elle correspond en fait à un régime d'épargne. Pour offrir des taux attractifs, la mutuelle tire parti du fait qu'elle emploie des personnels sous contrat avec la FAO, agents dont les salaires sont nets d'impôt. Sans cet avantage, elle ne serait pas concurrentielle par rapport aux autres institutions financières. C'est pourquoi la Mutuelle de crédit doit être étroitement associée à la FAO. Toutefois, son fonctionnement sous-tend certaines contradictions. Ses membres sont propriétaires de ses actifs et ce sont eux qui assument les risques mais, pourtant, la mutuelle est placée sous l'autorité directe de la direction de la FAO. Ses personnels sont soumis aux conditions de recrutement imposées par l'Organisation et ils sont considérés comme des candidats internes au titre des vacances de poste, bien que cela puisse avoir une incidence sur ses relations avec ses clients. Elle fait l'objet de contrôles menés par le Bureau de l'inspecteur général, mais les personnels d'inspection peuvent en être membres et le sont parfois, ce qui pourrait donner lieu à des conflits d'intérêt.

Le Service de la sécurité

1332. Les recommandations de l'examen de base de 1989 prévoyaient de réduire les effectifs de ce service et de recourir à l'externalisation plutôt qu'à des emplois directs. Par la suite, en réponse à l'attention croissante accordée aux questions de sécurité à l'échelle des Nations Unies, un budget spécifique a été affecté à la sécurité et son enveloppe augmentée. Une grande partie de cette somme (environ 47 pour cent) est consacrée aux bureaux de terrain. Aujourd'hui, la FAO dispose semble-t-il d'un grand nombre de personnels de sécurité par rapport aux autres agences des Nations Unies, en particulier si l'on tient compte du nombre de complexes concernés (voir le tableau 8.12 ci-après).

³⁴⁹ Voir l'Évaluation en temps réel des opérations d'urgence et de relèvement mises en œuvre par la FAO à la suite du séisme et du tsunami dans l'océan Indien.

³⁵⁰ Voir la première Évaluation en temps réel des travaux de la FAO sur la grippe aviaire hautement pathogène, 2007.

³⁵¹ Voir l'Évaluation multilatérale de la campagne 2003-05 de lutte contre le criquet pèlerin, 2006.

³⁵² CL 132/11, paragraphe 34.

³⁵³ Rapport du Commissaire aux comptes pour l'exercice financier 2000-2001, CL 2003/5, 2003.

Tableau 8.12: rapport entre le nombre de personnels de sécurité et le nombre de complexes

Organisation	Nombre de personnels de sécurité (responsables compris)	Nombre de complexes distincts	Ratio personnel de sécurité/nombre de complexes
FAO	43	1	1:4
UNESCO	59	2	1:3
OMS	18	1	1:2
OCDE	25	2	1:1
PAM	24	2	1:1
FIDA	22	2	1:1

1333. Il existe dans le système des Nations Unies une préférence marquée pour les personnels de sécurité interne, mais cette tendance n'est pas uniforme. Deux agences des Nations Unies au moins ont adopté une structure mixte associant services internes et externes, la supervision étant toutefois confiée à des agents internes. L'expérience de l'OCDE est sans doute instructive. En 2000, cette organisation estimait que la sécurité devait être assurée en interne, avant de décider³⁵⁴ pour des raisons d'économie de confier à d'autres prestataires une partie de ces opérations. Le PAM sous-traitait en partie cette fonction, mais a convenu depuis de faire appel à ses propres personnels. Le FIDA recourt à une externalisation partielle mais a conservé un personnel interne afin de disposer de suffisamment d'agents possédant des compétences linguistiques. Outre les questions de coûts, l'externalisation permet une plus grande flexibilité dans la gestion des absences et des congés. Il conviendrait donc sans doute de réexaminer la recommandation de l'examen de base de 1989 afin de déterminer si une plus grande flexibilité ne pourrait pas permettre à la FAO de dégager des économies.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1334. L'analyse qui précède a amené l'EEI aux conclusions suivantes, que l'on peut regrouper en cinq catégories générales.

1335. Tout d'abord, il faut reconnaître que l'Organisation et ses membres ont le mérite d'avoir reconnu l'importance qu'il y a à dégager des gains d'efficacité dans le domaine de l'administration comme des programmes techniques. Il convient également de féliciter la FAO pour avoir entrepris un certain nombre d'actions profitables, comme par exemple la quantification des économies réalisées au fil des ans et la mise en place d'un nouveau cadre permettant d'identifier les gains d'efficacité. Toutefois, bien que les services administratifs de la FAO aient mis en œuvre très efficacement les réglementations et procédures approuvées de l'Organisation, ces efforts impliquent des coûts de transaction très élevés. Ils se traduisent eux-mêmes par des coûts directs importants et d'autres coûts cachés liés au transfert des tâches administratives depuis les divisions administratives vers les représentants, départements techniques et bureaux décentralisés. Le système administratif se caractérise par un ensemble de contrôles *ex ante* et *ex post*, mais aussi par des mécanismes administratifs n'accordant généralement pas une attention suffisante aux clients et des procédures de délégation moins courantes que dans les autres organisations. En outre, la gestion des ressources humaines est envisagée d'un point de vue technocratique plutôt que stratégique.

³⁵⁴ Voir *Administration of International Organisations*, Davies, 2002, page 378.

1336. Deuxièmement, les systèmes administratifs de la FAO pénalisent fortement le travail technique de l'Organisation et son image, ce que le Chapitre 3 a mis en évidence. Ils viennent renforcer la culture opposée au risque inhérente à l'Organisation. Les personnels techniques et les représentants de la FAO consacrent trop de temps à satisfaire les exigences administratives et à résoudre les problèmes liés aux formalités lorsque, par exemple, ils cherchent à recruter rapidement des consultants possédant des compétences nécessaires. La rigidité des systèmes administratifs et de ressources humaines ainsi que la mauvaise planification de la valorisation du personnel rend plus difficile d'entretenir les compétences techniques des agents.

1337. Troisièmement, certaines initiatives ont été menées récemment en vue de d'accroître les délégations d'autorité. Elles sont résumées ci-après. Elles seront sans doute utiles, mais la FAO devra encore engager de nombreuses mesures ambitieuses pour devenir l'organisation dynamique et réactive qui seule pourra relever les défis inhérents aux nouvelles évolutions présentées au Chapitre 2. Des initiatives modestes, progressives, ne suffiront pas à parvenir aux résultats nécessaires. Il conviendra d'adopter une approche à la fois plus systématique et plus radicale, fondée sur le principe de subsidiarité³⁵⁵ et visant à transformer la culture institutionnelle de l'Organisation.

1338. Quatrièmement, la FAO souffre actuellement d'une situation financière très difficile qui se manifeste par une crise de la liquidité et par des réserves et provisions insuffisantes. Le problème de liquidité/trésorerie s'est progressivement aggravé, contraignant l'Organisation à emprunter des sommes de plus en plus importantes. Cela s'explique essentiellement par les délais de recouvrement des contributions des membres. Cette situation n'est ni saine ni viable. Pour que la FAO bénéficie à long terme d'une situation financière solide, elle devra s'appuyer sur le soutien de ses membres et sur une approche plus systématique et institutionnalisée de la gestion du risque financier.

1339. Cinquièmement, la FAO a consacré des ressources de plus en plus importantes aux technologies de l'information, en termes relatifs comme absolus et, ces dernières années, a réalisé des progrès méritoires en ce domaine. Elle poursuit ses investissements mais doit néanmoins faire face à de nombreux problèmes. L'absence de cohérence globale a conduit à une fragmentation inutile et coûteuse des systèmes et à une division du travail excessivement bureaucratique entre les fonctions de développement et de maintenance. Il n'existe pas de liste actualisée des systèmes utilisés par l'Organisation, ce qui fait entrave au développement des stratégies et des politiques. En outre, aucun protocole n'est prévu pour enregistrer les modifications qui y sont apportées. Plus généralement, la gouvernance informatique de l'Organisation doit être renforcée. Une analyse rigoureuse des risques semble dès lors nécessaire. Largement engagée, elle reste encore inachevée et n'a pas fait l'objet de contrôles.

1340. Ces conclusions nous amènent à formuler une série de recommandations.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

1341. Le manque de transparence, de confiance et de responsabilisation individuelle au sein de l'administration de la FAO génère d'importants coûts directs et indirects, y compris ceux associés à la culture opposée au risque inhérente à l'organisation. Sans un changement à la base de la culture de l'Organisation (voir le Chapitre 6), la FAO ne peut espérer atteindre ses objectifs d'efficacité, ni être véritablement prête à entrer dans le XXI^e siècle. Les recommandations décrites ci-dessous peuvent contribuer à un tel changement mais, de même que pour tout programme de changement de culture institutionnelle, une direction ferme, et ce dès le sommet de la hiérarchie, sera essentielle.

Recommandation 8.1:

³⁵⁵ La « subsidiarité » désigne le principe selon lequel l'échelon supérieur ne doit intervenir que si le problème ne peut être correctement résolu par le niveau hiérarchique inférieur.

1342. Un examen détaillé de tous les aspects de la gestion et de l'administration des ressources humaines et financières de l'Organisation devrait être entrepris. Cet examen devrait se fonder sur:

- a) la mise en œuvre de la proposition de réforme du Directeur général quant à la consolidation et à l'intégration de fonctions administratives centrales autour d'une perspective politique unifiée et d'une structure hiérarchique claire;
- b) la modernisation de la Division de la gestion des ressources humaines qui atténuera son rôle de modérateur et en fera davantage un partenaire stratégique chargé de développer les stratégies de ressources humaines, de fournir des conseils et de soutenir les hauts responsables;
- c) une rationalisation et une simplification maximales des règles et des procédures;
- d) une délégation de l'autorité basée sur le principe de subsidiarité;
- e) une moindre utilisation des contrôles *ex ante* au profit des contrôles *ex post*;
- f) des mesures incitatives destinées à encourager, reconnaître et récompenser les initiatives et les bonnes performances tant au niveau collectif qu'individuel;
- g) des procédures administratives et des services de soutien axés sur le client.

1343. Cet examen devrait être mené avec le concours d'une agence externe spécialisée dans l'analyse institutionnelle et la réforme culturelle. La démarche suivie devrait être de type consultatif, impliquant le personnel et la direction, sollicitant divers points de vue et diverses recommandations, de manière à ce que l'institution s'approprie la réforme tout au long du processus. En raison de considérations liées à l'organisation, à l'administration et à la coordination, l'agence externe devrait faire son rapport soit auprès du Directeur général adjoint soit d'un Bureau des ressources stratégiques et de la planification remanié et intégré à la Direction générale (comme indiqué au Chapitre 6), soit du Groupe de réforme, mais en aucun cas au département des services organisationnels de support proposé, puisque cela pourrait générer des conflits d'intérêts. Un des résultats attendus de cet examen serait de définir une date butoir à laquelle les objectifs en matière d'amélioration de l'efficacité de l'administration devront être atteints. Il conviendrait à cet effet de quantifier les progrès qui peuvent être accomplis en termes financiers (c'est-à-dire sous la forme de réductions budgétaires) et les améliorations indirectes découlant de la réduction des coûts administratifs cachés au bénéfice de l'exécution du programme.

Ressources humaines

1344. Les principes exprimés à la Recommandation 8.1 impliquent une meilleure communication entre la fonction Ressources humaines et la direction. Il est nécessaire de disposer d'un cadre de gestion stratégique permettant d'associer la direction et la Division des ressources humaines à la réalisation des objectifs afférents à cette fonction. Dans cette perspective, les personnels devront avoir pleinement conscience de la relation étroite qui existe entre les récompenses qui leurs sont attribuées et leurs bonnes performances. L'EEI émet les recommandations suivantes à cet effet.

Recommandation 8.2:

1345. **Politique de ressources humaines:** l'EEI recommande d'harmoniser les critères utilisés pour le recrutement, la valorisation et la promotion des personnels en les intégrant à une politique des ressources humaines unifiée et cohérente. Il conviendrait également de tenir compte de l'âge des employés de la FAO, le recrutement d'employés plus jeunes assurant ainsi le renouvellement continu de l'Organisation. Dans cette perspective, et conformément à la décision de la direction de la FAO de tenir compte de l'expérience régionale et de terrain lors du recrutement de hauts responsables, la FAO devra mettre en œuvre la recommandation émise par l'évaluation indépendante de la décentralisation de l'Organisation quant à la **rotation** des personnels techniques³⁵⁶ (mesure qui est déjà largement acceptée). Cela permettrait de resserrer les liens entre

³⁵⁶ Recommandation 9, paragraphe 190.

le Siège et le terrain et de renforcer les compétences des agents. En particulier, l'EEI recommande d'instaurer une nouvelle politique selon laquelle, d'ici deux ans, tous les postes de représentants de la FAO seraient pourvus par rotation. Il conviendrait à cette fin de consulter et d'informer complètement le personnel de la FAO, et notamment les organisations qui les représentent

Recommandation 8.3:

1346. De nouvelles **modalités contractuelles** pourraient être élaborées pour répondre aux changements rapides de l'environnement dans lequel opère l'Organisation. Il conviendrait notamment d'introduire plus de souplesse au niveau des effectifs afin de faire face à l'évolution des compétences techniques exigées et des zones géographiques concernées tout en proposant aux clients de la FAO des services de la meilleure qualité et les plus économiques possibles. Ces opérations devront s'inscrire dans le cadre du schéma directeur pour la gestion des ressources humaines prévu par la Commission de la fonction publique internationale, le Tribunal de l'OIT et les pratiques nationales. L'EEI recommande en particulier les mesures suivantes:

- a) les contrats du personnel de base, qui se fondent sur un modèle simple prévoyant des droits croissants, devraient inspirer ceux utilisés pour les autres employés. On pourrait utiliser un modèle prévoyant une rémunération simple soumise à des variations déterminées de manière transparente, sans autres avantages. La gestion de ces contrats serait totalement déléguée aux différentes divisions. Ils intégreraient divers paramètres de temps et de coût en fonction de la durée attendue du contrat, permettant d'étendre sa durée de manière raisonnable et de parer ainsi à des évolutions inattendues tout en imposant des garde-fous évitant des renouvellements continus;
- b) les contrats d'appel devraient être rapidement généralisés³⁵⁷. Si l'Organisation devait davantage recourir à ces modalités, il serait nécessaire, pour assurer la continuité des opérations et entretenir la « mémoire » de l'organisation, de parvenir à un équilibre satisfaisant entre ce type de contrat et les personnels permanents. La généralisation du recours à ces instruments présenterait sans aucun doute des avantages importants. Ils sont d'ailleurs parfois à l'origine de relations professionnelles de long terme;
- c) il conviendrait de mettre à disposition des ressources financières accordant à la direction une plus grande flexibilité pour modifier en amont la dotation en personnel en vue de bénéficier des compétences nécessaires, de les harmoniser avec les priorités du programme et de traiter les problèmes récurrents liés aux performances. Ce financement pourrait être assuré en plaçant sur un fonds distinct un pourcentage donné des frais de personnel (par exemple, 5 pour cent). En fonction des résultats et exigences découlant du nouveau Cadre stratégique recommandé au Chapitre 7, il serait également envisageable de mettre en œuvre un programme spécial de repositionnement institutionnel, financé par les membres;
- d) enfin, dans le même temps, la FAO devrait contribuer à la refonte complète du système d'emploi des Nations Unies, système qui a résulté en une combinaison à la fois inefficace et inéquitable entre, d'une part, des personnels temporaires souffrant d'une forte précarité et, d'autre part, des agents en contrat de caractère continu bénéficiant d'une sécurité excessive.

1347. L'EEI recommande en outre de modifier les barèmes de rémunération appliqués aux consultants par la FAO, de manière à ce que l'Organisation devienne véritablement compétitive et s'aligne sur les prix du marché. L'utilisation de barèmes plus adaptés permettrait de proposer des contrats plus simples, de supprimer les avantages non financiers et conduirait à une délégation plus efficace.

³⁵⁷ Ces contrats permettent d'accéder rapidement aux compétences de spécialistes présélectionnés et de conclure avec eux des contrats de services rémunérés par honoraires convenus par les parties, sur la base d'une avance sur honoraires ou d'arrangements à la demande et, souvent, pour un nombre défini de journées de travail par an.

1348. De même, l'EEI recommande de mettre en place des conditions moins contraignantes et des procédures plus simples pour rémunérer aux prix du marché les anciens employés de la FAO et d'autres organisations des Nations Unies ainsi que les autres retraités. Les limites de temps appliquées pour l'emploi des retraités au sein de la FAO devront être maintenues. Il conviendra également de respecter un délai de six mois après leur dernier jour de travail pour qu'ils puissent retravailler de quelque manière pour l'Organisation (sans aucune exception). Les retraités d'autres employeurs ainsi que les consultants âgés de plus de 62 ans devront être rémunérés aux prix du marché.

Recommandation 8.4:

1349. **Recrutement:** Les responsabilités liées au recrutement devront être clairement définies. Ainsi, les Directeurs de division seront chargés de la sélection des personnels des services généraux et les Sous-directeurs généraux, du recrutement des cadres et cadres nationaux. Les directeurs et représentants de la FAO continueront d'être choisis et nommés par le Directeur général. Lors du processus de recrutement du personnel du cadre organique, en particulier pour ceux de niveau P4 et au-delà, la Division de la gestion des ressources humaines devra s'assurer que des profils de compétence précis soient élaborés et respectés et que les vérifications des références et contrôles d'antécédents appropriés soient menés.

Recommandation 8.5:

1350. **Équilibre géographique et équilibre hommes-femmes:** la responsabilité générale pour ces objectifs devrait continuer d'être assumée par le Directeur général, mais dans le cadre d'une délégation de compétences élargie. Les Sous-directeurs généraux ou des responsables de niveau équivalent devront ainsi satisfaire à des objectifs généraux définis sur une base régionale large³⁵⁸ (pour l'équilibre géographique) et réaliser l'objectif de 35 pour cent défini à moyen terme pour l'équilibre hommes-femmes. Ils devront également se fixer comme priorité que 35 pour cent des postes d'encadrement ou de représentants de la FAO soient occupés par des femmes. La situation de chaque département devra être notifiée tous les trimestres au Directeur général dans un rapport présentant son évolution annuelle cumulée³⁵⁹. La Division de la gestion des ressources humaines devra tout particulièrement contribuer à cette initiative en élaborant une liste de candidats appropriés, en encourageant les jeunes cadres à haut potentiel (par exemple, via le Programme APO) et en menant des missions ciblées de recrutement et des opérations de communication.

1351. Toujours dans la perspective d'un meilleur équilibre hommes-femmes, l'EEI accueille favorablement le Plan d'action parité hommes-femmes actuellement élaboré par la fonction ressources humaines, en particulier au vu de l'importance qu'il accorde au recrutement et à la fidélisation du personnel féminin via des approches intégrées englobant notamment l'équilibre vie privée/vie professionnelle.

Recommandation 8.6:

1352. **Gestion des performances:**

- a) l'EEI accueille favorablement la nouvelle approche de l'évaluation des performances définie par la Division de la gestion des ressources humaines, et en particulier l'importance qu'elle accorde à la valorisation du personnel. Toutefois, l'EEI recommande de l'adopter dans sa totalité et le plus rapidement possible plutôt que d'opter pour une introduction progressive. Lors des premières phases de sa mise en œuvre, il sera sans doute nécessaire de procéder à certains ajustements et d'apporter un appui plus important aux

³⁵⁸ Les objectifs, sur la base de la médiane des fourchettes « cibles » actuelles, pourraient être environ de 13 pour cent pour l'Afrique, 21 pour cent pour l'Asie, 31 pour cent pour l'Europe, 11 pour cent pour l'Amérique Latine, 6 pour cent pour le Proche-Orient, 13 pour cent pour l'Amérique du Nord et 5 pour cent pour le Pacifique Sud-Ouest.

³⁵⁹ Les services de vérification sont parvenus à une conclusion similaire dans leur rapport sur le recrutement du personnel du cadre organique.

- superviseurs. Mais la FAO attend ce système d'évaluation des performances depuis plusieurs années et sa mise en œuvre ne doit pas être retardée davantage. Il joue en outre un rôle central pour appliquer efficacement une gestion axée sur les résultats au sein de l'Organisation;
- b) conformément aux meilleures pratiques récemment identifiées, l'EEl recommande de commencer au sommet de la hiérarchie en mesurant les performances du Directeur général, du Directeur général adjoint et des Sous-directeurs généraux. Les objectifs de performance de l'Organisation devraient être fixés par les organes directeurs. Les réalisations du Directeur général, mais également les performances des autres hauts responsables, seraient évaluées en fonction de ces objectifs et examinées par les organes directeurs;
 - c) il conviendrait de contrôler la capacité des responsables à réaliser des évaluations quantitatives et qualitatives des performances et notamment à établir un classement des personnels en fonction de ces résultats. L'ensemble des responsables, jusqu'au Directeur général, devront bénéficier d'une formation complète à la gestion des performances;
 - d) l'évaluation des représentants de la FAO devrait constituer un processus à double sens, fondé sur le principe de l'examen par les pairs. Certains représentants de la FAO seraient également amenés à évaluer leurs collègues du Siège, en particulier les directeurs de division leur fournissant des services. Lorsque la qualité du travail fourni n'est pas satisfaisante, des formations adéquates seront dans un premier temps mises en place. Ainsi, des fonds spécifiques, correspondant à une partie des (compris/inclus dans les) frais de personnel, devront être mis en réserve et agrégés pour les départs volontaires et ceux pour cas de force majeure.

Recommandation 8.7:

1353. **Mesures incitatives à l'intention des personnels:** des incitations financières limitées, peut-être inspirées du système actuellement utilisé par l'Association européenne de libre-échange (voir l'encadré 8.4), devraient être envisagées en vue d'une introduction pilote à faibles coûts au sein de la FAO. En l'absence d'un système de récompense pécuniaire, l'EEl recommande d'introduire une série de mesures non financières (par exemple, prix de reconnaissance, formations spécifiques, périodes sabbatiques, etc.) en cas de performances exceptionnelles. Elles devront, bien sûr, se fonder sur le solide système d'évaluation des performances évoqué plus haut.

Encadré 8.4: Plan d'incitation fondé sur les économies budgétaires de l'Association européenne de libre-échange

Si un responsable de programme parvient à réaliser ses objectifs, ce qui est mesuré selon des critères spécifiques, et s'il réalise dans le même temps des économies budgétaires, ces dernières peuvent être reportées sur une période budgétaire subséquente. Sur ces économies, 75 pour cent reviennent à l'organisation et sont réaffectées à d'autres postes ou réintégrées à l'excédent financier de fin d'exercice et 25 pour cent de cette somme peut être alloué au responsable. Ce dernier a la possibilité de redistribuer ces montants de deux manières. Il peut les réutiliser pour certains objectifs programmatiques de l'unité qui ne pouvaient être réalisés dans le cadre du budget d'origine. Il peut également attribuer des petites primes aux personnels de l'unité afin de les récompenser pour être parvenu aux objectifs sans avoir dépassé le budget alloué. Comme en témoigne l'expérience de la Banque mondiale, des primes d'un montant limité, comprises entre 500-1000 dollars EU, peuvent avoir un impact très positif sur les personnels.

1354. Il convient également d'encourager beaucoup plus largement la rotation du personnel et les changements horizontaux. Les personnels les plus performants devront être identifiés et des pratiques de développement de carrière accéléré mises en œuvre.

Recommandation 8.8:

1355. Formation:
- a) il convient d'augmenter les ressources globales allouées à la formation au sein de la FAO, ressources qui sont aujourd'hui encore relativement limitées pour une organisation fondée sur la connaissance;
 - b) les formations mises en œuvre au sein de la FAO accordent une importance démesurée aux langues et aux compétences bureautiques de base (qui devraient être déjà acquises lors du recrutement). Il faudrait parvenir à un meilleur équilibre entre ces domaines et d'autres tels que ceux portant sur l'utilisation et le développement de la gestion axée sur les résultats, les activités techniques et d'appui aux projets (notamment, analyse des questions de parité hommes-femmes), la gestion efficace des processus administratifs et opérationnels et l'encadrement. L'EEI recommande en particulier de réaliser des investissements importants dans le domaine de la formation à l'encadrement, de manière à doter les responsables de la FAO des compétences requises pour gérer leurs équipes et répondre avec flexibilité aux évolutions auxquelles la FAO doit faire face;
 - c) enfin, si de nouvelles enveloppes de formation sont distribuées, elles devront se fonder sur les montants par administrateur/personnel des services généraux, à l'échelle de la FAO, et non sur la masse salariale de chaque bureau, ce qui risquerait de désavantager les petits départements et en particulier les représentants de la FAO. Il conviendrait également de conserver une enveloppe « centrale » afin de satisfaire aux besoins de formation prioritaires en s'appuyant sur la stratégie de l'Organisation.

*Administration***Recommandation 8.9:**

1356. Les recommandations spécifiques suivantes sont formulées:
- a) les comités de gestion administrative de la FAO devront être présidés par des Sous-directeurs généraux ou des personnels de niveau D2. Ces comités devront être habilités à prendre des décisions, mais devront bien entendu consulter la direction pour les questions d'importance stratégique. Conformément aux principes de subsidiarité et de délégation effective, la Direction générale ne pourra participer à ces comités qu'exceptionnellement;
 - b) un administrateur devra être détaché dans chaque département afin de résoudre les problèmes administratifs, d'apporter un appui aux personnels des services généraux et de les former aux questions administratives. De manière plus générale, il devra également encourager les divisions techniques à adopter des approches axées sur le client et s'assurer de leur mise en œuvre. Il conviendra d'adopter à cet égard une stratégie équilibrée. Par exemple, dans un premier temps, un même administrateur pourrait apporter son soutien à plusieurs départements de petite taille. Ces expériences devront ensuite être évaluées afin de déterminer si davantage de personnels devront être détachés ou s'il conviendra d'interrompre ces procédures;
 - c) enfin, il faudra évaluer le bon déroulement de chaque étape du transfert des fonctions du Centre des services communs. La satisfaction du « client » devra à chaque fois être évaluée, et les questions d'efficacité prises en compte, avant de décider de la décentralisation de nouvelles fonctions.

Recommandation 8.10:1357. **Achats et services connexes:**

- a) deux politiques d'achats différentes doivent être élaborées pour les réponses d'urgence de première et de deuxième phases. Elles privilégieraient les contrôles ex-post; celle portant sur la première phase pouvant assumer des risques plus importants;
- b) concernant les lettres d'entente conclues avec les organisations partenaires, il faudrait adopter un système et une politique plus simples et plus flexibles en s'appuyant sur les conseils du Bureau juridique et sur un « cadre commun » et des options normalisées utilisées en fonction des utilisateurs. Le Directeur de la Division des services administratifs (ou son successeur dans l'éventualité d'un changement organisationnel) devrait se voir délégué l'autorité nécessaire pour approuver une proportion convenable des Lettres d'entente. L'approbation des partenaires agréés serait quant à elle déléguée aux Directeurs de division en se fondant sur des outils d'évaluation du risque permettant de définir les financements nécessaires en amont. Il conviendrait de supprimer les contrôles *ex ante* précédant l'audit (voir également le Chapitre 6);
- c) enfin, les Directeurs de division devraient bénéficier de l'autorité nécessaire pour approuver les déplacements. Cela accélérerait la prise de décision et permettrait à la FAO de réaliser des économies. Il conviendrait de simplifier les preuves d'achat pour les billets achetés personnellement (le reçu du billet serait le seul justificatif requis et, contrairement à aujourd'hui, il serait inutile de communiquer le relevé de carte de crédit y afférent) ainsi que les contrôles liés aux preuves de voyage.

*Technologies de l'information***Recommandation 8.11:**

1358. L'EEI est favorable à la création d'un poste de Chef des TI et à la consolidation de toutes les fonctions informatiques en une seule division (la Division des technologies de l'information et de la communication, voir le Chapitre 6) placées sous son autorité. Cette Division engloberait les activités de développement des systèmes informatiques, y compris en matière de programmation³⁶⁰, ainsi que:

- a) la planification informatique à long terme;
- b) les applications organisationnelles (notamment pour l'établissement de rapports à la direction);
- c) les applications de terrain, régionales et de liaison;
- d) un groupe chargé de l'aide aux utilisateurs.

1359. Chaque sous-unité fonctionnelle de la Division des technologies de l'information et de la communication fournirait des services intégrés à un groupe d'utilisateurs défini, ce qui passerait notamment par la réintroduction dans chaque département ou bureau de Spécialistes de la technologie de l'information sélectionnés conjointement par le chef du département concerné et le Chef des TI. Cette restructuration renforcerait la cohésion des systèmes, permettrait des améliorations qualitatives, mais générerait également des gains d'efficacité, en particulier au niveau des politiques, la réaffectation des personnels contribuant au développement des applications techniques et de terrain. Elle devrait également permettre de conserver au sein de

³⁶⁰ Notamment les unités TI des départements techniques ainsi que la Sous-Division de WAICENT/échange et facilitation de connaissances, la Division des technologies de l'information, le Bureau de la coordination et de la décentralisation (TI) et le PBE.

chaque sous-unité les informations relatives à ces évolutions. La division informatique devrait travailler en étroite collaboration avec les principales divisions techniques utilisatrices de bases de données ainsi qu'avec le bureau chargé de la diffusion des connaissances, conformément à la nouvelle structure organisationnelle proposée au Chapitre 6, et s'assurer que des représentants des divers domaines techniques participent aux comités et sous-comités chargés de prendre des décisions sur les normes requises pour les applications techniques. Dans le même temps, il conviendrait de mener un examen approfondi et actualisé des coûts et avantages que présentent pour la FAO l'externalisation/l'internalisation des services informatiques, en vue de parvenir au meilleur équilibre entre ces deux possibilités.

1360. Recommandation 8.12: Gestion des risques informatiques

- a) Il apparaît nécessaire de conduire une évaluation exhaustive des risques relatifs à la structure informatique de l'Organisation dans les bureaux de pays comme dans les bureaux de liaison;
- b) l'installation de systèmes financiers basés sur Oracle dans les bureaux de pays, dès que cela sera techniquement possible, constituerait une première étape pour améliorer la gestion des risques. Les formations nécessaires à leur utilisation devront être organisées³⁶¹;
- c) enfin, pour les nouvelles applications, des procédures de financement devront être élaborées et des études de rentabilité rédigées. Elles devront être réalistes et intégrer les coûts prévisibles à long terme (maintenance et formation des personnels aux mises à jour).

Finances

1361. La direction de la FAO devra profiter du passage aux normes IPSAS pour dégager des gains d'efficacité significatifs et parvenir à une plus grande efficacité dans tous les domaines (questions techniques ou financières, systèmes et gouvernance). À cette fin, l'EEI émet les recommandations suivantes.

Recommandation 8.13:

1362. Des efforts ont été engagés en vue d'intégrer les processus purement financiers et ceux relevant davantage de la gestion stratégique. Il convient toutefois de travailler plus énergiquement à l'harmonisation complète des systèmes, en vue de mieux faire correspondre les processus stratégiques et de responsabilité programmatique avec les exigences de gestion et d'information financière. Un système automatisé structuré devrait être élaboré permettant de générer une série de rapports stratégiques satisfaisant aux besoins des différents responsables hiérarchiques et utilisateurs. En outre, il conviendrait de mettre à jour le site Internet des représentants permanents de la FAO de manière à permettre une meilleure diffusion des informations stratégiques intéressant la structure de gouvernance de l'Organisation.

Recommandation 8.14:

1363. La direction de la FAO devra profiter du passage aux normes IPSAS pour dégager des gains d'efficacité significatifs et parvenir à une plus grande efficacité dans le domaine de la comptabilité et de la gestion financières et des systèmes d'aide à la décision. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces normes, l'Organisation devrait envisager d'introduire des systèmes comptables et budgétaires en euros et en dollars EU et, probablement, de comptabiliser les fonds extrabudgétaires en euros, en dollars EU et peut-être dans d'autres devises. L'EEI est tout à fait favorable à l'initiative actuellement engagée par l'Organisation pour évaluer les modifications nécessaires découlant du passage au système IPSAS.

³⁶¹ La FAO travaille actuellement au développement d'un nouveau système de terrain Oracle, qui sera opérationnel dans un futur proche.

Recommandation 8.15:

1364. La FAO doit élaborer une **stratégie institutionnelle de gestion du risque financier**, fondée sur une distinction claire entre les aspects relevant de l'autorité de la direction (c'est-à-dire, stratégie et approches financières) et ceux nécessitant une autorisation spéciale du Conseil (c'est-à-dire la politique financière). L'objectif n'est bien sûr pas d'imposer des contraintes bureaucratiques, mais de s'assurer qu'il existe un équilibre des pouvoirs suffisant pour empêcher la FAO de prendre des risques financiers inutiles et protéger l'Organisation et ses personnels..

Recommandation 8.16:

1365. Les arriérés et le versement tardif de certaines contributions importantes ont de graves conséquences pour la FAO, non seulement en raison du coût des emprunts, mais également car ces difficultés altèrent l'efficacité et l'efficacité programmatiques. De nombreuses organisations multilatérales sont affectées par ce problème. L'EEI a pleinement conscience des problèmes politiques complexes que soulèvent les arriérés et des retards de paiement et ils ont souvent été abordés au cours des dernières années. Toutefois, l'EEI est également convaincue que des actions sérieuses et transparentes auraient dû depuis longtemps avoir été engagées pour y répondre. Les pays membres, qui demandent à l'Organisation d'être transparente et de rendre des comptes avec la plus grande rigueur, devraient faire preuve des mêmes exigences quant aux responsabilités qui leur incombent en tant que membres.

1366. Dans cette perspective, l'EEI émet les recommandations suivantes:

- a) la FAO devrait continuer de recourir à l'emprunt pour faire face aux insuffisances de liquidités;
- b) la FAO devrait présenter sur son site Web les arriérés et retards de paiements par pays et actualiser ces données mensuellement;
- c) les intérêts des emprunts contractés pour faire face aux insuffisances de liquidités devraient être remboursés en ponctionnant les revenus de placement de l'Organisation et non les recettes accessoires comme c'est le cas aujourd'hui. La pratique actuelle attribue *de facto* une prime aux pays qui ne règlent pas leurs contributions dans les temps. Ce changement de méthode aurait pour avantage de donner une image claire des conséquences financières des arriérés et retards de paiement ainsi que du financement du budget ordinaire de la FAO.

1367. En outre, l'EEI recommande que les organes directeurs de la FAO, après un examen des arriérés les plus anciens, dont certains pourraient être annulés, appliquent avec la plus grande rigueur les dispositions établissant un lien entre droits de vote et arriérés. La pratique établie au sein de la FAO a consisté à ne pas appliquer ces sanctions; l'EEI recommande à l'Organisation de se montrer plus ferme. Comme le prévoient les dispositions actuellement en vigueur, les droits de vote des pays ayant des arriérés doivent être suspendus sans exception. De même, aucun poste au sein de l'Organisation ne saurait être attribué aux citoyens de ces pays. Enfin, l'attribution de dons au titre du PCT devra être suspendue pour ces États.

Recommandation 8.17:

1368. Outre les dispositions prévues pour le PCT et les fonds d'équipement et de sécurité, la FAO devrait avoir la possibilité de reporter d'un exercice biennal à l'autre une part relativement modeste de son fonds de roulement, ce qui permettrait d'assurer une saine gestion financière et de lisser les dépenses.

Recommandation 8.18:

1369. Les mesures financières spécifiques ci-après sont également recommandées:

- a) continuer à renflouer les obligations après cessation de service à long terme souffrant d'un financement insuffisant, qui représentent actuellement environ 445 millions de dollars EU. Le passage aux normes IPSAS pourrait donner l'occasion

- aux États Membres et au secrétariat de débattre des différents moyens de traiter le problème. L'EEI recommande de saisir cette opportunité;
- b) dans cette perspective, accélérer la constitution des provisions et réserves nécessaires pour couvrir les obligations après cessation de service. Il faut reconnaître à la FAO le mérite d'avoir pris sur ces questions une certaine avance par rapport aux autres organisations des Nations Unies;
 - c) enfin, engager une réflexion davantage prospective et créative pour tirer parti d'opportunités non financières en vue de réduire les obligations envers les retraités (par exemple, pour les frais médicaux, en exploitant lorsque possible les systèmes de santé nationaux) et les personnels en fonction (en recourant notamment plus largement mais de manière équitable aux franchises médicales) et permettre à la FAO de s'assurer contre les risques les plus importants (peut-être par le biais d'un fonds commun à plusieurs organisations).

8.19: autres recommandations

1370. Par le biais du Comité de coordination interinstitutions (IICC) créé récemment, il convient d'exploiter les possibilités d'activités conjointes ou coordonnées avec le PAM et le FIDA dans plusieurs domaines abordés dans ce chapitre:

- a) il faudrait développer un cadre politique fondé sur le principe de neutralité organisationnelle et exploitant les atouts de chaque agence. Il devra être examiné régulièrement par les organes directeurs concernés;
- b) il conviendrait de revoir la dotation en personnels de sécurité à la lumière des données comparatives existantes, qui font état d'un nombre élevé d'agents, en vue d'externaliser une partie de cette fonction et de mettre en place des services communs avec les autres organisations de Rome (par exemple, le PAM assumerait les responsabilités liées à la gestion courante de la sécurité dans les différentes organisations; la FAO prendrait les décisions stratégiques)cette perspective;
- c) les services de voyage constituent en particulier une opportunité très intéressante et font l'objet d'appels d'offres communs avec le FIDA. Avant que de nouveaux contrats ne soient négociés avec les agences de voyage, l'EEI recommande d'entreprendre une étude de faisabilité conjointe dans le cadre de l'IICC, afin de décider des meilleures procédures communes et de la manière la plus rentable de proposer des services communs. La normalisation connexe des processus serait également abordée.

8.20: autres recommandations

1371. Les mesures suivantes sont également recommandées:

- a) à une époque où il existe de grandes incertitudes en matière de sécurité, il serait nécessaire d'intégrer aux opérations générales d'évaluation et de planification des risques un plan permettant d'assurer la continuité des opérations. Il devrait au minimum couvrir les principales activités liées aux ressources humaines, les systèmes de paie, la gestion des locaux, la communication et certaines activités financières clés, comme par exemple la comptabilité des bureaux de terrain;
- b) le Groupement d'achats et la Mutuelle de crédit devraient être dirigés par des conseils indépendants assurant une représentation adéquate des utilisateurs. Chaque Conseil devra compter parmi ses membres un représentant du Directeur général afin de protéger les intérêts et la réputation de la FAO. Le Groupement d'achats et la Mutuelle de crédit devront constituer des organes financiers totalement indépendants de la FAO. Les opérations courantes du Groupement d'achats devraient être sous-traitées à une organisation expérimentée dans le commerce de détail. La gestion des contrats de restauration de la FAO, aujourd'hui assurée par le Groupement d'achats, devrait être confiée aux services chargés de la gestion des installations.

Sigles

ADPIC	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
ADRAO	Centre du riz pour l'Afrique
AELE	Association européenne de libre-échange
AF	Département des ressources humaines, financières et matérielles
AFF	Division des finances
AFF	Zonage agroécologique
AFH	Division de la gestion des ressources humaines
AFS	Division des services administratifs
AG	Département de l'agriculture et de la protection des consommateurs
AGE	Division mixte FAO/AIEA des techniques nucléaires dans l'alimentation et l'agriculture
AGNP	Service de la nutrition, de l'analyse et de l'évaluation nutritionnelles
AGP	Division de la production végétale et de la protection des plantes
AGS	Division des infrastructures rurales et agro-industries
AGSF	Service de la gestion, de la commercialisation et des finances agricoles
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AKIS	Systèmes de connaissance et d'information agricole pour le développement rural
APD	Aide publique au développement
APO	Cadre associé
APRACA	Association de crédit agricole et rural pour l'Asie et le Pacifique
AQUASTAT	Système mondial d'information sur l'eau et l'agriculture
AUD	Bureau de l'Inspecteur général
BAH	Booz Allen Hamilton
BEP	Bureau de l'exécution des projets
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIT	Bureau international du travail
BPA	Bonnes pratiques agricoles
CAD	Comité d'aide au développement
CCEG	Contributions de contrepartie en espèces des gouvernements
CCI	Corps commun d'inspection du Système des Nations Unies
CC-EEI	Comité du Conseil chargé de l'Évaluation externe indépendante de la FAO
CCT	Comité consultatif technique
CDB	Convention sur la diversité biologique

CE	Commission européenne
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CENUE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CI	Conservation International
CIAT	Centro Centre international d'agriculture tropicale
CIFOR	Centre pour la recherche forestière internationale
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux.
CIRAF	Centre international pour la recherche en agroforesterie
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CO	Bureau de pays
COAG	Comité de l'agriculture
COFI	Comité des pêches
COFO	Comité des forêts
COO	Fonctionnaire en Chef chargé des opérations
CP	Comité des produits
CPANE	Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est
CQCJ	Comité des questions constitutionnelles et juridiques
CRGAA	Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
CSS	Centre des services communs
CTPD	Coopération technique entre pays en développement
DFID	Département du développement international
DG	Directeur général
DGA	Directeur général adjoint
DLCC	Comité de lutte contre le criquet pèlerin
DPAI	Domaine prioritaire pour une action interdisciplinaire
DSRP	Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EB	Extrabudgétaire
ECHUI	Initiative visant à éliminer la faim et la dénutrition chez les enfants
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
ECTAD	Centre d'urgence de la FAO pour la lutte contre les maladies animales transfrontières
EMPRES	Système de prévention et de réponse rapide contre les ravageurs et les maladies transfrontières des animaux et des plantes
ES	Département du développement économique et social
ESA	Division de l'économie du développement agricole

ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
ESS	Division de la statistique
EST	Division du commerce international et des marchés
ESW	Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural
FAOR	Représentant de la FAO
FAOSTAT	Base de données statistiques fondamentales de l'Organisation
FC	Comité financier
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FERTISTAT	Statistiques sur l'emploi des engrais
FI	Département des pêches et de l'aquaculture
FIAN	Information et réseau d'action pour le droit à se nourrir
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIGIS	Système mondial d'information sur les pêches
FIP	Analyse des risques - points critiques pour leur maîtrise
FISHERS	Base de données mondiale sur le nombre de pêcheurs
FLEG	Application des lois forestières et gouvernance
FMI	Fonds monétaire international
FMRA	Forum mondial de la recherche agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FNUF	Forum des Nations Unies sur les forêts
FO	Département des forêts
G77	Groupe des 77 aux Nations unies
GAIN	Alliance mondiale pour l'amélioration de la nutrition
GAO	Bureau du Congrès américain sur les responsabilités du gouvernement
GCP	Programme de coopération avec les gouvernements
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
GED	Plan d'action - parité hommes-femmes et développement
GEMS	Système mondial de surveillance de l'environnement
GIG	Groupe intergouvernementale subsidiaire sur les différents produits
GIL	Division de la bibliothèque et des systèmes documentaires
GPA	Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres
GTQ	gestion totale de la qualité
GTZ	Système mondial d'information sur les pêches
HLCM	Comité de haut niveau sur la gestion
HORTIVAR	Base de données des performances des cultivars horticoles
IAP	Plan d'action immédiate
ICP	Programme de coopération avec l'industrie

ICRISAT	Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides
IDWG	Groupes de travail interdépartementaux
EEI	Évaluation externe indépendante
IFI	Institution financière internationale
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
IFRS	Normes comptables internationales
IIASA	Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués
IICA	Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture
ILRI	Institut international de recherches sur l'élevage
IOMC	Programme interorganisations pour une gestion rationnelle des produits chimiques
IPGRI	Institut international des ressources phytogénétiques
IPTRID	Programme international pour la recherche et la technologie en irrigation et drainage
IRRI	Institut international de recherches sur le riz
ISNAR	Service international pour la recherche agricole nationale
ISRIC	Centre international de référence et d'information pédologique
IUFRO	Union internationale des instituts de recherches forestières
IWMI	Institut international de gestion des ressources en eau
KC	Département des connaissances et de la communication
KCC	Division de la Conférence, du Conseil et du protocole
KCE	Division de l'échange des connaissances et du renforcement des capacités
KCI	Division de la communication
KCT	Division des technologies de l'information
KM	<u>Gestion du savoir</u>
LADA	Évaluation de la dégradation des terres dans les zones arides
LEAD	Initiative élevage, environnement et développement
LEG	Bureau juridique
LO	Bureau de liaison
LoA	Lettres d'accord
LOBR	Bureau de liaison avec l'Union européenne et la Belgique
LOGE	Bureau de liaison avec les Nations Unies, Genève
LOJA	Bureau de liaison au Japon
LONY	Bureau de liaison avec les Nations Unies, New York
LOWA	Bureau de liaison pour l'Amérique du Nord
MoU	Mémoire d'accord
MSU	Unité administrative de soutien

NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique:
NFPF	Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux
NMTPF	Cadres nationaux sur les priorités à moyen terme
NO	Fonctionnaire national
	Normes comptables internationales du secteur public
NR	Département de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement
NRLA	Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers
NRR	Division de la recherche et de la vulgarisation
OCD	Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
ODG	Direction générale
OGM	Organisme génétiquement modifié
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OSC	Organisation de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAFT	Programme d'action forestier tropical
PAI	Plan d'action immédiate
PAM	Programme alimentaire mondial
PAN-UK	Réseau d'action pour les pesticides - Royaume-Uni
PBE	Bureau du programme, du budget et de l'évaluation
PBEE	Service de l'évaluation
PBEP	Service du programme et du budget
PC	Comité du Programme
PC	Programme de coopération
PCF	Partenariat de collaboration sur les forêts
PCT	Programme de coopération technique
PEAT	Programme élargi d'assistance technique
PEPFAR	Plan d'urgence du président en matière de lutte contre le sida

PI	Protection intégrée
PIB	Produit intérieur brut
PIRES	Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la présentation de rapports sur son exécution
PMA	Pays le moins avancé
PMEDP	Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche
PMT	Plan à moyen terme
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PO	Programme ordinaire
PPAB	Conseil de direction
PPFPB	Programme de partenariat FAO/Pays-Bas
PPRC	Comité chargé de l'examen de programmes et de projets
PROFOR	Programme sur les forêts
PSSA	Programme spécial pour la sécurité alimentaire
PTB	Programme et travail et budget
RAF	Bureau régional pour l'Afrique
RAP	Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique
RBB	Budgétisation axée sur les résultats
RBM	Gestion axée sur les résultats
RCAAP	Réseau de centres d'aquaculture pour la région Asie-Pacifique
REDCAPA	Réseau d'institutions spécialisées dans l'enseignement de l'agriculture et des politiques de développement durable en Amérique latine et dans les Caraïbes
REU	Bureau régional pour l'Europe
RLC	Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes
RNE	Bureau régional pour le Proche-Orient
RO	Bureau régional
RPGAA	Ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture
SAA	Conseillers agricoles principaux
SADC	Communauté du développement de l'Afrique australe
SAFR	Bureau sous-régional pour l'Afrique australe et orientale
SAICM	Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques
SCT	Système de comptabilité de terrain
SD	Département du développement durable
SDG	Sous-Directeur général
SEAGA	Programme d'analyse socio-économique Selon: les questions de parité hommes-femmes

SEUR	Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale
SFERA	Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation
SFI	Initiative pour la fertilité des sols
SG	Services généraux
SGRH	Système de gestion des ressources humaines
SICIAV	Systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SIG	Système d'information géographique
SINGER	Réseau d'information à l'échelle du système sur les ressources génétiques
SIPC	Stratégie internationale de prévention des catastrophes
SLAC	Bureau sous-régional pour les Caraïbes
SMDD	Sommet mondial pour le développement durable
SMIAR	Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture
SMM	Réunion de direction de haut niveau
SMOT	Système mondial d'observation terrestre
SNDS	Stratégie Nationale de Développement de la Statistique
SNRA	Systèmes nationaux de recherche agricole
SOCO	La situation des marchés des produits agricoles
SOFA	La situation de l'alimentation et de l'agriculture
SOFI	L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde
SOFIA	La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture
SOFO	Situation des forêts du monde
SOTER	Base de données sols et terrain
SPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
SPTB	Sommaire du Programme de travail et budget
SRC	Coordonnateur sous-régional
SRO	Bureau sous-régional
TA	Assistance technique
TAP	Réserve de personnel temporaire
TC	Département de la coopération technique
TCA	Division de l'assistance aux politiques et de la mobilisation des ressources
TCE	Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation
TCI	Division du Centre d'investissement
TCO	Division des opérations de terrain
TCOS	Service de gestion et de coordination du PSSA
TI	Technologies de l'information:

TKN	Réseaux thématiques de connaissances
ToR	Cadre de référence
UA-BIRA	Union africaine - Bureau interafricain pour les ressources animales
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest-Africaine
UICN	Union mondiale pour la conservation de la nature et de ses ressources
UK	Royaume-Uni
UNC	Bureau de la coordination à l'échelle des Nations Unies et du suivi des OMD
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
USA	États-Unis d'Amérique
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
UTF	Fonds fiduciaire unilatéral
VDGA	Vice-Directeur général adjoint
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
WAICENT	Centre mondial d'information agricole
WIEWS	Système mondial d'information et d'alerte rapide sur les ressources phytogénétiques
WWF	Fonds mondial pour la nature

Annexe 1: Coûts et économies indicatifs et résumé des recommandations par segment

INTRODUCTION

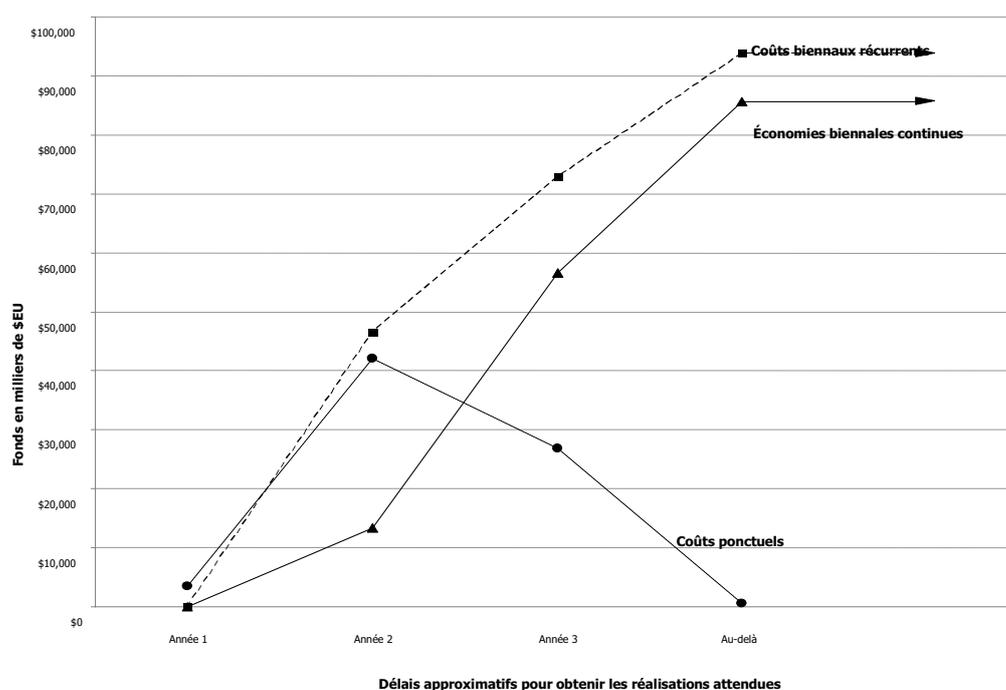
Toutes les informations figurant à la présente annexe sont indicatives et fournies à titre préliminaire. Les suggestions concernant la responsabilité principale pour les recommandations et les réalisations attendues ainsi que l' "intensité" estimée sont destinées à préciser l'esprit des recommandations de l'EEI afin d'assister et orienter l'élaboration plus détaillée du Plan d'action immédiate.

Les estimations concernant les coûts et les économies indicatifs ont été élaborées par l'équipe de base de l'EEI, en utilisant les informations fournies à sa demande par le Service du programme, du budget et de l'évaluation de la FAO. Elles pourraient évoluer en fonction des hypothèses, des décisions adoptées et d'un examen plus approfondi.

COÛTS ET ÉCONOMIES INDICATIFS

Segment	Thème:	Économies biennales actuelles (milliers de dollars EU)	Coûts biennaux récurrents (milliers de dollars EU)	Coûts ponctuels * (milliers de dollars EU)
Global	Plan d'action immédiat			\$1,200 - \$2,800
1. Stratégie	Nouveau Cadre stratégique de l'Organisation			\$1,000 - \$2,000
	Composantes stratégiques (entre domaines techniques)	\$1,600 - \$1,800	\$1,700 - \$1,920	\$600 - \$1200
	Considérations pour des choix stratégiques	\$9,600 - \$11,200	\$14,070 - \$19,690	\$1,610 - \$2,830
	Partenariats externes spécifiques		\$2,800 - \$3,200	\$100 - \$300
	Coopération technique aux niveaux national et régional		\$13,400 - \$20,600	
2. Gouvernance	Réforme de la gouvernance			\$280 - \$310
	Rôle de gouvernance mondiale			\$25 - \$40
	Rôle fiduciaire et contrôle général		\$6,100 - \$7,600	
	Architecture de la gouvernance	\$640 - \$820	\$6,460 - \$8,508	
	Procédures de la gouvernance		\$1,600 - \$1,950	\$100 - \$110
	Finances			
3. Systèmes et culture	Examen d'ensemble de la gestion et de l'administration			\$3,000 - \$5,000
	Ressources humaines		\$9,300 - \$11,400	\$2,750 - \$3,550
	Efficiency administrative	\$8,350 - \$16,200	\$1,800 - \$2,000	\$50 - \$70
	Technologies de l'information		\$1,080 - \$1,330	\$720 - \$880
	Culture de l'Organisation (mesures directes)		\$1,900 - \$2,100	\$1,000 - \$1,500
4. Structure	Siège	\$29,100 - \$30,700		\$50,000 - \$55,000
	Terrain	\$12,000 - \$20,000	\$17,500 - \$29,000	
TOTAL		\$61,290 - \$80,720	\$77,710 - \$109,290	\$62,435 - \$75,590
Coûts des obligations de dépenses après la cessation de service			\$39,700	

Figure 1.3: Coûts et économies estimatifs découlant des recommandations de l'EEI



RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS PAR SEGMENT

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Recommandations générales				
Plan d'action immédiate	Formuler et adopter un plan d'action immédiate de 3-4 ans sur la base des recommandations du rapport (1.1)	<p>Un plan de communications devrait être prévu afin que tous les membres, le Directeur de la FAO et les principaux partenaires soient en permanence informés de l'avancement des activités</p> <p>Certaines des recommandations produisent rapidement des résultats positifs, donnant ainsi la preuve de progrès tangibles produisant un effet d'accélération et créant un climat de confiance. D'autres recommandations demandent plus de temps et doivent être suivies à l'aide de rapports d'avancement réguliers</p> <p>Le Plan d'action immédiate doit être établi et dirigé conjointement par les organes directeurs et la Direction générale. Son objectif est de garantir l'avenir de la FAO, comme l'organisation mondiale dynamique, crédible, digne de confiance et efficace envisagée à l'origine par ses fondateurs. Il est clair que ce plan relève de la responsabilité de la gouvernance, mais il ne peut être réalisé que si les organes directeurs et le secrétariat le conçoivent et le gèrent ensemble. Il faut maintenant maintenir l'élan acquis à défaut de quoi les possibilités de réforme dans la croissance seraient perdues</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p>	<p>+++</p> <p>+++</p>
Plan d'action immédiate	Après le débat général et l'accord de principe sur la voie à suivre conclus lors des sessions du Conseil et de la Conférence de novembre 2007, le Conseil devrait établir un groupe de travail conjoint avec la direction pour élaborer le plan d'action immédiate et démarrer son application concrète (1.2)		Direction générale	+++

+++ L' "indice d'intensité" estimé pour chaque réalisation attendue est un indicateur des travaux requis ou du nombre d'acteurs appelés à participer. Les principaux facteurs déterminants sont les suivants: nombre et diversité des personnes devant être consultées (notamment s'il s'agit de personnes externes à l'Organisation mais aussi de fonctionnaires de la FAO), durée requise pour un processus en bonne et due forme et ampleur probable des négociations.

Thème:	Spécifications et détail		Responsabilité principale	Intensité +++
Segment 1: Stratégie				
Nouveau Cadre stratégique de l'Organisation	<p>Cadre stratégique</p> <p>Élaborer une stratégie clairement énoncée couvrant toute la gamme des produits de la FAO jusqu'en 2015 au minimum, qui soit comprise et ratifiée par tous les membres et univoque dans sa description des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs. Les programmes existants qui ne seraient pas repris dans le Cadre stratégique seraient éliminés à moins que les organes directeurs n'en décident autrement (7.1)</p> <p><i>Égaleme Segment 3</i></p>	<p>Transcender les aspirations générales et les annonces d'objectifs nobles:</p> <p>a) en tenant compte, après analyse, des avantages comparatifs absolus et dynamiques de la FAO;</p> <p>b) en présentant clairement les cinq ou six thèmes prioritaires (au maximum) sur lesquels la FAO propose d'axer ses efforts;</p> <p>c) en énonçant des critères systématiques pour l'établissement des priorités et l'affectation de ceux-ci aux priorités réelles (quelle est la priorité principale pour l'affectation des ressources? Quelle est la priorité secondaire? Et ainsi de suite);</p> <p>d) en indiquant clairement les domaines où la FAO cessera de travailler et en établissant l'ampleur générale des ressources nécessaires pour atteindre ses objectifs;</p> <p>e) en définissant les stratégies visant à mobiliser ces ressources</p> <p>f) en établissant les objectifs de performance et de réalisation pour lesquels l'Organisation sera tenue responsable.</p>	Organes directeurs Direction générale	+++
	Réviser et modifier l'architecture du Nouveau modèle de planification du Programme pour rendre cohérents le nouveau Cadre stratégique et le Plan à moyen terme. Le modèle de programmation devrait être vraiment étendu à l'ensemble de l'Organisation et intégrer pleinement les ressources extrabudgétaires dans tous les aspects de la programmation, y compris l'établissement des objectifs. Le nouveau Cadre stratégique devra comprendre tous les éléments essentiels d'un plan quadriennal à moyen terme (c'est-à-dire paramètres de programmation complets, masse critique, besoins au niveau des coûts, d'opportunité et définition des fins, et des moyens pour cette période). Prendre pour base les trois objectifs des pays membres actuellement identifiés dans le Cadre stratégique qui sont en étroite corrélation avec les OMD. On obtiendra ainsi une base pour un cadre logique avec des liens vers les programmes et un ciblage d'ensemble sur les impacts. Le nouveau Cadre stratégique devrait prendre en compte les éléments clés d'un plan quadriennal à moyen terme, devrait permettre aux organes directeurs de se concentrer sur une stratégie à moyen et long termes tout en laissant au secrétariat la gestion du programme de travail et l'obligation de rendre compte <i>a posteriori</i> aux organes directeurs des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs convenus		Organes directeurs Direction générale	+++
	Identifier cinq ou six thèmes prioritaires pour servir de base à la mobilisation de ressources à la FAO. On pourrait ainsi présenter aux donateurs des objectifs et priorités clairs avec des propositions de programmes assorties de justifications et d'une estimation approximative des ressources nécessaires. Cela facilitera une meilleure cohérence du programme et incitera les donateurs à collaborer à des priorités stratégiques et programmatiques approuvées et à fournir un appui approprié. Voir également recommandation 7.2		Organes directeurs Direction générale	+++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		<p>Communiquer régulièrement les principaux thèmes de l'Organisation (cinq ou six ou plus) à la fois vers le haut à l'intention des organes directeurs, par l'intermédiaire de documents sur le programme et le budget indiquant les liens entre les programmes, et vers le bas à l'intention du personnel avec des indicateurs de résultats permettant de mesurer l'efficacité du travail. Cela devrait également avoir un effet d'entraînement sur la définition des priorités et le ciblage au niveau des divisions et sous-divisions dans toute l'Organisation. Les stratégies régionales et nationales devraient également être finalisées dans le cadre de ces priorités convenues (voir également Chapitre 6)</p> <p>Les travaux à l'échelle des pays peuvent et doivent avoir des effets bénéfiques à la fois pour le pays récipiendaire et pour les travaux normatifs mondiaux et aider à faire progresser la réforme des Nations Unies. Ils doivent donc être cohérents avec les cadres nationaux sur les priorités à moyen terme (qui devraient être mieux ciblés qu'actuellement) qui à leur tour s'inscriraient dans le cadre du PNUAD et d'accords conclus dans le cadre de l'Initiative "Unis dans l'action"</p> <p>Convenir, lors des Conférences régionales, les quelques thèmes fondamentaux à l'échelle régionale, qui coïncideraient avec les priorités mondiales de la FAO</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Organes directeurs</p>	<p>++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>
Nouveau Cadre stratégique de l'Organisation	<p>Cadre stratégique</p> <p>Identifier, en interaction étroite entre le secrétariat et les membres, un nombre limité de thèmes techniques prioritaires soutenant chacun un ou plusieurs objectifs des États Membres. Les thèmes devraient être ciblés, l'intégrer des activités de plaidoyer, des travaux normatifs et des initiatives de coopération technique et avoir une durée d'au moins six ans (trois exercices biennaux). Une fois le maximum atteint, de nouveaux thèmes ne seraient pas ajoutés sans avoir éliminé ceux existants (7.2)</p>	<p>Les critères de sélection des programmes prioritaires devraient être les suivants:</p> <p>a) priorité absolue en termes de besoins des membres</p> <p>b) utilisation des atouts potentiels comparatifs de l'Organisation, y compris les capacités existantes, l'interdisciplinarité et l'intégration d'activités de plaidoyer, le travail normatif et la coopération technique</p> <p>c) actualité et intérêt pour les donateurs de fonds extrabudgétaires</p> <p>d) possibilité de constituer des partenariats</p> <p>Intégrer les ressources du Programme ordinaire et les ressources extrabudgétaires autour des différents thèmes, dont la définition devrait être une priorité absolue pour la mobilisation de ressources extrabudgétaires. Désigner un gestionnaire spécialement chargé de la question thématique au-delà d'un certain montant des fonds</p> <p>Les membres devraient se concentrer sur les grands objectifs et les principaux domaines de travail, pas sur les produits, lors de la prise de décision concernant les priorités de programme</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Organes directeurs</p>	<p>+++</p> <p>+</p> <p>++</p>
Nouveau Cadre stratégique de l'Organisation	<p>Stratégie et priorités</p> <p>Les trois objectifs définis par les États Membres (éradication de la faim et de la malnutrition, contribution de l'agriculture au développement économique et social et gestion durable des ressources naturelles pour l'alimentation et</p>	<p>Allouer une faible part du budget technique pour l'ensemble de l'Organisation (peut-être 10 pour cent) aux directeurs généraux adjoints chargés des programmes techniques pour encourager les travaux concernant l'objectif dont ils sont responsables, notamment entre les divisions et départements</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p>	<p>++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
	l'agriculture) doivent être les objectifs ultimes présentés dans le cadre hiérarchique logique de l'analyse des objectifs et moyens pour la FAO (3.1)	Cela devrait être un domaine prioritaire pour l'allocation des ressources afin d'encourager l'interdisciplinarité	Organes directeurs Direction générale	++
Composantes stratégiques (entre domaines techniques)	<p>Mobilisation des ressources</p> <p>Mettre en place une stratégie cohérente et dynamique de mobilisation des ressources sur la base des thèmes prioritaires et des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme (7.6)</p>	<p>Mobiliser les ressources sur la base des thèmes prioritaires et des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme. Communiquer aux organes directeurs les ressources mobilisées en dehors de ces paramètres et dépassant un million de dollars EU avant de les accepter (7.6.A)</p> <p>Égalité. Segment 2</p> <p>Accorder des encouragements, des délégations de pouvoirs et des incitations aux représentants et dirigeants de la FAO pour la mobilisation de ressources (7.6.B)</p> <p>Égalité. Segment 3</p> <p>Définir des investissements ciblés destinés à rechercher de nouvelles sources d'appui en dehors des donateurs traditionnels, en particulier auprès des nouvelles fondations privées (7.6.C)</p> <p>Comme le recommande l'évaluation du TeleFood, dans le but de créer et de renforcer l'appui à la FAO de la part du public et des petites entreprises, il faudrait établir une nouvelle fondation indépendante entièrement extérieure à la bureaucratie de l'Organisation. La fondation remplacerait le TeleFood et les fonds mobilisés seraient affectés aux thèmes prioritaires la FAO avec un soutien limité au cours des trois/quatre premières années (7.6.D)</p> <p>Encourager les financements groupés des donateurs en faveur des thèmes et des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme et le Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation, en réduisant les coûts de transaction et en accentuant la prise en charge conformément à la Déclaration de Paris. Les divers donateurs pourraient aussi participer à des programmes de partenariat à long terme en harmonie avec le Cadre (7.6.E)</p> <p>Sous la direction des organes directeurs de la FAO, des accords devraient être conclus pour faire en sorte que les coûts de ces rôles mondiaux reposent sur une base prévisible et durable et renforcent le sentiment d'appartenance de la famille de la FAO à leur égard. Serait incluses aussi des exigences concernant des conventions et autres arrangements statutaires pour assurer le financement intégral des rôles que la FAO serait tenue de remplir. (7.6.F)</p>	Direction générale	+
Composantes stratégiques (entre domaines techniques)	<p>Stratégie de partenariat</p> <p>Élargir la vision de la FAO pour lui permettre de peser sur la gouvernance dans le domaine de l'agriculture au XXI^e siècle en renforçant les partenariats et les alliances sur la base des avantages comparatifs et pour une plus grande efficacité et efficience (5.1)</p>	<p>Mettre au point à l'échelle de l'Organisation une stratégie de partenariat afin de: i) créer une meilleure culture du partenariat au sein de la FAO en faisant l'une des modalités de travail plutôt qu'une idée fugace et ii) encourager une approche plus stratégique et moins fragmentée pour la mise en place et l'évaluation des partenariats. Ces stratégies prendront également en considération un grand nombre de leçons générales tirées des partenariats de développement tentés au cours des dernières années.</p> <p>Appliquer les recommandations formulées par l'Évaluation des partenariats de la FAO.</p>	Direction générale	+++
			Direction générale	++

Thème:	Spécifications et détail		Responsabilité principale	Intensité +++
Composantes stratégiques (entre domaines techniques)	<p>Recommandation (Référence entre parenthèses)</p> <p>Stratégie de partenariat Y compris les partenaires de la FAO dans les processus des organes directeurs, dans une plus large mesure, y compris la mise au point d'accords pertinents et nécessaires au regard du rôle de gouvernance mondiale de la FAO (5.2)</p> <p><i>Égaleme nt Segment 2</i></p>	<p>Engager la société civile et le secteur privé dans les processus des organes directeurs, de manière officielle et informelle, afin de contribuer à l'élaboration des politiques et accords mondiaux. Voir recommandation 4.19</p> <p>Accorder la priorité au partenariat comme moyen de renforcer les impacts, l'efficacité et l'efficience ainsi que de relever les défis multisectoriels auxquels est confronté le secteur.</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p>
Composantes stratégiques (entre domaines techniques)	<p>Gestion des connaissances Faciliter la mise en commun des connaissances et jouer un rôle au niveau des politiques pour s'efforcer d'équilibrer les intérêts entre la création de savoirs, qui relèvent souvent du domaine privé, et la mise à disposition des connaissances dans le domaine public, surtout pour les pays les moins avancés (3.3)</p>	<p>Mettre au point une vision stratégique axée sur des domaines spécifiques d'accès aux connaissances, en accordant une attention particulière aux questions suivantes:</p> <p>a) questions de propriété intellectuelle et besoins des pays les plus pauvres b) évaluation de la valeur des matériels et collaboration avec des moteurs de recherche pour faciliter le repérage des informations de qualité c) disponibilité de matériels dans des langues autres que l'anglais d) dialogue avec d'autres prestataires de services de coopération technique (y compris du secteur privé).</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p>	<p>++</p>
Composantes stratégiques (entre domaines techniques)	<p>Promotion et communication Élaborer une véritable stratégie de communication et de promotion de l'Organisation en adoptant un processus plus collégial et en le soumettant à l'approbation des organes directeurs (3.4)</p>	<p>La stratégie devrait:</p> <p>a) mobiliser les ressources de l'ensemble de l'Organisation au service de campagnes ciblées b) faciliter la communication intégrée de messages plus détaillés et d'informations sur les politiques techniques en créant une convergence autour d'un nombre limité de thèmes ou d'objectifs centraux pour les activités de promotion, qui devraient dans toute la mesure possible coïncider avec les thèmes prioritaires d'ensemble de l'Organisation c) établir un solide partenariat avec les organismes basés à Rome pour envoyer des messages fondamentaux communs, en unifiant la Journée mondiale de l'alimentation, le TeleFood et le Programme des Ambassadeurs autour de cet objectif commun. (3.4.A) Voir également recommandations 5.4 et 5.10</p> <p>Décider s'il y a lieu de poursuivre et d'élargir les activités de promotion auprès du grand public en intégrant davantage à la stratégie globale de communication ou s'il faut les abandonner. Si la FAO devait élargir ses travaux dans ce domaine, il faudrait créer une fondation séparée de la FAO, libre des procédures administratives de la FAO et entièrement autonome financièrement après deux exercices biennaux. Si cette fondation n'a pas pleinement pris pied et n'est pas autonome après ces quatre années, le projet serait abandonné (3.4.B) (8.12.B)</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p>	<p>+++</p> <p>+++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Composantes stratégiques (entre domaines techniques)	Renforcement des capacités Formuler une stratégie de renforcement des capacités après avoir évalué les besoins et capacités de pays se trouvant à divers stades de développement et dans différentes régions du monde. Elle reconnaîtra que le renforcement des capacités en dehors des services gouvernementaux n'était pas un domaine où la FAO bénéficiait d'un avantage comparatif (3.24)	<p>Les pays en développement, les donateurs et partenaires devraient être invités à participer à l'élaboration de la stratégie afin de veiller à ce que les services nécessaires au renforcement de la capacité soient mis à la disposition des pays mais cela ne signifie pas nécessairement qu'ils soient fournis par la FAO (voir également recommandation 3.5). Les partenariats doivent donc être un aspect essentiel de cette stratégie.</p> <p>Le renforcement des capacités devrait être un domaine prioritaire pour la mobilisation de ressources extrabudgétaires, d'autant plus que le PCT est inapproprié pour bon nombre de projets de renforcement des capacités (3.24.A).</p> <p>Les approches en matière de formation et d'enseignement supérieur devraient optimiser les partenariats et le travail en réseau, en reconnaissant les contraintes liées aux nouveaux médias et, en règle générale, en répondant aux besoins des enseignants avant d'envisager une assistance directe aux étudiants (3.24.B).</p> <p>Pour mieux intégrer les activités basées au Siège et dans les pays, le renforcement des capacités devrait occuper une position plus centrale, y compris nombre de fonctions remplies actuellement par le Département de la coopération technique (voir Chapitre 6) (3.24.C)</p> <p>Également Segment 4</p>	Direction générale	+++
Composantes stratégiques (entre domaines techniques)	Collaboration avec les ONG Développer la collaboration avec les organisations de la société civile et les organisations non gouvernementales (5.8).	<p>Actualiser les politiques et les procédures de la FAO et développer les flux d'information pour contribuer à sensibiliser le personnel de la FAO à l'importance et aux avantages — ainsi qu'aux risques — des partenariats avec des ONG. Cette stratégie doit reconnaître que les partenariats fondés sur le respect mutuel peuvent aider la FAO à gagner en visibilité et en crédibilité professionnelle aux plans mondial, national et local. Elle doit être axée en particulier sur la création de partenariats avec les OSC et les ONG ayant un intérêt et de l'expérience dans les zones rurales. (5.8.A)</p> <p>Mettre en place un programme de promotion active en direction des ONG environnementales qui partagent son engagement dans le domaine des interactions entre environnement et agriculture et de la gestion des ressources naturelles. (5.8.B)</p> <p>Continuer à développer au maximum la collaboration avec des ONG dans le domaine des interventions d'urgence et approfondir ses relations en se fondant sur une stratégie claire, et ainsi accroître l'acceptation et la légitimité de son rôle de coordination. (5.8.C)</p> <p>Les campagnes de sensibilisation du public sont importantes et nécessitent des activités de promotion à grand rayon d'action, mais la FAO devrait mettre fin aux projets de TeleFood étant donné qu'ils sont très inefficaces du point de vue de la réalisation des objectifs, et coûteux et compliqués à administrer tant pour les représentants de la FAO que pour les bénéficiaires. (5.8.D)</p> <p>La FAO devrait chercher à faire participer les représentants de la société civile et du secteur privé aux processus nationaux d'élaboration des politiques où la FAO joue un rôle de médiateur. (5.8.E)</p>	Direction générale	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Composantes stratégiques (entre domaines techniques)	<p>Donner les moyens voulus aux représentants de la FAO dans les pays pour leur permettre de prendre des décisions concernant les projets et les budgets et faciliter ainsi les associations avec les ONG sur les questions d'intérêt commun. (5.8.F)</p> <p><i>Également Segment 3</i></p>	<p>Renforcer la compréhension qu'a le personnel de la FAO des rôles variés et de plus en plus importants joués par les sociétés privées dans le développement agricole.</p> <p>Mettre l'accent sur les possibilités de partenariat dans les domaines de l'agriculture et du développement rural avec les organisations participant au Pacte mondial des Nations Unies.</p>	Direction générale	+
Composantes stratégiques (entre domaines techniques)	<p>Collaboration avec le secteur privé</p> <p>Établir un cadre stratégique et politique clair permettant de travailler et de forger des partenariats avec le secteur privé, notamment avec les petites et moyennes entreprises (5.9).</p> <p>Communication et promotion</p> <p>Préparer une stratégie institutionnelle de communication et de promotion en partenariat avec les principales parties prenantes de la société civile, du secteur privé, des médias et d'autres organisations de contrepartie (5.10)</p> <p>Voir également recommandation 3.4.</p>	<p>Élaborer, en collaboration avec les organisations basées à Rome, une stratégie commune visant à exploiter la Journée mondiale de l'alimentation ainsi que d'autres manifestations pour faire mieux comprendre les questions cruciales en matière d'alimentation et d'agriculture. Voir également recommandation 5.4.</p>	Direction générale	++
Composantes stratégiques (entre domaines techniques)	<p>Évaluation du risque et planification</p> <p>Établir un plan de continuité des opérations dans le cadre de l'évaluation du risque et de la planification (8.20A)</p>	<p>Couvrir au minimum les activités de base sur les ressources humaines, l'état de paie, la gestion des bâtiments, les communications et les activités financières clés, y compris les comptes du terrain</p> <p><i>Également Segment 3</i></p>	Direction générale	++
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Statistiques et données de base</p> <p>Accorder une priorité nettement plus élevée à la fourniture de données de base et de statistiques. (3.5)</p>	<p>Réexaminer les besoins statistiques pour le XXI^e siècle et déterminer la meilleure façon d'y pourvoir. Ce réexamen devrait être largement ouvert à la participation des usagers et commencer par les besoins d'information et examiner si les données peuvent être rationalisées ou s'il faut de nouvelles données, ou de nouvelles agrégations de données.</p> <p>Consolider les statistiques relatives aux cultures et à l'élevage avec les informations sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité, les systèmes d'alerte rapide et les informations nutritionnelles (3.5.A)</p> <p>Renforcer les partenariats avec d'autres organisations, notamment pour les statistiques relatives aux cultures de base et à l'élevage (3.5.B)</p> <p>Renforcer les bases de données géoréférencées sur les ressources naturelles (en particulier sur la terre et l'utilisation des terres) (3.5.C)</p>	<p>Direction générale</p> <p>-----</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>-----</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>-----</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p>	<p>++</p> <p>-----</p> <p>+++</p> <p>-----</p> <p>+++</p> <p>-----</p> <p>+++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Systèmes d'information et publications</p> <p>Fournir des ressources adéquates pour les systèmes d'information car il est fondamental de maintenir et de renforcer ces systèmes pour que l'Organisation puisse jouer son rôle (3.6)</p>	<p>Accorder une plus grande attention à l'eau douce même si les partenariats seront essentiels vu le grand nombre d'organisations actives dans ce domaine. (3.5.D)</p> <p>Mettre à la disposition des pays les moins avancés une grande quantité de publications imprimées en raison des problèmes persistants que ces pays connaissent en matière d'accès à Internet et d'informatisation (3.6.A)</p> <p>Approfondir les modalités de mise en œuvre de la politique linguistique; concorder un budget pour chaque langue pour que, dans le cadre de cette enveloppe, un groupe d'utilisateurs décide de l'affectation des fonds pour la traduction, en plus de la traduction des documents de réunion (3.6.B)</p> <p>Des sites miroirs pourraient être créés pour le chinois et l'arabe dans les pays/régions respectifs. Les documents dans ces langues pourraient être mis à la disposition des individus et des institutions sur le site central au moyen de liens renvoyant au site miroir. (3.6.C)</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>+++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Soutien à l'investissement</p> <p>Si le Centre d'investissement doit continuer à fonctionner, une nouvelle stratégie doit être rédigée en termes clairs pour préciser le rôle de l'Organisation dans l'aide apportée aux pays pour qu'ils puissent définir leurs propres priorités, approches et plans d'investissement notamment pour les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). L'objectif de la FAO devrait être d'établir des partenariats entre les pays, les IFI et d'autres donateurs pour améliorer les stratégies d'investissement et les politiques de mise en œuvre (3.7)</p>	<p>De nouveaux accords avec les IFI devraient être conclus si le Centre d'investissement doit maintenir des relations avec elles et un soutien extrabudgétaire à long terme devrait être recherché pour compléter les affectations du budget ordinaire afin de fournir une assistance directe aux pays</p> <p>Appliquer des approches intégrées allant au-delà du Centre d'investissement et ses modalités actuelles de fonctionnement. Il faudra notamment accorder une attention prioritaire aux besoins à plus long terme des pays en particulier en ce qui concerne les possibilités et les contraintes d'ordre technique ou liées aux politiques économiques, sociales et institutionnelles qui influent sur le potentiel d'investissement</p> <p>Lorsque cette stratégie aura été élaborée et approuvée, l'actuel soutien du budget ordinaire de la FAO aux activités du Centre d'investissement hors du cadre de cette stratégie ne devrait pas être maintenu (3.7.A)</p> <p>Agir au niveau politique pour instaurer une collaboration forte avec le FIDA afin de lui fournir des contributions au plan technique et en matière de politique ainsi que les compétences et la présence de la FAO dans les pays pour permettre au FIDA de devenir un partenaire stratégique des pays (3.7.A)</p> <p>Comme les prêts de la Banque mondiale à l'agriculture continuent à augmenter, lier les partenariats de la FAO au niveau national aux possibilités de prêt de la Banque (3.7.C)</p> <p>Établir des relations stratégiques appropriées avec la Banque africaine de développement, qui compte étendre considérablement son rôle dans l'agriculture et le développement rural de l'Afrique (3.7.C)</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>+++</p> <p>++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		Recruter du personnel expérimenté ayant les compétences voulues de manière à maintenir la qualité des contributions de la FAO aux investissements dans les zones émergentes qui créent de l'emploi par une augmentation de la valeur ajoutée et au travail qui se fait en amont en matière de politiques d'investissement et de mobilisation des bailleurs de fonds (3.7.C)	Direction générale	++
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Soutien dans les situations d'urgence</p> <p>Accorder une priorité élevée aux activités réalisées par la FAO dans les situations d'urgence. (3.8)</p>	<p>Formuler et faire approuver par les organes directeurs une stratégie globale pour définir et obtenir un mandat clair sur les fonctions d'intervention d'urgence qui sont l'un des atouts de la FAO. Une telle stratégie devrait être dynamique et être réexaminée périodiquement par les organes directeurs. Il faudrait se concentrer sans équivoque sur les grandes urgences pour lesquelles la FAO peut intervenir en partenariat avec des tiers et optimiser ses avantages comparatifs.</p> <p>L'augmentation relative des ressources du Programme ordinaire allouées au maintien de la capacité opérationnelle de la Division des opérations d'urgence (TCE) est justifiée</p> <p>Poursuivre l'élargissement des capacités de la FAO dans le domaine de la gestion des urgences dues aux ravageurs des plantes (en particulier les acridiens) et renforcer la capacité actuelle en matière de maladie animale</p> <p><i>Égaleme nt Segment 3</i></p> <p>Il faut examiner systématiquement les rôles de la FAO dans le domaine des urgences (de la mobilisation des ressources à l'exécution en passant par la planification et la coordination) afin d'évaluer l'efficacité et l'impact tout en tenant compte de leur interdépendance. Les domaines où des améliorations sont nécessaires sont les procédures opérationnelles, l'engagement des ressources humaines nécessaires et le recours aux fonctionnaires et consultants, la priorité accordée aux urgences de grande envergure et les informations sur les bénéficiaires, le ciblage et l'utilisation qui est faite des produits de la FAO, et les demandes de financement appelant une aide différenciée pour assurer la durabilité</p> <p><i>Égaleme nt Segment 3</i></p>	<p>Organes directeurs Gestion</p> <hr/> <p>Organes directeurs Direction générale</p> <hr/> <p>Organes directeurs Direction générale</p>	+++
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Activités techniques générales</p> <p>Rééquilibrer la répartition des ressources avec un accroissement des parts relatives des forêts et des pêches ainsi qu'une augmentation significative de la proportion des ressources affectées au secteur de l'élevage (3.9).</p>	<p>Décision raisonnée des organes directeurs car les représentants des gouvernements proviennent en majorité du secteur des cultures</p>	Organes directeurs Direction générale	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Production végétale et protection intégrée</p> <p>Mettre au point un programme plus étoffé sur la nutrition des plantes et l'horticulture urbaine et périurbaine à petite échelle, ou, après une certaine période, mettre fin au programme (3.10).</p>	<p>Tous les efforts pour entreprendre des activités normatives dans d'autres domaines liés à la production végétale devraient cesser et la poursuite d'activités séparées au sein de la Division AGN n'est pas justifiée</p> <p>Cesser les efforts visant à entreprendre des activités normatives dans d'autres domaines liés à la production végétale; la poursuite d'activités séparées au sein de la Division de la nutrition (AGN) n'est pas justifiée.</p> <p>Les activités du Service des cultures et des herbages et du Service des semences et des ressources phytogénétiques devraient être fusionnées afin d'améliorer les synergies et d'utiliser plus efficacement les ressources (3.10.A)</p> <p><i>Également Segment 4</i></p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p>
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Élevage</p> <p>Une augmentation importante des ressources est justifiée et les activités relatives à l'élevage méritent d'être concentrées dans un petit département distinct (3.11.A).</p>	<p>Les travaux de la Commission internationale du riz doivent cesser, ou être poursuivis dans le cadre du GCRAI si celui-ci le souhaite (3.10.B)</p> <p>Le rôle de la FAO dans la formulation de politiques et de cadre réglementaire pour la protection intégrée reste crucial. En revanche, l'engagement de la FAO auprès des communautés de base n'est plus aussi utile (3.10.C)</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p>
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Soutien institutionnel au développement agricole</p> <p>Établir des politiques d'ensemble attribuant la priorité aux relations institutionnelles qui optimisent les points forts des secteurs public et privé et des ONG, l'utilisation de nouveaux médias s'il y a lieu et l'instauration de partenariats forts (3.17).</p>	<p>Cibler le travail, comme condition préalable, sur les domaines suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) politiques sectorielles et gestion en faveur des pauvres, b) santé animale (incidences sur les pauvres, les économies nationales des pays en développement et les risques pour la santé animale et humaine à l'échelle planétaire), c) questions ayant trait à l'élevage et à l'environnement. <p>À moins qu'un important complément de ressources ne soit disponible permettant de rétablir le développement institutionnel comme activité priorité dans tous les secteurs, les activités devraient être concentrées afin de maintenir une masse critique dans les secteurs désignés comme prioritaires par les pays. En outre, si de nouvelles ressources d'un montant adéquat sont disponibles, les activités de développement institutionnel devraient être concentrées sur le secteur privé</p> <p>Si la FAO souhaite poursuivre son rôle de promotion en faveur de la réforme de l'éducation supérieure et de l'instauration de liens institutionnels, elle doit travailler en partenariat étroit avec l'UNESCO et, si possible, la Banque mondiale (3.17.A)</p> <p>Approfondir l'étude des atouts, des faiblesses et de la pertinence du modèle d'école de terrain pour agriculteurs, ainsi que des possibilités offertes par le travail en réseau avec les ONG et le secteur public à l'appui de l'apprentissage collectif, moyennant l'utilisation de nouveaux médias (3.17.B).</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		<p>Compte tenu des efforts récents déployés par la FAO pour travailler de manière plus intégrée au développement du secteur agroalimentaire (et sous réserve de la disponibilité de ressources) ce programme devrait être poursuivi pour une durée de trois-quatre ans, puis une évaluation indépendante rigoureuse devrait être réalisée. La FAO devrait veiller à ce que ses efforts s'intègrent avec ceux du FIDA, du BIT, de l'ONUDI et du CCI en accordant une attention particulière à l'Afrique afin de réaliser un grand programme sectoriel commun sur les agro-industries. Concentrer les travaux sur les mesures favorisant la création d'emploi et de revenu, y compris le financement, le régime fiscal, l'accès aux marchés et les normes (commerce équitable, agriculture biologique, protection des travailleurs, surtout des enfants). Si l'évaluation précitée constate qu'il n'existe pas de stratégie claire et de programme conjoint, ce domaine d'activité devrait être abandonné (3.17.C)</p> <p>.....</p> <p>Quelques activités isolées sur le financement rural peuvent être poursuivies, de préférence conjointement avec le FIDA, mais des activités séparées sur la commercialisation ne sont pas justifiées (3.17.D)</p>	<p>Direction générale</p> <p>.....</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>.....</p> <p>++</p>
<p>Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique</p>	<p>Nutrition</p> <p>Évaluer de façon plus systématique et différenciée les besoins des pays membres en développement en matière d'appui aux politiques économiques, sociales, alimentaires et nutritionnelles. Une plus grande clarté à ce sujet permettrait aussi d'intensifier les partenariats et de mieux répartir les tâches dans tous les aspects de la formulation de politiques, notamment avec l'IFRI et les organismes internationaux de produits (3.18)</p>	<p>Accorder une attention accrue à la nutrition comme partie intégrante des politiques alimentaires et de réduction de la vulnérabilité alimentaire, en mettant davantage l'accent sur la compréhension des causes profondes de la malnutrition et de la sous-alimentation. Les activités nutritionnelles devraient être pleinement intégrées aux politiques; mettre fin aux travaux sur les jardins familiaux qui sont désormais réalisés par de nombreuses organisations; considérer que l'éducation et la nutrition dans les écoles et la nutrition communautaire peuvent être mieux réalisées par d'autres organisations, en particulier l'UNICEF; mettre un terme à d'autres travaux sur la composition des aliments (3.18.A)</p> <p>.....</p> <p>Accorder une attention accrue à l'analyse à moyen terme des marchés de produits qui fournit une base pour l'assistance aux politiques (étant donné que les analyses à court terme des marchés sont de plus en plus confiées au secteur privé et que les pays en développement utilisent très peu les analyses de la FAO) (3.18.B)</p> <p>.....</p> <p>Accorder une attention accrue à l'analyse de produits dynamiques à fort potentiel de croissance (3.18.C)</p> <p>.....</p> <p>Accorder une attention accrue à la création d'un environnement favorisant le développement commercial (3.18.D)</p>	<p>Direction générale</p> <p>.....</p> <p>Direction générale</p> <p>.....</p> <p>Direction générale</p> <p>.....</p> <p>Direction générale</p>	<p>+++</p> <p>.....</p> <p>+++</p> <p>.....</p> <p>+++</p> <p>.....</p> <p>+++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Intégration des considérations de parité hommes-femmes et habilitation des femmes</p> <p>Intégrer pleinement le Plan d'action sur la parité hommes-femmes au cycle de programmation de la FAO et établir des apports spécifiques dans ce cadre (3.19)</p>	<p>Atribuer à la parité hommes-femmes un certain rang de priorité dans l'attribution des fonds réservés à l'action interdisciplinaire et à l'action visant à favoriser la réalisation des trois objectifs des pays membres (3.19.A)</p> <p>Pour les coordonnateurs chargés de la parité hommes-femmes, il faudrait prévoir des critères de sélection et un mandat clair inclus dans la description d'emploi ainsi que l'expérience nécessaire (3.19.B)</p> <p>Égaleme^{nt} Segment 3</p> <p>La formation en matière de parité hommes-femmes et d'habilitation des femmes devrait bénéficier d'une priorité renouvelée en accordant une priorité particulière aux représentants de la FAO et aux coordonnateurs chargés de la parité hommes-femmes (3.19.C)</p> <p>Égaleme^{nt} Segment 3</p> <p>Étudier les possibilités d'une intensification des partenariats avec d'autres organisations (3.19.D)</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Environnement et ressources naturelles:</p> <p>Accorder clairement la priorité aux questions liées au changement climatique pour lesquelles la coopération entre les unités, les partenariats externes et la définition des rôles sont particulièrement importants (3.20)</p>	<p>La FAO, par le truchement de ses organes directeurs et du secrétariat, devrait examiner les textes issus d'organismes tiers, en plus de ses propres documents, pour veiller à ce que les intérêts des membres de la FAO soient bien pris en compte (3.20.A). Voir également recommandations 4.5 et 4.7.B</p> <p>Égaleme^{nt} Segment 2</p> <p>Accorder une priorité particulière au développement de bases de données géoréférencées dans les domaines relevant de sa compétence et aux répercussions de ces données afin de fournir aux pays des services de suivi et d'assistance en matière de politiques (3.20.B). Voir également recommandation 4.5.C</p> <p>Fournir une assistance en matière de politiques, de législation et de renforcement des capacités en relation avec les accords internationaux de la FAO et autres (3.20.C)</p> <p>La biodiversité des cultures et l'accès à cette biodiversité devraient rester une priorité. Toutefois les points forts de la FAO et le poids relatif des activités concernant la biodiversité des races animales autochtones sont moins évidents (3.20.D)</p> <p>Les partenariats avec le PNUE et le Fonds mondial pour l'environnement (FEM) pourraient permettre de faire progresser plus rapidement les travaux de la FAO dans ces domaines.</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>++</p> <p>++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
<p>Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique</p>	<p>Technologies de production, transferts et essais pilotes</p> <p>Souligner l'avantage comparatif important de l'Organisation dans le domaine des incidences de la technologie sur les politiques et réduire l'attention accordée au développement et au transfert de technologies et aux initiatives pilotes afin de porter une attention accrue à l'appui aux politiques et au renforcement des capacités. Se concentrer sur les activités destinées à favoriser l'accès aux connaissances relatives aux techniques de production (3.21)</p>	<p>Développer les points forts de la FAO en tant que gestionnaire de savoirs au lieu de chercher à définir des directives techniques définitives dans un domaine hautement compétitif. Cela comprend le développement de l'accès en réseau, la solution des problèmes de droits d'auteur et l'offre d'un choix de versions linguistiques (3.21.A)</p> <p>Utiliser de manière très sélective les projets pilotes lorsqu'ils répondent à une lacune avérée, lorsque l'attente de la part des décideurs est particulièrement forte après la fin du projet pilote, et lorsque les conditions sont réunies pour un élargissement éventuel des éléments qui ont fait leurs preuves pendant la phase pilote (3.21.B)</p> <p>Combiner le programme spécial pour la sécurité alimentaire à un grand programme d'activité de l'Organisation visant à accroître la production, les emplois et les revenus dans l'agriculture compte tenu des leçons qui seront tirées des évaluations portant sur les programmes nationaux et régionaux de sécurité alimentaire. Mettre fin aux projets isolés du TeleFood et utiliser les ressources obtenues lors des activités de collecte de fonds du TeleFood pour soutenir des domaines d'activité important. (3.21.C)</p> <p>Éliminer les activités concernant la technologie de production dans le domaine des agro-industries et de la mécanisation et réduire ces activités dans le domaine des cultures et de l'élevage (3.21.D)</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p>	<p>+</p> <p>+</p> <p>++</p> <p>++</p>
<p>Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique</p>	<p>Services juridiques</p> <p>Vu la réduction des ressources et la faible priorité apparemment accordée par les membres, concentrer l'assistance juridique aux pays membres sur les domaines où l'Organisation possède un avantage comparatif clair en liaison avec l'application des accords internationaux (3.22)</p>		<p>Direction générale</p>	<p>++</p>
<p>Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique</p>	<p>Politique et stratégie</p> <p>Concentrer les capacités de l'Organisation sur les moyens d'existence et l'accroissement du bien-être économique et social dans le sillage immédiat de son action de plaidoyer concernant l'élaboration des politiques (3.23)</p>	<p>Faire une analyse complète des besoins des pays en matière de soutien aux politiques - Voir également recommandation 3.18 (3.20.A)</p> <p>Exploiter, pour les activités relatives aux politiques, un atout de la FAO qui est de pouvoir mettre en présence des experts techniques, des économistes et des sociologues (3.23.B)</p> <p>Présenter des options et distinguer les impacts à court et à long termes. Lorsque les impacts à long terme sont positifs, analyser des options de transition (3.23.C)</p> <p>Résoudre le problème de la fragmentation des activités relatives aux politiques. Les politiques touchant aux pêches, aux forêts et à l'élevage devraient continuer d'être traitées séparément, pour préserver l'intégration étroite dans leur secteur respectif (3.23.D)</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		<p>Intégrer la nutrition aux activités relatives aux politiques alimentaires et s'attacher à mieux comprendre les causes profondes de la malnutrition et de la sous-alimentation (3.23.E)</p> <p>Intégrer le soutien direct aux pays et les activités à caractère plus normatif (3.23.F). Voir également Recommandation 7.1</p> <p>Reconnaître les représentants de la FAO en tant que principaux interlocuteurs des pays sur les questions relatives aux politiques et les équiper en conséquence (3.23.G).</p> <p>Améliorer la répartition des tâches entre la FAO et d'autres organisations en définissant plus clairement les besoins et priorités des pays et en procédant à des modifications institutionnelles permettant à la FAO d'exploiter ses avantages comparatifs (3.23.H)</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Terres et sols</p> <p>Attribuer une priorité plus élevée aux terres et aux sols (3.12)</p>	<p>Si des choix doivent être faits, accorder la priorité à la conservation du Système mondial d'information mais si la FAO reprend sa position de pointe en matière de production de données à l'échelle mondiale, ces approches et méthodes devront aussi être transférées aux pays membres; en conséquence, le renforcement des capacités et l'interface avec les politiques sont des domaines importants pour l'assistance aux pays</p>	<p>Organes directeurs</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p>
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Activités conjointes avec l'AIEA</p> <p>Vu les contraintes budgétaires actuelles, cesser les allocations de ressource à ces activités conjointes (3.13)</p>	<p>Lorsqu'il existe de fortes synergies, ces activités conjointes peuvent toutefois être reprises sous forme de partenariats dans le cadre des programmes correspondants de la FAO. Voir également recommandations 3.11.B et 6.11</p>	<p>Organes directeurs</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p>
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Ressources en eau et irrigation</p> <p>Remanier les ressources, mobiliser de nouveaux apports et appliquer une approche stratégique à plus long terme permettant à la FAO de contribuer à des politiques et programmes intégrés qui associent génie hydraulique, modes de faire-valoir, aspects économiques, gestion et législation (3.14)</p>	<p>S'appuyer sur les réseaux existants comme celui de l'ONU pour renforcer les partenariats et se mettre en relation avec l'ensemble des compétences disponibles au niveau mondial</p> <p>Ce travail devra être sous-tendu par un corpus de données à l'échelle mondiale sur l'eau, ses utilisations, les coûts et les retours d'investissement des différentes applications. La mise à disposition de ces données devrait rester une priorité pour la FAO</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Pêches Des ajustements sont encore possibles mais, dans le cadre des activités de la FAO, les Pêches devraient bénéficier d'une priorité accrue dans l'affectation des ressources. Cela exigera une décision raisonnée des organes directeurs au sein desquels peu de représentants gouvernementaux proviennent directement du secteur des pêches (3.15)</p> <p>Forêts Accorder une priorité légèrement supérieure aux forêts dans les allocations d'ensemble des ressources (3.16)</p>	<p>Élaborer une stratégie cohérente pour les activités dans le secteur des pêches, axée sur la formulation de politiques intégrées et sur les besoins en matière de données à l'échelle mondiale. Le concept du poisson de « l'eau à la table » devrait jouer un plus grand rôle dans le développement des moyens d'existence en créant des emplois en dehors des activités de capture, dans la pisciculture et la production à valeur ajoutée. Le travail de la FAO ne doit pas porter sur la technologie de détail mais sur les systèmes, la législation et les approches qui soutiennent ce processus de développement, tout en sauvegardant la justice sociale, la santé et l'environnement.</p> <p>Fournir un appui accru à l'élaboration de législations mondiales et régionales au moyen de partenariats solides</p>	Organes directeurs Direction générale	++
Choix stratégiques préliminaires pour le Programme technique	<p>Forêts Accorder une priorité légèrement supérieure aux forêts dans les allocations d'ensemble des ressources (3.16)</p>	Élaborer une stratégie, comme décidé lors de la dernière session du Comité des forêts, pour faciliter une approche intersectorielle plus intégrée et mettre l'accent, de manière continue mais sélective sur les partenariats. Les activités devraient être présentées sous forme de cadre logique correspondant aux trois objectifs du Cadre stratégique et il conviendrait de définir les principaux domaines où seraient concentrées les ressources parmi les priorités d'ensemble du programme.	Organes directeurs Direction générale	++
Partenariats externes spécifiques	<p>Élevage Redoubler d'efforts pour établir des partenariats même si les activités de la FAO dans ces domaines ne doivent pas ralentir dans l'attente d'une manifestation d'intérêt de la part d'éventuels partenaires (3.11.B)</p>	<p>Cesser de financer la plupart des activités de la Division mixte FAO/AIEA relatives à l'élevage. Si nécessaire, nouer un partenariat en dehors de la Division mixte pour élaborer les kits Elisa. Voir également recommandations 3.13 et 6.11</p> <p>Renforcer le partenariat avec l'OIE et l'OMS en créant un programme conjoint incluant un secrétariat commun pour les nombreux domaines transversaux (par exemple la création de capacités, la surveillance et l'alerte rapide, les secours d'urgence et le travail de recherche en réseau avec l'ILRI)</p> <p>Instaurer un partenariat solide avec l'ILRI et l'IFPRI dans le domaine des activités de formulation de politiques</p>	Organes directeurs Direction générale	++
Partenariats externes spécifiques	<p>Partenariat avec les Nations Unies Faire en sorte que les partenariats de la FAO - accords de collaboration, mécanismes de coordination interinstitutions et interactions avec les organes intergouvernementaux des Nations Unies - contribuent à l'accomplissement de sa mission et donc de celle du système des Nations Unies dans son ensemble (5.3)</p>	<p>Promouvoir le modèle du Partenariat de collaboration sur les forêts afin de traiter utilement des problèmes clés et de renforcer les possibilités de travailler en réseau. (5.3.A)</p> <p>Promouvoir des partenariats qui réduisent le rôle direct de la FAO dans la mise en œuvre là où elle est moins forte (5.3.B)</p> <p>Favoriser des possibilités de partenariats réels à l'échelon national en donnant aux représentants de la FAO dans les pays l'autorité nécessaire pour prendre des décisions sur les contenus et les budgets. (5.3.C)</p>	Direction générale	++
			Direction générale	+

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		<p>Promouvoir des partenariats axés sur les résultats qui tiennent compte des avantages comparatifs des différentes entités du système des Nations Unies, dans le cadre desquels la FAO puisse jouer un rôle de chef de file, de facilitateur ou de participant (5.3.D)</p> <p>Continuer d'apporter une contribution à la réforme des Nations Unies et au remaniement des politiques du système des Nations Unies, grâce à des mécanismes de coordination interinstitution (5.3.E)</p> <p>Jouer un rôle constructif dans des initiatives permettant d'assurer un soutien mieux coordonné et plus efficace du système des Nations Unies au niveau des pays, tout en reconnaissant la nécessité fondamentale d'assurer une prise en charge et une coordination nationales; en renforçant et en utilisant des systèmes nationaux et en élargissant la portée grâce à des partenariats en dehors du système des Nations Unies (par exemple organismes bilatéraux, IFI et réseaux d'ONG) (5.3.F)</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>+</p> <p>++</p>
Partenariats externes spécifiques	<p>Partenariats avec les organisations basées à Rome</p> <p>Renforcer davantage la coopération avec les trois organisations basées à Rome (5.4)</p>	<p>Les trois organisations basées à Rome devraient continuer à collaborer pour créer, par fusion, des services communs à Rome y compris, dès que possible, les applications des technologies de l'information et des communications se prêtant à une prise en charge commune comme la plateforme du système de gestion de la bibliothèque et, par la suite, la planification des ressources (5.4.A) Voir également recommandation 8.19</p> <p>Entreprendre - avec l'encouragement des organes directeurs - des efforts plus ambitieux dans le cadre de partenariats stratégiques et programmatiques (5.4.B)</p> <p>Définir une stratégie conjointe en matière de communication et de promotion avec le PAM et le FIDA (voir également la recommandation 5.10) (5.4.C) Voir également la recommandation 3.4</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>+++</p> <p>++</p>
Partenariats externes spécifiques	<p>Partenariat avec la Banque mondiale et les IFI</p> <p>Mettre au point une coalition véritable pour l'agriculture, le développement durable et la disponibilité et le transfert des connaissances en collaboration avec le GCRAI (5.6)</p>	<p>Discussions à l'échelon de la Direction générale et des organes directeurs</p> <p>Ouvrir la coalition à des partenariats plus larges</p> <p>Tirer les enseignements de l'accord aux termes duquel la FAO gère les ressources génétiques du GCRAI comme bien public mondial</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Partenariats externes spécifiques	<p>Partenariat avec l'OIE Examiner les possibilités d'une relation beaucoup plus étroite avec l'OIE, y compris collaboration concernant les besoins en matière de gouvernance mondiale de la santé animale et éventuelle fusion des secrétariats (mais pas de leurs structures de gouvernance) (5.7)</p>	<p>Voir informations détaillées de la recommandation 3.11.B</p>	Direction générale	++
Coopération technique aux niveaux national et régional	<p>Coopération technique aux niveaux national et régional</p> <p>Former des partenariats dans le contexte des thèmes d'action prioritaires avec certains pays en développement et donateurs pour concentrer l'attention sur les progrès à réaliser dans des secteurs particuliers (3.2)</p> <p>Dans la mesure du possible, il faudrait se concentrer sur des pays partenaires qui s'engageraient à travailler sur un certain nombre de thèmes en s'efforçant à la fois de mieux utiliser les ressources de la FAO et de rendre positif l'impact pour les pays concernés. Ces travaux coïncideront naturellement avec le cadre national sur les priorités à moyen terme et être alignés le plus possible avec les priorités du système des Nations Unies telles que spécifiées dans le PNUAD. Accorder la priorité aux pays les moins avancés d'Afrique surtout concernant l'éradication de la faim et de la malnutrition et la promotion de la croissance économique et de la création d'emplois</p> <p>Le rôle des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme devrait être souligné et fortement intégré avec le principe d'unité d'action au sein du système des Nations Unies retrouvant leur vocation première pour constituer une série évolutive de priorités nationales sur lesquelles la FAO accepte de travailler avec le pays à moyenne échéance. Les cadres seraient conçus sur la base d'un dialogue avec le gouvernement, avec d'autres membres de la communauté internationale et, le cas échéant, avec des interlocuteurs situés en dehors de la sphère étatique. Ils devraient correspondre aux points forts de l'Organisation et être promus par la représentation de la FAO sur le terrain plutôt que par des équipes de planification au siège ou dans les bureaux régionaux (3.2.A)</p> <p>Les équipes régionales et sous-régionales de soutien devraient fonctionner comme une seule entité, fournissant une assistance directe aux pays membres en mettant l'accent sur les domaines où l'Organisation possède un avantage comparatif, notamment dans le domaine normatif. Le programme de travail des équipes serait établi avec les pays de la sous-région concernée. Les membres des équipes cesseraient de faire rapport séparément aux différents départements et divisions techniques (3.2.B)</p> <p><i>Égaleme nt, Segment 4</i></p>	<p>Direction générale</p>	++	

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Coopération technique aux niveaux national et régional	<p>Coopération technique aux niveaux national et régional</p> <p>Élaborer et appliquer des critères indicatifs pour l'affectation des ressources, selon les besoins du pays et les résultats obtenus dans le passé sur le plan de l'utilisation efficace des ressources, tout en veillant à ce que le PCT reste axé sur la demande (7.8)</p> <p><i>Également Segment 3</i></p>	<p>Le Programme de coopération technique (PCT) devrait continuer à être un programme axé sur les demandes des pays, dans le contexte des priorités d'ensemble de l'Organisation et des cadres nationaux approuvés sur les priorités à moyen terme. Les fonds devraient être stabilisés à leur part actuelle du budget global et le programme ne devrait pas davantage servir de fonds de réserve que ne le font les autres programmes techniques de la FAO. Des montants indicatifs devraient être attribués à chaque région et les pays concernés devraient en être informés. Pour garantir la souplesse, les restrictions relatives à l'utilisation d'experts internationaux devraient être levées. Les approbations devraient être du ressort du représentant permanent, sans obligation d'en référer au Siège. Les projets du PCT devraient spécifier les résultats recherchés et les effets attendus et ils seraient soumis à des vérifications <i>a posteriori</i> et à des évaluations</p> <p>Allouer les fonds du PCT par région suivant des critères publiés. Voir également recommandation 3.2</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p>	<p>+</p> <p>+++</p>
Segment 2: Gouvernance				
Conduire la réforme de la gouvernance	<p>Généralités</p> <p>Mettre en œuvre immédiatement, à titre provisoire et en attendant les amendements à apporter le cas échéant aux Textes fondamentaux, nombre des recommandations, par exemple les changements concernant les organes auxquels font rapport les comités techniques ou le rôle du Président indépendant du Conseil. Dans le cas contraire, l'ensemble du processus de réforme sera menacé; cela ne veut pas dire que toutes les règles seront suspendues mais plutôt que le nouvelles méthodes de travail doivent être mises en place immédiatement (4.1.A)</p>		<p>Organes directeurs</p>	<p>+++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Conduire la réforme de la gouvernance	<p>Généralités</p> <p>Le processus de réforme de la gouvernance doit se faire sous la direction du Président indépendant du Conseil et dans le cadre du Plan d'action immédiate qui est recommandé dans le présent rapport (voir recommandations 1.1 et 1.2) (4.1.B)</p>		Organes directeurs	++
Conduire la réforme de la gouvernance	<p>Généralités</p> <p>Au bout de six ans, on dressera un état des lieux exhaustif de la réforme de la gouvernance et de son efficacité, avec la possibilité d'engager une nouvelle série de réformes s'inscrivant à ce stade dans un climat de confiance nettement amélioré. Dans ce cadre on pourrait notamment envisager de remplacer le Conseil par un Conseil exécutif ouvert à des observateurs officiels. Celui-ci pourrait absorber les fonctions du Comité du Programme et du Comité financier (4.1.C)</p>		Organes directeurs	+++
Rôle de gouvernance mondiale	<p>Cohérence globale des politiques</p> <p>Identifier et hiérarchiser les problèmes internationaux pour lesquels la FAO peut jouer un rôle proactif dans la recherche d'un consensus mondial (4.4)</p>	<p>Élaborer, avec la coopération des comités techniques du Conseil, un plan stratégique à évolution continue pour aborder les questions de gouvernance mondiale (voir également la recommandation 4.1) à partir d'un état des lieux de l'alimentation et de l'agriculture dans le monde et du cadre juridique international y afférent; les critères retenus seraient notamment l'incidence internationale de ces questions sur l'agriculture et l'alimentation, la dépendance des populations à l'égard de ce secteur et les possibilités de partenariats avec d'autres organisations (4.4.A). La capacité de la direction et des organes directeurs de la FAO joueront également un rôle critique (4.4.A)</p> <p><i>Également Segment 1</i></p>	Organes directeurs	+++
		<p>Dans certains cas, la FAO devra prendre l'initiative sans tarder tout en sachant que certains aspects du débat relèveront probablement de la compétence d'autres organisations (4.4.B)</p>	Organes directeurs Direction générale	+
		<p>Les organes directeurs eux-mêmes, en plus du secrétariat, devraient rechercher plus souvent des partenariats sur des thèmes spécifiques (4.4.C)</p> <p><i>Également Segment 1</i></p>	Organes directeurs	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Rôle de gouvernance mondiale	<p>Cohérence globale des politiques Examiner, au nom des membres de la FAO, les textes législatifs élaborés dans d'autres enceintes afin d'influencer le processus décisionnel des organisations concernées (4.5)</p>		Organes directeurs Direction générale	++
Rôle de gouvernance mondiale	<p>Cohérence globale des politiques Réaliser une étude en vue de permettre à la FAO d'établir des organes bénéficiant d'une grande autonomie de gestion administrative et financière tout en demeurant dans le cadre de la FAO (cela exigerait l'adoption d'un texte venant remplacer l'Article XIV) (4.6) <i>Égaleme nt Segment 4</i></p>		Organes directeurs	++
Rôle de gouvernance mondiale	<p>Participation Élargir la participation aux processus de la gouvernance (4.19)</p>	<p>Pour les comités techniques, la tenue de réunions informelles d'un ou deux jours, ouvertes à une large participation, juste avant l'ouverture de la réunion officielle devrait devenir la règle. Des groupes d'experts pourraient aussi avoir leur place dans cette architecture</p> <p>La Conférence devrait continuer à permettre la participation d'observateurs reconnus d'ONG représentant la société civile et d'observateurs du monde des affaires et ils devraient continuer à avoir le droit de prendre la parole. Voir également recommandation 5.2</p> <p><i>Égaleme nt Segment 1</i></p> <p>À mesure que l'ordre du jour de la Conférence deviendra plus dynamique, envisager un forum mondial parallèle ou des forums pour les groupes d'intérêt non gouvernementaux</p> <p>Pour de nombreuses questions se posant dans le système des Nations Unies, c'est l'ONU de New York qui joue un rôle de premier plan. Il est important que les membres des organes directeurs de la FAO interagissent avec leurs homologues de New York au niveau informel à la fois sur la base des groupes régionaux et des domaines d'intérêt comme les océans et les forêts</p>	Organes directeurs Direction générale	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Rôle de gouvernance mondiale	<p>Architecture fonctionnelle</p> <p>Préciser clairement les fonctions respectives de la gouvernance et de la direction dans les textes fondamentaux (4.3). Voir également recommandation 4.1</p> <p>Également Segment 3</p>	<p>Fonctions de la gouvernance:</p> <p>a) surveiller les grandes tendances de la faim, de l'agriculture et de l'alimentation dans le monde, les besoins, problèmes et opportunités émergents de l'agriculture dans les pays membres ainsi que les avantages comparatifs de l'Organisation en vue de maximiser sa contribution potentielle au bien-être de l'humanité;</p> <p>b) jouer un rôle dynamique dans la gouvernance mondiale de l'alimentation, de l'agriculture, des pêches, des forêts, de l'élevage, des ressources naturelles et des bases sur lesquelles elle repose, y compris le patrimoine mondial commun que sont le climat et les océans, en contribuant et en veillant à la cohérence des politiques et des accords internationaux, des cadres régulateurs et des codes de bonnes pratiques le cas échéant;</p> <p>c) définir la stratégie ainsi que des indicateurs de performance pour les organes directeurs eux-mêmes et suivre et mesurer de manière transparente leur performance par rapport à ces indicateurs (voir la recommandation 4.14);</p> <p>d) définir la stratégie globale, les priorités et le budget de l'Organisation et adopter son programme de travail en s'assurant que le budget adopté est bien à la hauteur du programme de travail décidé;</p> <p>e) décider les changements organisationnels majeurs;</p> <p>f) définir l'Acte constitutif et les Textes fondamentaux de l'Organisation et prendre les mesures nécessaires pour s'assurer du respect des droits comme des obligations des États Membres;</p> <p>g) surveiller la mise en œuvre des décisions de gouvernance;</p> <p>h) exercer une fonction de contrôle pour s'assurer que: i) l'action de l'Organisation s'inscrit bien dans le cadre juridique et financier qui est le sien; ii) les performances de l'Organisation par rapport aux produits et effets attendus de ses activités sont évaluées de manière transparente et indépendante; iii) des mécanismes efficaces de budgétisation et de gestion fondés sur les résultats sont bien en place; iv) les politiques et systèmes de gestion des ressources humaines, les systèmes d'information et de communication, d'achats et de passation des marchés etc., sont opérants et remplissent leurs fonctions;</p> <p>i) désigner par élection le Directeur général, lui fixer des objectifs de performance et évaluer ses performances par rapport à ces objectifs (voir recommandation 4.21);</p> <p>j) établir des relations avec d'autres organisations, au niveau des organes directeurs.</p>		++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		<p>Les fonctions de la Direction comprennent la responsabilité de tous les aspects du fonctionnement interne de l'Organisation et de son programme de travail, en application des décisions des organes directeurs et conformément aux dispositions des Textes fondamentaux:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) soumettre aux organes directeurs, de manière proactive, des propositions concernant les priorités, programmes, domaines d'amélioration institutionnelle et domaines d'amélioration de la gouvernance elle-même; b) arrêter le programme de travail dans ses détails et veiller à son exécution efficace et efficiente; c) nommer et gérer le personnel de l'Organisation, sous réserve des exceptions spécifiées dans les Textes fondamentaux; d) gérer tous les aspects des achats et des passations de marchés; e) gérer les finances de l'Organisation, dans tous ses aspects; f) décider et engager les remaniements internes dictés par l'amélioration d'efficacité des programmes sans qu'ils aient d'incidence sur l'équilibre entre: a) les ressources en personnel et hors personnel; b) le siège et les bureaux décentralisés ou c) les fonctions techniques, administratives et de contrôle; g) assister les organes directeurs dans l'exercice de leurs fonctions; h) surveiller tous les aspects de l'action de l'Organisation et de ses finances et faire rapport aux organes directeurs; i) établir et développer des relations et des partenariats, au niveau des secrétariats, avec d'autres organisations tant au sein du système des Nations Unies que dans un contexte plus large 	<p>Organes directeurs</p>	<p>++</p>
<p>Rôle fiduciaire et contrôle général</p>	<p>Élection du Directeur général Professionnaliser les procédures actuelles de sélection du Directeur général conformément aux meilleures pratiques émergentes (4.20)</p>	<p>Une description de poste et un profil des compétences exigées pour la fonction de Directeur général devraient être établis sur la base de critères professionnels et l'appel à candidature devrait faire l'objet d'une large diffusion. Les candidats devraient avoir la possibilité de se présenter devant le Conseil pour lui faire part de leur analyse sur les objectifs, les projets et la vision qu'ils ont de l'Organisation et répondre aux questions des membres du Conseil</p> <p>.....</p> <p>Fixer à quatre ans la durée du mandat qui serait éventuellement renouvelable une seule fois pour une seconde période de quatre ans</p> <p>-----</p> <p>Modifier les Textes fondamentaux en vue de requérir une majorité des deux tiers du nombre total des membres (et non pas des membres présents et votants) pour tout amendement constitutionnel visant la durée du mandat du Directeur général</p>	<p>Organes directeurs</p>	<p>++</p>
			<p>Organes directeurs</p>	<p>+</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Rôle fiduciaire et contrôle général	<p>Cycle du programme La Conférence devrait se réunir en mai ou juin pour que le programme de travail puisse ensuite être mis au point. Cela permettrait également de rationaliser les processus de programmation et d'établissement du budget (7.3)</p> <p><i>Également Segment 3</i></p>	<p>Avant la Conférence, le Conseil devrait approuver les orientations générales du programme et convenir d'un montant indicatif mais raisonnablement fiable pour le budget.</p> <p>Le secrétariat (pas nécessairement le Directeur général) devra ensuite tenir une consultation informelle active avec les principaux membres de l'organe directeur pour parvenir à un consensus sur ce programme. Une partie importante de ce processus est le travail en collaboration avec le Comité du Programme</p>	Organes directeurs	+++
Rôle fiduciaire et contrôle général	<p>Vérification Corriger plusieurs faiblesses au niveau des systèmes pour assurer le caractère approprié et l'indépendance de la vérification (7.9)</p> <p><i>Également Segment 3</i></p> <p>Reconstituer entièrement le Comité de la vérification des comptes sur la base de membres externes indépendants. Le Comité devrait conseiller le Directeur général mais aussi faire rapport directement aux organes directeurs. Les membres de ce Comité devront être approuvés conjointement par le Comité financier et le Directeur général (7.9.B)</p> <p><i>Également Segment 4</i></p> <p>Soumettre les plans de travail de la vérification interne aux organes directeurs conformément aux normes de l'Institut des vérificateurs des comptes internes (7.9.C)</p> <p>Le Bureau de l'Inspecteur général de la FAO cesserait de faire partie de tous les comités de direction et d'administration internes, mais il devra, naturellement, être invité à participer aux réunions où sont examinés les résultats des vérifications <i>a posteriori</i> (7.9.D)</p> <p><i>Également Segment 4</i></p> <p>Conformément aux recommandations du Corps commun d'inspection, les procédures actuelles de présentation de rapports devraient être ajustées afin de permettre l'accès direct de l'Inspecteur général au Comité financier (7.9.E)</p> <p><i>Également Segment 3</i></p> <p>Le Commissaire aux comptes de la FAO devrait être chargé officiellement par les organes directeurs d'effectuer des vérifications régulières des fonctions de la Direction générale de l'Organisation et un financement adéquat pour ce travail devrait être assuré par les organes directeurs (7.9.F). Le Commissaire aux comptes devrait aussi être chargé de mener régulièrement des examens des mécanismes de contrôle du fonctionnement de la vérification interne, conformément aux pratiques optimales (7.9.F)</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Organes directeurs</p> <p>Organes directeurs</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>++</p> <p>+</p>	

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		<p>Mettre en place un comité d'éthique de la FAO ayant pour mandat l'examen indépendant de toute question d'éthique portée à son attention, y compris celles issues de vérification interne (7.9.6)</p> <p>Réaliser un examen extérieur par les pairs de la fonction interne de vérification de la FAO au moins tous les cinq ans (7.9.H)</p> <p>Égaleme^{nt} Segment 3</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p>
Rôle fiduciaire et contrôle général	<p>Évaluation</p> <p>La fonction d'évaluation de la FAO devrait être rendue indépendante en suivant les directives déjà établies par les organes directeurs en 2003. Les dispositions institutionnelles à cet effet devraient permettre au Bureau de l'évaluation de répondre aux besoins des organes directeurs et de la Direction. Cela favoriserait aussi l'intégration des fonctions d'évaluation des trois institutions siégeant à Rome, si cette intégration est approuvée par la suite. Pour ce faire, il faudrait améliorer les rapports adressés aux organes directeurs et l'engagement des membres (7.10). Voir également Chapitre 4.</p>	<p>Établir un bureau de l'évaluation séparé ayant un lien consultatif étroit avec la direction et faisant rapport au Conseil par l'intermédiaire du Comité du Programme (voir également Recommandation 4.22) (7.10.A)</p> <p>Établissement d'un petit groupe d'experts de l'évaluation chargé de donner des avis aux organes directeurs sur la politique en matière d'évaluation et les normes applicables aux travaux d'évaluation (7.10.B)</p> <p><i>Le chef de l'évaluation devrait préparer des plans d'évaluation pluriannuels à évolution continue en conservant le principe de l'intervention axée sur la demande, afin de garantir que l'évaluation satisfait aux besoins immédiats des organes directeurs et de la direction, tout en assurant la couverture de différents domaines de travail, qu'aucun élément important du travail n'échappe à l'évaluation indépendante à moyen terme et que les domaines à risque élevé sont évalués. Ces plans sont examinés et approuvés par les organes directeurs après une consultation appropriée, qui comprendrait la direction.</i></p> <p>Égaleme^{nt} Segment 2</p> <p><i>Une fois approuvé par les organes directeurs, le budget d'évaluation serait affecté directement au Bureau de l'évaluation. Pour faire en sorte que l'on dispose de toute la souplesse voulue pour répondre aux besoins de la direction, un pourcentage (par exemple 15 pour cent) du budget biennal de l'évaluation devrait être mis en réserve pour répondre aux besoins non programmés et imprévus. (7.10.C)</i></p> <p>Égaleme^{nt} Segment 3</p>	<p>Organes directeurs</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
	<p>Réviser le classement du poste de chef du Bureau de l'évaluation pour l'aligner sur celui des autres institutions des Nations Unies ayant une fonction d'évaluation éprouvée. Il serait désigné par les organes directeurs, suivant un processus de concours ouvert et après sélection par un groupe de spécialistes indépendants de l'évaluation, des représentants de la direction de la FAO et des organes directeurs. Il aurait un mandat d'une durée déterminée et ne pourrait accepter d'autres engagements à la FAO pendant une période appropriée après la cession de ce mandat. Lui seul décidera de la nomination de fonctionnaires et de consultants, suivant des processus ouverts et de concours, et avec l'autorisation des organes directeurs (7.10.D)</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		<p>Le Bureau de l'évaluation devrait jouer un rôle consultatif officiel dans les domaines suivants:</p> <p>i) priorités du programme en fonction des résultats globaux de l'évaluation; ii) mise en place de systèmes de gestion axés sur les résultats qui alimentent le suivi et l'évaluation, y compris l'autoévaluation; et iii) transmission des enseignements des réseaux de connaissances et introduction de connaissances dans ces réseaux (7.10.E)</p>	Direction générale	++
Rôle fiduciaire et contrôle général	<p>Évaluation</p> <p>Financer de manière adéquate les plans de base de l'évaluation approuvés par les organes directeurs (7.11)</p>	<p>Conformément aux pratiques optimales appliquées dans le système des Nations Unies, fixer le budget de l'évaluation à un pour cent du budget ordinaire de l'Organisation pour l'évaluation indépendante, plus 0,3 pour cent pour l'autoévaluation et 0,3 pour cent pour des évaluations périodiques indépendantes d'impact par thème</p> <p>Conservier un rôle de chef de file en demandant une contribution obligatoire d'environ un pour cent de la valeur de chaque contribution extrabudgétaire à des fins d'évaluation</p> <p>Continuer à attribuer une priorité élevée aux évaluations stratégiques de l'Organisation et continuer à assurer l'évaluation intégrale des programmes extrabudgétaires</p> <p>Égaleme nt Segment 1</p>	Organes directeurs	+
Architecture de la gouvernance	<p>Conférence</p> <p>Réorienter le rôle de la Conférence pour lui permettre de mieux remplir son rôle et d'attirer une participation plus active au niveau ministériel (4.7)</p>	<p>Renforcer les débats sur la situation des l'alimentation et de l'agriculture qui devrait rester la question fondamentale à l'étude: retenir un ou deux grands thèmes pour chaque Conférence, recueillir les contributions des comités techniques, inviter des experts indépendants et organiser des manifestations parallèles (4.7.A)</p> <p>Égaleme nt Segment 1</p> <p>Examiner, sur l'avis des comités techniques, les textes législatifs élaborés par la FAO et d'autres instances internationales en renforçant le rôle de la Conférence en tant qu'enceinte mondiale pour l'alimentation et l'agriculture et porte-parole des victimes de la faim et de toutes les personnes dépendantes de l'agriculture (4.7.B.) Voir également recommandations 3.20 et 4.5.</p> <p>Faire preuve de plus d'efficacité et d'efficience dans toute décision concernant le budget et les priorités globales de l'Organisation en: avançant la date de la Conférence à mai/juin de la seconde année de chaque exercice biennal pour que la Conférence se prononce sur le montant du budget et qu'un programme de travail plus détaillé puisse être soumis au Conseil en octobre ou novembre, ce qui entraînerait des gains d'efficacité majeurs et une exécution en douceur du programme de travail adopté (4.7.C)</p> <p>Égaleme nt Segment 1</p>	Organes directeurs	++
			Organes directeurs	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Architecture de la gouvernance	<p>Conseil</p> <p>La première phase de réforme fera du Conseil le bras exécutif des organes directeurs. Les délibérations et décisions relatives à la gouvernance mondiale interviendront donc dans le cadre de la Conférence de la FAO et des comités techniques et le Conseil supervisera le programme de travail de l'Organisation. Les doublons coûteux entre le Comité du Programme et le Comité financier, le Conseil et la Conférence seront ainsi réduits (4.8)</p>	<p>Le Conseil se réunira plus fréquemment (jusqu'à quatre fois dans l'année) pour des sessions plus brèves. Ceci lui permettra de traiter les problèmes de manière régulière et systématique, avec un ordre du jour moins formel établi avec la participation active des membres (4.8.A)</p> <p>Le Conseil cessera de traiter les questions liées à la gouvernance mondiale, aux traités et conventions, y compris la situation de l'alimentation et de l'agriculture, qui seront désormais examinées par les comités techniques et la Conférence. Cette recommandation prend en compte la composition limitée du Conseil et son caractère non spécialisé et permettra d'éliminer les doublons au niveau des délibérations (4.8.B)</p> <p>Le Conseil examinera tous les points ayant fait l'objet de délibérations préalables au Comité du Programme et au Comité financier sur la base des recommandations de ces comités, et non des documents originaux, Programme de travail et budget inclus. Cette mesure permettra de réduire les doublons au niveau des délibérations, de faciliter une prise de décisions mieux ciblée et plus efficace et de favoriser un débat de fond moins politisé (4.8.C)</p> <p>Le Conseil recevra les rapports des comités techniques et des conférences régionales sur les domaines d'action prioritaires et les questions touchant au programme et au budget. Il prendra ces rapports en compte dans ses recommandations à la Conférence et dans ses décisions finales sur le programme de travail biennal. Ces rapports auront au préalable été analysés par le Comité du Programme (4.8.D)</p> <p>Le Conseil exercera, au nom de la Conférence, les fonctions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) définir la stratégie et les indicateurs de performance des organes directeurs; et les conseiller en la matière; examiner les résultats à la lumière de ces indicateurs, et définir les priorités et le budget de l'Organisation. ii) adopter le programme de travail; iii) décider des changements organisationnels majeurs; iv) surveiller la mise en application des décisions de gouvernance; 	Organes directeurs	+++
			Organes directeurs	+++
			Organes directeurs	+++
			Organes directeurs	+++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		<p>v) exercer une fonction de contrôle pour s'assurer que: l'action de l'Organisation s'inscrit bien dans le cadre juridique et financier qui est le sien; les performances de l'Organisation par rapport aux produits et effets attendus de ses activités sont évaluées de manière transparente et indépendante; des mécanismes efficaces de budgétisation et de gestion fondés sur les résultats sont en place; les politiques et systèmes de gestion des ressources humaines, les technologies de l'information et de la communication et les procédures d'achats et des passations de marché sont opérant et remplissent leurs fonctions; les ressources extrabudgétaires concourent efficacement aux objectifs prioritaires de l'Organisation; et les résultats obtenus par la direction sont évalués sur la base d'objectifs précis (4.8.E)</p> <p>Le Conseil cessera de se réunir immédiatement avant la Conférence puisqu'il est avéré que cela ne fait que provoquer des discussions qui se répètent ensuite dans les commissions de la Conférence. L'obligation faite au Conseil d'examiner certains documents avant de les soumettre formellement à la Conférence serait donc supprimée. (4.8.F)</p> <p>Dans la mesure où le Conseil doit devenir le bras exécutif de l'Organisation et où les questions de politiques seront traitées par les comités techniques et par la Conférence, il convient de s'interroger sur l'opportunité de retirer le droit de parole aux observateurs qui ne représentent pas des groupes régionaux (4.8.G)</p> <p>Le Conseil, à l'instar des autres organes directeurs, devra disposer de ressources limitées pour rechercher des avis indépendants (4.8.H)</p>	<p>Organes directeurs</p> <p>Organes directeurs</p> <p>Organes directeurs</p> <p>Organes directeurs</p>	<p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>
Architecture de la gouvernance	<p>Comités du Conseil</p> <p>Dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil s'appuiera avant tout sur le Comité du Programme et le Comité financier (4.9)</p>	<p>Les comités se réuniront plus fréquemment et pour une durée plus courte; l'ordre du jour et les documents de référence seront préparés avec le souci de mettre en lumière les questions essentielles (4.9.A)</p> <p>Dans les cas peu nombreux où leur ordre du jour se rejoint (comme pour les questions budgétaires) organiser des sessions conjointes des deux comités pour éviter les doublons au niveau de leurs délibérations (4.9.B)</p> <p>Les aide-mémoire recensant les décisions des comités porteront uniquement sur les recommandations adressées au Conseil, ils ne comporteront plus de synthèse des débats et seront préparés sous l'autorité des présidents des comités (4.9.C)</p> <p>Également Segment 3</p> <p>Pour améliorer la transparence, outre les séminaires informels du Président indépendant, les réunions des comités seront retransmises sur Internet pour les seuls membres de la FAO et les enregistrements pourront être consultés sur le site Internet (4.9.D)</p> <p>Également Segment 3</p> <p>La désignation des membres sur la base de critères de compétence redeviendra la règle conformément aux Textes fondamentaux (4.9.E)</p>	<p>Organes directeurs</p> <p>Organes directeurs</p> <p>Organes directeurs</p> <p>Organes directeurs</p> <p>Organes directeurs</p> <p>Organes directeurs</p>	<p>++</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Architecture de la gouvernance	<p>Renforcer le rôle d'orientation et de gestion du Président indépendant du Conseil en matière de gouvernance</p> <p>Le Président indépendant du Conseil s'attachera à renforcer le fonctionnement des organes directeurs, à la fois en ce qui concerne la gouvernance mondiale et les contrôles internes en tenant pleinement compte de la délimitation précise des responsabilités de la direction de la FAO et de celle des organes directeurs. De cette façon, les fonctions du Président indépendant du Conseil, qui dirigera la gouvernance et exercera son autorité politique pour définir des orientations stratégiques claires et les fonctions du Directeur général, qui dirige les travaux du secrétariat, conformément aux décisions prises par les organes directeurs, pourront se compléter et assurer la cohérence et la synergie des opérations dans l'intérêt de l'Organisation. Il prendra l'initiative de tisser et promouvoir activement des relations de compréhension et de confiance entre les membres (4.10.A)</p>	<p>Conservé le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) et consulter de manière appropriée le Conseil pour la désignation du Conseiller juridique de façon à accroître l'impartialité manifeste du rôle</p> <p>Un groupe d'experts indépendants passera en revue et certifiera les compétences des candidats avant l'élection</p> <p>Le Président indépendant du Conseil sera élu pour deux ans avec la possibilité d'être réélu une seule fois pour une nouvelle période de deux ans. Ses fonctions seront les suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) assurer la présidence de toutes les réunions du Conseil et des réunions conjointes du Comité du Programme et du Comité financier; b) conduire des consultations informelles sur les questions en suspens, offrir ses bons offices et rechercher un terrain d'entente entre les parties, convoquer des réunions <i>ad hoc</i> si nécessaire, dans le cadre des mesures évoquées précédemment pour établir la confiance et veiller à une meilleure préparation et appropriation par les organes de gouvernance de toutes les réunions formelles de l'Organisation; c) superviser les procédures de sélection des membres des organes de gouvernance afin d'en garantir le bon fonctionnement en prévoyant le cas échéant des mécanismes d'intégration et de formation à l'intention des nouveaux membres; d) s'assurer que les comités techniques et les organes de gouvernance disposent bien des avis d'experts indépendants si nécessaire; e) assurer la liaison avec les présidents des comités techniques (voir ci-après) en vue d'une contribution efficace de ces organes; f) se concerter fréquemment avec le Directeur général et les hauts fonctionnaires de l'Organisation pour renforcer les relations et instaurer un climat de confiance entre la gouvernance et la direction; g) établir des groupes de travail ou des équipes spéciales selon les besoins afin d'appuyer les activités de gouvernance dans le cadre du budget de fonctionnement alloué aux organes directeurs; h) associer la gouvernance à la préparation des réunions des organes directeurs et des comités techniques ainsi qu'à l'établissement de leur ordre du jour en incorporant dans la gouvernance des pratiques optimales reconnues sur le plan international <p>Une tâche essentielle et immédiate sera de guider le processus et les travaux délicats du Groupe de travail conjoint chargé de mettre au point le Plan d'action immédiate (voir recommandation 1.1) et notamment d'aider à franchir le pas vers une nouvelle vision partagée et une nouvelle stratégie pour la FAO afin de "répondre aux besoins et aux enjeux du XXI^e siècle". Cette tâche immédiate exigera sa présence quasi continue à Rome lors de la formulation du Plan d'action immédiate et par la suite il devra être beaucoup plus souvent présent qu'actuellement</p>	<p>Organes directeurs</p> <p>Organes directeurs</p> <p>Organes directeurs</p> <p>Organes directeurs</p>	<p>+</p> <p>+++</p> <p>++</p> <p>+++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Architecture de la gouvernance	<p>Renforcement du rôle de direction et de gestion du Président indépendant du Conseil en matière de gouvernance</p> <p>Créer un petit secrétariat complètement indépendant pour la gouvernance, qui dépendrait exclusivement des organes directeurs et aiderait le Président indépendant du Conseil (8.12.B)</p>	<p>Ce secrétariat aidera le Président indépendant et les pays membres à remplir toutes les fonctions de la gouvernance. Il procédera également aux recherches nécessaires et suivra la préparation de documents d'information ou de politique générale. Il veillera à porter à l'attention des organes directeurs les questions intéressantes particulièrement les pays en développement. Le secrétariat comprendrait quatre postes du cadre organique (dont un poste de niveau D) et rendrait compte aux différents présidents pour la préparation d'aide-mémoire consigniant les décisions prises par les réunions. Ces rapports ne seraient plus soumis au secrétariat de la FAO pour approbation</p> <p>Financer les fonctions du Président indépendant du Conseil et son secrétariat restreint à l'aide d'un budget indépendant alloué par les organes directeurs; il s'agirait, au moins dans une certaine mesure, d'une réaffectation de ressources</p>	Organes directeurs	+++
Architecture de la gouvernance	<p>Comités techniques</p> <p>Les comités techniques du Conseil devraient être moins axés sur le fonctionnement du secrétariat de la FAO et s'imposer comme principal forum de discussion des questions politiques, législatives et techniques, chargé de formuler des recommandations sur les politiques et les programmes de la FAO (4.11)</p>	<p>Pour préparer les décisions de la Conférence, les comités techniques devraient continuer de faire rapport au Conseil sur les questions de programme et de budget et, après amendement des Textes fondamentaux, rendre compte directement à la Conférence dans les domaines relevant de leur mandat. Le Conseil, n'étant pas composé de spécialistes et ne représentant pas la totalité des membres, n'est pas en mesure de fournir une contribution utile dans ces domaines et devrait se concentrer sur les fonctions exécutives (4.11.A)</p> <p>Les réunions ministérielles sont particulièrement adaptées au secteur des forêts, des pêches et de l'élevage ainsi qu'aux grandes questions mondiales à l'ordre du jour. Elles devraient être strictement limitées aux thèmes exigeant une attention mondiale et convoquées uniquement lorsque ces questions doivent être débattues. Le travail technique devrait continuer d'être réalisé par les comités. Les réunions ministérielles devraient être convoquées immédiatement après les réunions des comités et se voir soumettre pour approbation les recommandations sur les politiques formulées par les comités. Les recommandations approuvées constitueraient le texte soumis à la Conférence de la FAO, comme ayant reçu l'aval des ministres du secteur concerné (un amendement aux Textes fondamentaux sera nécessaire à cet effet) (4.11.B)</p> <p>Il convient d'envisager de scinder le Comité de l'agriculture en quatre segments bien distincts: culture, élevage, gestion des ressources naturelles et politiques agricoles, pour que toutes les questions relevant du mandat de la FAO reçoivent bien toute l'attention nécessaire. À l'intérieur de chaque segment, une attention particulière devrait être apportée aux questions émergentes. Le Comité de l'agriculture devrait cesser de débattre du Rapport sur l'exécution du Programme et l'examen du Programme de travail et budget ne devrait pas faire l'objet d'un débat d'ensemble général, mais être examiné dans les segments spécialisés (4.11.C)</p> <p>Il faudrait recourir plus souvent aux groupes d'experts de haut niveau, réunis immédiatement avant les réunions des comités, en donnant l'occasion aux membres des comités de rencontrer ces experts de manière informelle avant l'ouverture officielle de leurs travaux. Les comités devraient aussi pouvoir faire appel à des experts externes par l'intermédiaire du Président du Conseil (4.11.D)</p>	Organes directeurs Direction générale	++
			Organes directeurs	++
			Organes directeurs Direction générale	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		<p>Les sessions formelles devraient être raccourcies, et le nombre de séminaires/discussions informelles accru en encourageant la participation de représentants non gouvernementaux (4.11.E)</p> <p>Le Comité des produits devrait désormais tenir ses réunions à Genève pour encourager la participation à ses travaux de délégués de l'OMC et de la CNUCED ou organiser des réunions conjointes avec ces deux organisations. Cette mesure contribuerait à enrichir les discussions en cours sur les problèmes inscrits à l'ordre du jour des trois organisations, à réduire les doublons et à favoriser la recherche de synergies et la compréhension mutuelle. Les sessions devraient être axées sur l'analyse des problèmes et des possibilités de coopération internationale sur les produits de base, pour laquelle la FAO a un mandat légitime et reconnu.</p> <p>Les groupes intergouvernementaux (GIG sur les fibres dures, viande etc.) ne devraient pas se réunir périodiquement mais uniquement en cas de nécessité; les réunions pourraient être convoquées à l'échelle régionale le cas échéant. Adosser ces réunions à celles du Comité des produits favoriserait la participation des spécialistes aux principales réunions. Les séminaires informels évoqués ci-dessus revêtiront une importance particulière dans le contexte d'un Comité des produits revitalisé en encourageant la participation des représentants de l'industrie et de la société civile. Le Comité des produits pourra ainsi remplir son rôle dans le domaine des politiques mais aussi dans celui du développement des capacités sur les questions agricoles (pour les négociateurs et groupes de pression) et sur le commerce, pour les spécialistes de l'agriculture et des produits (4.11.F)</p> <p>Les organes directeurs des principales organisations nées d'un accord ou d'un traité devraient avoir un accès direct aux comités du Conseil (ce qui demanderait à être spécifié dans les Textes fondamentaux) (4.11.G)</p> <p>Les présidents des comités devraient être sélectionnés sur la base de leurs compétences techniques et ils devraient rester en fonction entre les sessions. Ils devraient travailler en consultation étroite avec le Président indépendant du Conseil et lui faire rapport. Les présidents, en collaboration avec le Président indépendant du Conseil, devront veiller à ce que les ordres du jour des comités techniques soient mis au point en consultation étroite avec les membres. Les documents techniques seront établis la plupart du temps par le secrétariat, mais le Président veillera à ce que les documents requis soient demandés et produits. Le cas échéant, le Président devrait pouvoir demander des avis externes pour la préparation de documents et des présentations sur des questions fondamentales</p> <p>Les rapports des comités devraient contenir des recommandations et être établis sur l'autorité du Président; ils comprendraient deux parties: i) recommandations concernant le programme et le budget et ii) politiques mondiales sur lesquelles la Conférence doit se prononcer</p>	<p>Organes directeurs</p>	<p>++</p> <p>+++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>+</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Architecture de la gouvernance	<p>Conférences ministérielles</p> <p>Le Conseil devrait poursuivre et consolider son action en convoquant des réunions ministérielles sur des thèmes d'importance mondiale susceptibles de bénéficier de l'existence d'accords, arrangements, codes de conduite ou autres instruments de coopération internationale concertée (4.12)</p>	<p>Cet aspect s'ajoute aux conférences ministérielles organisées en liaison avec les comités techniques</p>	Organes directeurs	++
Architecture de la gouvernance	<p>Conférences régionales</p> <p>Maintenir et consolider les conférences régionales à titre expérimental (sous réserve d'une évaluation indépendante après six ans) afin de parvenir à un accord sur des actions régionales ou sous-régionales concertées, d'apporter une contribution aux questions de gouvernance mondiale dans une perspective régionale et de définir des domaines prioritaires pour les activités normatives et l'élaboration des politiques à l'échelle des régions (4.13)</p>	<p>Les conférences régionales devraient devenir partie intégrante du cadre de gouvernance de la FAO et, à l'instar des comités techniques, faire rapport à la Conférence sur les questions de gouvernance régionale et mondiale, et au Conseil sur les questions de programme et de budget, y compris les priorités identifiées à l'échelle régionale pour l'utilisation des ressources</p> <p>Le Bureau régional devrait, en étroite consultation avec les gouvernements concernés, établir un ordre du jour ciblé et concret pour la conférence régionale, abordant les principales questions régionales (4.13.B)</p> <p>Également, Segment 4</p> <p>Un résumé analytique détaillant les recommandations de toutes les conférences régionales, avec une indication claire des coûts et des priorités, devrait être préparé sous l'autorité du Président indépendant du Conseil suffisamment longtemps avant la Conférence et envoyé à tous les membres. Les présidents des conférences régionales ou leurs représentants devraient être présents aux sessions du Conseil et de la Conférence au cours desquelles leur rapport sera présenté et se tenir prêts à apporter d'éventuels éclaircissements (4.13.C)</p>	Organes directeurs	++
Architecture de la gouvernance	<p>Composition des groupes régionaux</p> <p>Revoir la composition des groupes régionaux (4.18)</p>	<p>Le Président indépendant du Conseil devrait constituer un groupe ad hoc chargé d'examiner différentes options concernant la composition des groupes régionaux</p>	Organes directeurs	+++
Procédures de la gouvernance	<p>Fonds fiduciaire</p> <p>Rétablir la confiance par la mise en œuvre progressive et réussie d'une série de mesures ciblées. Le renforcement du rôle et des fonctions du Président indépendant du Conseil sera déterminant pour promouvoir et engager ce processus (4.2)</p>	<p>Le Président indépendant du Conseil devrait organiser des réunions informelles d'information immédiatement avant et après chaque session du Conseil, du Comité du Programme et du Comité financier (4.2.A)</p> <p>Le Directeur général et le secrétariat doivent poursuivre leur action d'information et de communication auprès des États Membres au moyen de séminaires et de groupes consultatifs (4.2.B)</p>	Organes directeurs	+
			Direction générale	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Procédures de la gouvernance	<p>Un contrat de performance pour la gouvernance</p> <p>Les organes directeurs devraient se fixer un contrat de performance à moyen terme précisant leurs objectifs, un ensemble de priorités en matière de gouvernance, un calendrier indicatif et éventuellement des objectifs d'efficacité, ce qui donnerait aux membres un cadre de référence pour juger des performances des organes directeurs en ce qui concerne aussi bien la gouvernance mondiale que la gouvernance exécutive de la FAO (4.14)</p> <p><i>Également Segment 1</i></p>	<p>Inclure le contrat de performance parmi les documents de planification à moyen terme de l'Organisation et suivre et évaluer les progrès après six ans, dans le cadre d'un examen indépendant</p> <p>Aborder les éléments concernant la gouvernance mondiale. Sur la base d'une étude mondiale des textes législatifs établis sur l'alimentation et l'agriculture, définir les domaines hautement prioritaires exigeant la cohérence des politiques internationales et l'obtention d'un accord, pour lesquelles la FAO peut jouer un rôle actif (voir également recommandation 4.4). En outre, passer en revue les projets de textes de traités et d'accords négociés en dehors de la FAO (voir recommandation 4.5). Les critères de sélection comprendraient: importance, populations dépendant de l'agriculture, disponibilité d'autres organes directeurs à établir un partenariat et capacité du secrétariat et des organes directeurs</p>	Organes directeurs	+
Procédures de la gouvernance	<p>Pratiques optimales</p> <p>Intégrer les meilleures pratiques de gouvernance reconnues sur le plan international telles que le sens d'appartenance, l'efficacité, la transparence, la cohérence et l'obligation de rendre des comptes. Cela exigera un rôle dynamique de la part du Président indépendant du Conseil (4.15)</p>	<p>Réalisation d'une évaluation critique des performances des organes directeurs tous les quatre ans au minimum, avec l'assistance du Président du Conseil et d'experts externes indépendants (4.15.A)</p> <p>Mettre en place des méthodes dynamiques pour la préparation des ordres du jour et examiner les textes fondamentaux pour voir s'il est possible de réduire le nombre de points inscrits systématiquement à l'ordre du jour (4.15.B)</p> <p>Se mettre d'accord sur les décisions mais pas sur le texte de l'aide-mémoire présentant ces décisions, qui est établi par le Président ou le rapporteur et soumis sous l'autorité du Président, avec l'aide du secrétariat appuyant la gouvernance. Les demandes de corrections et d'aide-mémoire sont soumises au Président ou sont présentées à la réunion suivante. Mettre à disposition les comptes-rendus <i>in extenso</i> ou les enregistrements sur l'Internet (4.15.C)</p>	Organes directeurs	++
Procédures de la gouvernance	<p>Consensus</p> <p>La Conférence devrait recourir à nouveau au vote si une poignée de membres bloque les décisions (4.16)</p>		Organes directeurs	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Procédures de la gouvernance	<p>Sélection des Présidents</p> <p>Conserver le concept de rotation et d'équilibre régional entre les États Membres en tant que critère important pour la sélection des présidents de tous les comités et des membres du Comité du Programme et du Comité financier. Un critère tout aussi important est celui de la compétence et de l'expérience des candidats sur les questions économiques, sociales et techniques associées aux différents domaines d'activités de la FAO, ainsi que leur expérience des questions administratives et financières. (Ces exigences sont déjà prévues dans les Textes fondamentaux) (4.17)</p>	<p>Les régions devraient soumettre une liste de candidats à un groupe de membres désignés par le Conseil, qui devraient représenter les sept groupes régionaux. Ce groupe serait chargé d'évaluer les compétences des candidats et de faire savoir aux membres quels sont les candidats les mieux à même de remplir les fonctions prévues</p>	Organes directeurs	+
Finances	<p>Égaleme^{nt} Segment 3</p> <p>Finances</p> <p>Les pays membres, qui demandent à l'Organisation d'être transparente et de rendre des comptes avec la plus grande rigueur, devraient faire preuve des mêmes exigences quant aux responsabilités qui leur incombent en tant que membres. Cette mesure recommandée, qui montrerait clairement les conséquences financières des arriérés et retards de paiement, établirait une base beaucoup plus précise pour se faire une idée de la situation financière du Programme ordinaire (8.16)</p> <p>Égaleme^{nt} Segment 3</p>	<p>Poursuivre la politique et la pratique consistant à emprunter pour résoudre les problèmes de liquidité. Imputer le coût des intérêts des emprunts requis pour faire face aux problèmes de liquidité aux revenus des placements de la FAO et pas aux recettes accessoires comme c'est le cas actuellement. Mettre à jour mensuellement sur le site web de la FAO la situation des arriérés et des retards de paiement (8.16A)</p> <p>Après un examen des arriérés dus depuis longtemps, dont certains pourraient être annulés dans les comptes, envisager d'appliquer strictement les dispositions liant le droit de vote au règlement des arriérés</p> <p>Les ressortissants de pays redevables d'arriérés ne devraient pas être nommés à des postes de la FAO</p> <p>Engager une agence externe spécialisée dans l'analyse institutionnelle et la réforme pour faciliter l'examen; cette agence externe ferait rapport au Directeur général adjoint, à un bureau remanié des stratégies, des ressources et de la planification intégré au Cabinet du Directeur général et non pas au Département des services de soutien de l'Organisation, dont la création est proposée car cela entraînerait des conflits d'intérêt</p> <p>Les pays redevables d'arriérés ne pourraient plus remplir les conditions voulues pour demander de nouveaux dons au titre du PCT</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Organes directeurs</p>	<p>++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Segment 3: Changement de culture institutionnelle et réforme des systèmes administratifs et de gestion				
Examen général de la gestion et de l'administration	Réaliser un examen exhaustif de tous les aspects de la gestion et de l'administration des ressources humaines et financières de l'Organisation (8.1)	<p>Engager une agence externe spécialisée dans l'analyse institutionnelle et la réforme pour faciliter l'examen; cette agence externe ferait rapport au Directeur général adjoint ou à un Bureau remanié des stratégies, des ressources et de la planification intégré au Cabinet du Directeur général, et non pas au Département des services de soutien de l'Organisation, dont la création est proposée, car cela entraînerait des conflits d'intérêt</p> <p>Cet examen devrait se fonder sur les éléments suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la mise en œuvre de la proposition de réforme du Directeur général afin de consolider et intégrer des fonctions administratives de base dans une perspective de politique unifiée et d'une structure hiérarchique claire b) la modernisation de la Division de la gestion des ressources humaines; celle-ci réduira son rôle de facilitateur de processus et deviendra davantage un partenaire stratégique chargé de développer les stratégies de ressources humaines, de fournir des conseils et de soutenir les hauts dirigeants c) une rationalisation et une simplification maximales des règles et des procédures d) une délégation des pouvoirs basés sur le principe de subsidiarité e) une moindre utilisation des contrôles ex ante au profit des contrôles <i>a posteriori</i> f) des mesures incitatives destinées à encourager, reconnaître et récompenser les initiatives et les bonnes performances tant au niveau collectif qu'individuel g) un repositionnement des procédures administratives et des services de soutien, davantage axés sur le client 	Direction générale	+++
		<p>La démarche suivie devrait être de type consultatif, impliquant le personnel et la direction, sollicitant divers points de vue et diverses recommandations, de manière à ce que l'institution s'approprie la réforme tout au long du processus</p> <p>Un des résultats attendus de cet examen serait de définir une date butoir à laquelle les objectifs en matière d'amélioration de l'efficacité de l'administration devront être atteints en quantifiant les progrès qui peuvent être accomplis en termes financiers et les améliorations indirectes découlant de la réduction des coûts administratifs cachés au bénéfice de l'exécution du programme</p>	Direction générale	+++
Cadre pour les ressources humaines	Harmoniser les critères utilisés pour le recrutement, la valorisation et la promotion des personnels en les intégrant à une politique des ressources humaines unifiée et plus cohérente (8.2)	<p>Tenir compte de l'âge des employés de la FAO et assurer le renouvellement continu grâce au recrutement d'employés plus jeunes</p> <p>Assurer la rotation des personnels techniques pour resserrer les liens entre le Siège et le terrain et renforcer les compétences des fonctionnaires. Tenir compte de l'expérience de terrain et de l'expérience régionale lors de la sélection de candidats à des postes de rang élevé</p>	Direction générale	+
			Direction générale	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Cadre pour les ressources humaines	<p>Équilibre géographique et équilibre hommes-femmes</p> <p>Assurer un équilibre géographique et un équilibre hommes-femmes sous la responsabilité d'ensemble du Directeur général mais dans le cadre d'une délégation de compétences élargie (8.5)</p>	<p>Les Sous-Directeurs généraux ou des responsables de niveau équivalent devront satisfaire à des objectifs généraux définis sur une base régionale large (pour l'équilibre géographique) et se fixer comme objectif à moyen terme que 35 pour cent des postes soient occupés par des femmes.</p> <p>Faire rapport tous les trimestres au Directeur général sur la situation de chaque département, indiquant son évolution annuelle cumulée.</p> <p>La Division de la gestion des ressources humaines devra établir une liste de candidats appropriés, en encourageant les jeunes cadres compétents et en menant des missions ciblées de recrutement et d'information.</p> <p>L'EEI accueille favorablement le Plan d'action sur la parité hommes-femmes actuellement élaboré, en particulier l'importance accordée à l'approche intégrée de recrutement et de fidélisation du personnel féminin, à l'aide de politiques permettant d'assurer un équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle.</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Cadre pour les ressources humaines	<p>Suivi du comportement professionnel</p> <p>Améliorer la gestion du comportement professionnel (8.6)</p>	<p>Appliquer la nouvelle approche de l'évaluation des performances (que l'EEI approuve sans réserve) le plus rapidement possible plutôt que d'opter pour une introduction progressive en raison de son rôle central dans la gestion axée sur les résultats, tout en reconnaissant qu'au cours de la première phase, des ajustements pourraient être nécessaires, tout comme un appui supplémentaire aux agents d'encadrement (Rec. 8.6.A)</p> <p>Commencer au sommet de la hiérarchie en mesurant les performances du Directeur général, du Directeur général adjoint et des Sous-Directeurs généraux sur la base des objectifs globaux de performance établis par les organes directeurs (8.6B)</p> <p>Évaluer la capacité des gestionnaires à réaliser des évaluations quantitatives et qualitatives des performances et notamment à classer, sur cette base, le personnel selon diverses catégories</p> <p>Fournir à l'ensemble des gestionnaires, y compris le Directeur général, une formation détaillée à la gestion des performances (8.6.C)</p> <p>Pour l'évaluation des Représentants de la FAO, établir un processus à double sens, fondé sur le principe de l'examen par les pairs. Certains Représentants de la FAO seraient également amenés à évaluer leurs collègues du Siège, en particulier les directeurs de division leur fournissant des services (8.6.D)</p> <p>Réagir aux mauvais résultats d'abord par des activités appropriées de formation; ensuite, une part des dépenses communes de personnel devrait être mise en réserve pour les départs négociés et les cessations de services pour force majeure, le cas échéant (8.6.E)</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>+++</p> <p>+</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Cadre pour les ressources humaines	<p>Mesures incitatives pour le personnel Introduire une gamme de mesures incitatives pour le personnel afin de récompenser le travail exceptionnel, sur la base d'un système d'évaluation du comportement professionnel renforcé mentionné ci-dessus (8.7)</p>	<p>Étudier une proposition d'incitations financières limitées à faible coût, sur une base expérimentale (8.7) en s'inspirant peut-être du système appliqué par l'Association européenne de libre-échange (voir encadré 8.4)</p> <p>Introduire une série d'incitations non financières pour le personnel très performant, comme un prix de reconnaissance, des formations spécifiques, des périodes sabbatiques, etc.</p> <p>Encourager les transferts latéraux, la rotation et les progressions de carrière accélérées</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Cadre pour les ressources humaines	<p>Formation Réorienter et renforcer la formation du personnel (8.8)</p>	<p>Accroître les ressources globales allouées à la formation (8.8.A)</p> <p>Assurer un meilleur équilibre entre la formation aux langues et aux compétences bureaucratiques de base et celle portant sur le développement de la gestion axée sur les résultats, sur les activités techniques et d'appui aux projets (y compris analyse des questions de parti), la gestion des processus administratifs et opérationnels et la formation à l'encadrement destinée à doter les responsables de la FAO des compétences et capacités requises pour gérer leurs équipes et répondre avec flexibilité aux évolutions auxquelles la FAO doit faire face (8.8.B)</p> <p>Pour la répartition des fonds de formation, se fonder sur des montants par cadre et par agent des services généraux dans toute la FAO, et pas sur la masse salariale de chaque bureau, qui désavantage fortement les petits départements et les représentants de la FAO (8.8.C)</p> <p>Conserver une enveloppe « centrale » afin de satisfaire aux besoins de formation prioritaires et stratégiquement importants (8.8.C)</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>+</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Cadre pour les ressources humaines	<p>Formation Allouer des ressources affectées à la formation pour renforcer les compétences du personnel et lui permettre de bien identifier et surveiller les réalisations et les résultats attendus et élaborer des données de base pour les indicateurs connexes (7.5)</p>	<p>Examiner les activités de formation à la gestion axée sur les résultats d'organisations de référence et d'autres (y compris la formation par Internet à l'intention du personnel de terrain), choisir un modèle adapté et exiger les compétences voulues de tout le personnel oeuvrant à la planification et l'exécution du programme.</p> <p>Intégrer les concepts de gestion axée sur les résultats dans des politiques et manuels.</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Appui aux changements de structure	<p>Départements du Programme technique Donner les moyens voulus aux Sous-Directeurs généraux chargés des programmes (6.17)</p>	<p>Pour l'essentiel, continuer à allouer les crédits budgétaires annuels aux chefs de division selon le principe de subsidiarité. Allouer toutefois aux Sous-Directeurs généraux jusqu'à 10 pour cent des allocations totales de chaque division technique pour faire face à des imprévus, tirer parti d'opportunités ou fournir des incitations et récompenses aux directeurs. Ces dotations spéciales doivent également être reconductibles, le report d'un exercice biennal à l'autre évitant les pressions pour des déboursements effectués à la hâte en fin d'exercice.</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>+</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Appui aux changements de structure	<p>Le niveau hiérarchique clé pour les délégations d'autorité au siège doit être celui du Directeur de division (6.18)</p> <p>Également Segment 4</p>	<p>Ce niveau doit être:</p> <p>a) Le niveau par défaut pour toutes les délégations - autrement dit les délégations non expressément réservées à des échelons supérieurs doivent arriver à l'échelon de la Division.</p> <p>b) Le niveau ayant l'entière responsabilité d'informer le personnel des activités de la FAO, de susciter l'esprit d'équipe et de faire passer les inquiétudes de et vers la direction.</p> <p>c) Chargé de veiller à ce que tout le personnel de la Division, chef inclus, remplisse chaque année un questionnaire détaillé de performances articulé le cas échéant selon les indicateurs de gestion axés sur les résultats.</p> <p>Renforcer la formation axée sur les responsabilités de gestionnaire des directeurs car nombre d'entre eux ne considèrent pas actuellement qu'il s'agit là d'une part importante de leurs responsabilités.</p>	Direction générale	+
Appui aux changements de structure	<p>Recrutement</p> <p>Définir clairement les responsabilités liées au recrutement (8.4)</p>	<p>Attribuer la responsabilité de la sélection des agents des services généraux aux Directeurs de division</p> <p>Attribuer la responsabilité de la sélection des cadres et des fonctionnaires nationaux aux Sous-Directeurs généraux</p> <p>Les directeurs et les représentants de la FAO continueront d'être sélectionnés et nommés par le Directeur général</p> <p>Lors du processus de recrutement du personnel du cadre organique (notamment pour les postes de niveau P-4 et supérieur), charger la Division de la gestion des ressources humaines de s'assurer que des profils de compétence précis soient élaborés et respectés et que les vérifications des références et contrôles d'antécédents appropriés soient menés</p>	Direction générale	++
Appui aux changements de structure	<p>Interdisciplinarité</p> <p>Renforcer les incitations à l'interdisciplinarité et à la concentration sur les objectifs centraux et les thèmes prioritaires (6.15)</p>	<p>Une proportion relativement minime du budget ordinaire (par exemple cinq pour cent) devrait être répartie de façon à peu près égale entre les directeurs généraux adjoints chargés des activités techniques et des opérations régionales et nationales pour financer des incitations aux activités transversales et interdisciplinaires. Cela aiderait à concentrer les efforts sur les trois objectifs des pays membres et les cinq ou six thèmes prioritaires examinés au Chapitre 7</p>	Direction générale	+

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité ++++
Efficacité administrative (provisoire)	<p>Frais de soutien des projets Poursuivre les actions déjà en cours pour garantir que les frais de soutien des projets sont fixés régulièrement à un niveau qui couvre adéquatement les coûts réels, supplémentaires et variables de l'administration de la FAO et, à la lumière de la croissance du programme extrabudgétaire, chercher à recouvrir une partie des coûts semi-fixes et fixes aussi. (7.7)</p> <p>Administration Améliorer les processus administratifs (8.9)</p>	<p>Maintenir le processus ordinaire d'examen périodique des frais de soutien des projets et d'adaptation des redevances.</p>	Direction générale	+
Efficacité administrative (provisoire)	<p>Habiller les Comités de gestion de la FAO à prendre des décisions, mais ils devront bien entendu consulter la direction pour les questions d'importance stratégique. Ils devront être présidés par des Sous-Directeurs généraux ou des personnels de niveau D-2 et la Direction générale ne pourra y être représentée qu'à titre exceptionnel (8.9.A)</p> <p>De façon équilibrée (par exemple, plusieurs départements de petite taille peuvent partager un administrateur), détacher un administrateur dans chaque département afin de résoudre les problèmes administratifs, d'apporter un appui au personnel des Services généraux et de le former aux questions administratives et encourager les divisions techniques à adopter des approches axées sur le client et s'assurer de leur mise en oeuvre. Évaluer ces expériences afin de déterminer si davantage de personnels devront être détachés ou s'il conviendra d'interrompre ces procédures (8.9.B)</p> <p>Également Segment 4</p> <p>Évaluer le bon déroulement du transfert des fonctions du Centre des services communs sur la base de la satisfaction du « client » et de considérations d'efficience avant de décider de la délocalisation de nouvelles fonctions (8.9.C)</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>+</p> <p>++</p> <p>++</p>
Efficacité administrative (provisoire)	<p>Achats Améliorer les achats et services connexes (8.10)</p>	<p>Élaborer deux politiques d'achats différentes pour les réponses d'urgence de première et de deuxième phase qui privilégieraient les contrôles <i>ex post</i> en acceptant un niveau plus élevé de risques pour les interventions de la première phase (8.10.A)</p> <p>Avec des avis du Bureau juridique, adopter un système et une politique plus simples et plus flexibles pour les lettres d'entente conclues avec les organisations partenaires, selon un «cadre commun» et des options normalisées utilisées en fonction des utilisateurs (8.10.B)</p> <p>Déléguer l'autorité nécessaire pour approuver une proportion convenable des lettres d'accord au Directeur de la Division des services administratifs (ou son successeur). Déléguer aux Directeurs de division les pouvoirs d'approbation des lettres d'accord avec les partenaires, en se fondant sur des outils d'évaluation du risque permettant de définir les financements nécessaires en amont (8.10.B)</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>+</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		<p>Supprimer les contrôles <i>ex ante</i> précédant les vérifications (8.10.B)</p> <p>Autoriser les Directeurs de division à approuver les voyages officiels et simplifier les preuves d'achat pour les billets achetés personnellement (8.10.C)</p> <p>Les contrôles liés aux preuves de voyage seraient également simplifiés (8.10.C)</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Efficacité administrative (provisoire)	<p>Collaboration avec les institutions des Nations Unies ayant leur siège à Rome</p> <p>Par l'intermédiaire du Comité de coordination interinstitutions (IICC) créé récemment, exploiter les possibilités d'activités conjointes ou coordonnées avec le PAM et le FIDA dans plusieurs domaines abordés au Chapitre 8 (8.19)</p>	<p>Développer un cadre politique pour des activités conjointes ou coordonnées FAO/PAM/FIDA, fondé sur le principe de neutralité organisationnelle et exploitant les atouts actuels de chaque institution. Il devrait être examiné régulièrement par les organes directeurs concernés. (8.19A)</p> <p>Revoir la dotation en personnels de sécurité à la lumière des données comparatives existantes, qui font état d'un nombre élevé d'agents, en vue d'externaliser une partie de cette fonction et de mettre en place des services communs avec les autres organisations de Rome. (8.19.B)</p> <p>Entreprendre une étude de faisabilité conjointe dans le cadre du Comité de coordination interinstitutions, avec la participation de consultants externes, avant que de nouveaux contrats ne soient négociés avec les agences de voyage, afin de décider des meilleures procédures communes et de la manière la plus rentable de proposer des services communs et d'assurer la normalisation connexe des processus (8.19.C)</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Efficacité administrative (provisoire)	<p>Autres mesures administratives provisoires</p> <p>Établir le Groupement d'achats et la Mutuelle de crédit en tant qu'organes financiers totalement indépendants (8.20B)</p>	<p>Le Groupement d'achat et la Mutuelle de crédit devraient être dirigés par des conseils indépendants assurant une représentation adéquate des utilisateurs et être vérifiés par des vérificateurs commerciaux sélectionnés avec l'accord de la FAO</p> <p>Les opérations courantes du Groupement d'achats devraient être sous-traitées à une organisation expérimentée dans le commerce de détail</p> <p>Confier la gestion des contrats de restauration de la FAO aux services chargés de la gestion des installations (8.20.B)</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Finances	<p>Des efforts accrus doivent être consentis en vue d'intégrer l'ensemble des besoins des systèmes d'appui en matière de gestion stratégique et financière de manière à faire mieux correspondre les processus stratégiques et de responsabilité programmatique avec les exigences de gestion et d'information financières (8.13)</p>	<p>Élaborer un système automatisé structuré permettant de générer une série de rapports stratégiques satisfaisant aux besoins des différents responsables hiérarchiques et utilisateurs</p> <p>Mettre à jour le site Internet des Représentants permanents de la FAO de manière à permettre une meilleure diffusion des informations stratégiques intéressant la structure de gouvernance de l'Organisation</p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>+</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Finances	Profiter du passage aux normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) pour dégager des gains d'efficacité significatifs et améliorer l'efficacité de la comptabilité financière, de la gestion financière et des systèmes d'aide à la décision (8.14)	Envisager d'introduire la comptabilité et la budgétisation en euros et en dollars EU et, éventuellement, la comptabilité des fonds extrabudgétaires en euros, en dollars EU et peut-être dans d'autres devises dans le cadre du projet d'introduction des IPSAS.	Direction générale	++
Finances	Élaborer une stratégie institutionnelle de gestion du risque financier (8.15)	Il faut opérer une distinction claire entre les aspects relevant de l'autorité de la direction (c'est-à-dire la stratégie et les approches financières) et ceux nécessitant une autorisation spéciale du Conseil (c'est-à-dire la politique financière). L'objectif n'est pas d'imposer des contraintes bureaucratiques, mais de s'assurer qu'il existe un équilibre et des contrôles des pouvoirs suffisants pour empêcher la FAO de prendre des risques financiers inutiles et protéger l'Organisation et ses personnels, de telle manière que ces travaux s'inscrivent dans un climat de transparence et se fondent sur des décisions financières rationnelles.	Direction générale	++
Finances	Outre les dépenses prévues pour le PCT et les comptes d'équipement et de sécurité, envisager la possibilité de reporter d'un exercice biennal à l'autre une part relativement modeste des fonds de roulement, ce qui permettrait d'assurer une saine gestion financière et de lisser les recettes et les dépenses. (8.17)		Organe directeurs Direction générale	+
Finances	Adopter des mesures financières complémentaires pour financer les obligations de dépenses après la cessation de service qui sont sous-budgétisées et réduire les obligations de dépenses envers les retraités (8.18)	Continuer à financer les obligations de dépenses à long terme sous-budgétisées au titre de la cessation de service, qui représentent actuellement environ 445 millions de dollars EU. Profiter de l'occasion du passage aux normes IPSAS pour engager un débat entre les États Membres et le secrétariat sur les différents moyens de traiter le problème (8.18.A) Accélérer la constitution des provisions et réserves nécessaires pour couvrir les obligations de dépenses après cessation de service. Il faut reconnaître à la FAO le mérite d'avoir pris sur ces questions une certaine avance par rapport aux autres organisations des Nations Unies (8.18.B) Engager une réflexion davantage prospective et créative pour tirer parti de possibilités non financières en vue de réduire les obligations envers les retraités, les personnels en fonction et permettre à la FAO de s'assurer contre les risques les plus importants (8.18.C)	Direction générale Direction générale Direction générale	++ ++ ++
Technologie de l'information	Amélioration de la gestion des risques en matière de technologies de l'information (8.12)	Conduire une évaluation exhaustive des risques relatifs à la structure informatique dans les bureaux de pays et dans les bureaux de liaison (8.12.A) Installer dès que possible des systèmes financiers basés sur Oracle dans les bureaux de pays, avec les formations nécessaires à leur utilisation, ce qui constituerait une première étape pour améliorer la gestion des risques (8.12B)	Direction générale Direction générale	++ ++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Culture institutionnelle (mesures directes)	<p>La direction doit prendre l'initiative de mobiliser l'engagement élevé du personnel autour d'une vision nettement plus claire concernant la façon dont la FAO s'acquittera de sa mission, avec des objectifs clairement exprimés et des indicateurs mesurables (6.1)</p> <p>Voir également la recommandation 7.1</p>	<p>Élaborer des procédures de financement réalistes et des études coûts/avantages pour les nouvelles applications et intégrer les coûts prévisibles à long terme (maintenance et formation des personnels aux mises à jour) (8.12.C)</p> <p>Il faut faire appel à des processus fondés sur une consultation et une participation authentiques visant à faire naître le sens d'une vision partagée et à constituer ainsi le premier pas dans une nouvelle direction menant à une culture de qualité du résultat</p> <p>Des changements en profondeur des procédures et politiques relatives aux ressources humaines et financières sont nécessaires de façon à s'assurer qu'elles sont en phase avec cette nouvelle vision, concentrées sur elles et consacrées avec toute l'efficacité et l'efficience possibles à la poursuite des objectifs ainsi clarifiés (il s'agit d'aligner explicitement tous les moyens mis en œuvre par l'Organisation avec les buts qu'elle poursuit). Voir également la recommandation 8.1</p> <p>Traiter les ressources humaines de la FAO comme son actif principal et stratégique, ce qu'elles sont. Réorienter les politiques et systèmes relatifs aux ressources humaines de façon à attirer les personnes du calibre nécessaire à la réussite de la FAO dans la poursuite de ses objectifs. Voir également les recommandations 7.5 et 8.2 à 8.8.</p> <p>Revoir, simplifier et réorienter les procédures administratives en vue de leur donner une orientation davantage « au service du client », qui encourage et aide le personnel à obtenir concrètement, avec efficience et sous sa responsabilité propre, les résultats convenus. Les propositions dans ce domaine devraient viser à davantage de transparence, promouvoir le principe de subsidiarité et faciliter la communication, tant horizontale que verticale.</p>	Direction générale	++
Culture institutionnelle (mesures directes)	<p>Constituer un groupe de travail <i>ad hoc</i> chargé de diriger et de superviser l'élaboration d'un programme d'ensemble de changement de la culture institutionnelle dans le cadre du suivi de l'application des recommandations de l'EELI (6.2)</p> <p>Voir également la recommandation 8.1</p>	<p>Choisir les membres du groupe de travail à différents niveaux et dans différentes parties de l'Organisation. Il aurait les fonctions suivantes:</p> <p>a) Suivre la cohérence entre les principes ci-dessus et le processus de mise en application des recommandations de l'EELI (par exemple en procédant à des enquêtes auprès du personnel annuelles ou plus fréquentes)</p> <p>b) Après de larges consultations avec le personnel, formuler des conseils à l'intention de la Direction générale et de la Division des ressources humaines portant sur d'éventuelles mesures complémentaires à mettre en œuvre</p> <p>c) Pousser aux réformes souhaitées tout en facilitant concrètement leur mise en œuvre</p> <p>Un membre du personnel doit être spécialement désigné pour fournir les services nécessaires au groupe de travail. Il/elle doit bénéficier du soutien du personnel et de la direction</p> <p>Faire appel à des conseils et à l'assistance de consultants spécialisés dans le domaine du changement de culture institutionnelle. Pour des raisons de cohérence de l'approche et de réduction des coûts de transaction, ces consultants seront de préférence choisis parmi les firmes accompagnant également d'autres processus de réforme au sein de la FAO.</p>	Direction générale	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Culture institutionnelle (mesures directes)	Encourager les contacts transversaux et faire le nécessaire pour mettre en place une carte dynamique de l'emplacement des savoirs (6.3)	Établir un annuaire de l'Organisation, accessible sur l'Intranet, indiquant les responsables de travaux techniques d'importance critique et les responsables administratifs à l'échelle de chaque division. Dans un second temps, l'ensemble des membres du personnel de chaque division devrait figurer sur cet annuaire avec leur intitulé de poste. (6.3.A) Faciliter la création de groupes de discussion informelle par la mise en place d'un mécanisme simple permettant à quiconque ayant accès à l'Intranet de créer de tels groupes. (6.3.B) Créer un bulletin d'information et une page web du personnel, le personnel, bien rédigé et strictement informel, contenant des nouvelles intéressant l'Organisation, le personnel, le personnel de direction et d'autres questions (6.3.C)	Direction générale Direction générale Direction générale	++ + ++
Culture institutionnelle (mesures directes)	Soutenir les mesures rapides et transparentes relatives aux changements fondamentaux décrits par des actions immédiates prises par le Directeur général pour afficher sa volonté de procéder à ces changements et d'en être le fer de lance, tout en offrant une image plus ouverte et accessible. (6.4)	Ces mesures pourraient être les suivantes: encourager les cadres de haut niveau à effectuer des présentations informelles auprès des Représentants permanents sur les sujets techniques et administratifs; annoncer après coup sur l'Intranet les visites officielles du Directeur général à l'étranger et ses principaux entretiens avec les partenaires extérieurs importants; et tenir des réunions avec de petits groupes informels de membres du personnel sur des questions revêtant une importance interne pour la FAO.	Direction générale	+
Culture institutionnelle (mesures directes)	Accélérer la mise en place d'un cadre de direction qui fasse preuve, de façon constante, de bonnes pratiques de gestion telles qu'un style « porte ouverte » visant à faciliter la communication directe et informelle; l'habitude de réagir aux communications et de prendre en compte la réaction à ses propres communications, de fréquentes réunions du personnel pour l'informer d'éléments nouveaux et recueillir ses idées et des retraites à intervalles réguliers. (6.5)	Élargir les cours du programme du Centre commun de perfectionnement des cadres par des cours réguliers destinés aux échelons supérieurs de la hiérarchie tout comme aux échelons moins élevés Faire participer la fonction Ressources humaines comme partenaire stratégique à la planification et à la mise en œuvre de la formation en tenant compte des besoins de chacun. Cela pourrait exiger une intensification des activités de formation ou de conseil au niveau de la gestion	Direction générale Direction générale	++ ++
Segment 4: Structure				
Structure du Siège	Direction générale Sélectionner trois Directeurs généraux adjoints sur la base des compétences, des profils et des concours. La désignation de deux Directeurs généraux adjoints supplémentaires permettra d'obtenir une importante rationalisation et un regroupement des divisions et des unités, ainsi que des économies importantes, grâce à l'élimination de deux départements et à une réduction sensible des divisions et services. (6.6)	a) Un Directeur général adjoint, ayant le titre de Chef des opérations, serait <i>primus inter pares</i> . Il remplacerait le Directeur général en son absence. Le Chef des opérations aurait pour principale tâche d'aider le Directeur général à veiller au bon déroulement des opérations au quotidien. b) Un Directeur général adjoint – Opérations régionales et nationales et coordination des bureaux décentralisés aidera à contrebalancer la tendance à une culture centrée sur le Siège, se fera le champion, au Siège de la FAO, des Sous-Directeurs généraux/Représentants régionaux et, éventuellement, des Représentants de la FAO, rassemblera tous les travaux relatifs à la coopération technique et sera responsable des bureaux décentralisés et fournira un point focal, au niveau le plus élevé, pour l'importante priorité du renforcement des capacités dans les États Membres.	Organes directeurs Direction générale	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		<p>c) Un Directeur général adjoint – Activités techniques (gestionnaire des connaissances) conduira les efforts de la FAO concernant les trois objectifs interdépendants des États Membres (voir le Cadre stratégique de la FAO 2000-2015), sera responsable de quelque 5 pour cent des financements pour favoriser les travaux interdisciplinaires, assurera une direction centrale pour veiller à la cohérence des connaissances techniques de l'Organisation, veillera à ce que le nécessaire soit fait pour parer aux faiblesses et aux lacunes à l'échelle de la direction au sein des départements techniques et gèrera les principales questions transversales, en particulier la gestion des connaissances, et l'appui des départements techniques au renforcement des capacités.</p>		
Structure du Siège	<p>Équipe de direction et Direction générale Créer une équipe de direction, capable de se concentrer sur les questions d'actualité et disposant des pouvoirs voulus pour prendre des décisions collectives (6.7)</p>	<p>L'équipe de direction, conduite par le Directeur général, aurait la composition suivante: a) Les trois Directeurs généraux adjoints (DGA) décrits plus haut b) Le Sous-Directeur général - Services d'appui à l'Organisation, responsable de tous les services d'appui de la FAO c) Le Sous-Directeur général – Stratégie, ressources et planification d) Le Sous-Directeur général – Communications internes, affaires/rerelations intergouvernementales et interinstitutions</p> <p>Également Segment 3</p> <p>Établir au sein de la Direction générale un Bureau de la Stratégie, des ressources et de la planification, fondé sur l'actuel Bureau du programme, du budget et de l'évaluation. Il intégrerait l'élaboration des stratégies, la planification du programme et la mobilisation, la gestion et la répartition des ressources, rassemblant les ressources du budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires à l'appui des thèmes prioritaires convenus et des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme. Le Service du développement des programmes de terrain, qui fait actuellement partie de TCA, migrerait vers ce bureau ainsi que certaines fonctions actuellement exercées par le Département des ressources humaines, financières et matérielles pour la gestion de l'ensemble des ressources. Dans ce cadre général, la mobilisation décentralisée des ressources serait encouragée et facilitée, avec un certain appui aux bureaux décentralisés, si cela est jugé souhaitable, tout en transférant les fonctions habituelles de gestion du budget au Département des services d'appui à l'Organisation, ainsi qu'aux finances. Cette solution faciliterait une approche « fins-moyens » et les actions stratégiques de l'Organisation visant à la mobilisation de ces moyens.</p>	<p>Organes directeurs Direction générale</p>	++
			<p>Organes directeurs Direction générale</p>	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		Établir un Bureau des communications internes, des affaires/rerelations intergouvernementales et interinstitutions, rassemblant a) les fonctions de communications intergouvernementales, interinstitutions et internes actuellement confiées au Bureau de la coordination à l'échelle des Nations Unies et du suivi des Objectifs du Millénaire pour le développement (UNC), b) les questions connexes des affaires intergouvernementales confiées à la Division de la Conférence et du Conseil (KCC), et c) les affaires de protocole et les éléments de la stratégie interne de communication actuellement confiés à la Division des communications (KCD), y compris l'Alliance internationale contre la faim. Cela devrait fournir des occasions importantes de synergie et de gains d'efficacité, renforcerait la transmission, par le Directeur général, des messages de la FAO à l'ensemble de la communauté internationale et faciliterait la mobilisation des ressources de l'Organisation de façon intégrée et stratégique, étroitement liée au Bureau de la stratégie, des ressources et de la planification. Les aspects administratifs habituels des communications (impression, visa, exemptions de taxes, etc.) migreraient vers le Département des services d'appui à l'Organisation.	Organes directeurs Direction générale	++
Structure du Siège	Centre de la stratégie, du programme et du budget Mettre en place un nouveau Centre de la stratégie, du programme et du budget à partir du bureau actuel de PBE (7.4)	Précisions dans la recommandation 6.7.	Organes directeurs Direction générale	++
Structure du Siège	Département des Services d'appui à l'Organisation Créer un Département des services d'appui à l'Organisation, conformément aux recommandations présentées au chapitre 8 (6.14) Voir également la recommandation 6.7	Ce Département serait composé de quatre divisions et de deux unités: a) Division des finances b) Division des services administratifs, incluant les services de conférence, la traduction et l'impression c) Division des technologies de l'information et de la communication d) Division des ressources humaines e) Centre des services d'appui délocalisé (Budapest) f) Unité des services de sécurité g) Unité des services médicaux	Organes directeurs Direction générale	++
Structure du Siège	Départements du programme technique Supprimer les niveaux intermédiaires et recombinaison des unités existantes dans les Départements chargés des programmes techniques (6.8)	Créer quatre départements, et éventuellement un cinquième: i)-Agriculture; ii)-Développement économique et social; iii) Pêches et aquaculture; et iv)-Forêts. Le cinquième département serait un département de l'élevage et de la santé animale compte tenu de l'importance croissante de cette question et de l'avantage comparatif évident de la FAO dans ce domaine (voir chapitre 3). Un Bureau de la communication des connaissances, faisant rapport au DGA – Activités techniques, ferait office de gestionnaire des connaissances, assurant l'intégration des systèmes de connaissance technique de la FAO et formulant des stratégies et politiques appropriées à cet égard. Le DGA – Activités techniques sera le responsable du budget des services d'appui des connaissances et de l'information, y compris les technologies. <i>Également Segment 3</i>	Direction générale	+++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Structure du Siège	<p>Départements du programme technique</p> <p>Le Département du développement économique et social devrait devenir le centre d'analyse des politiques de développement de la FAO, jouant un rôle beaucoup plus central et primordial dans la gestion des connaissances par la FAO, sous l'égide d'un SDG qui fonctionnerait <i>de facto</i> comme un chef des politiques de développement (6.9)</p>	<p>Le Département comprendrait trois principales Divisions:</p> <p>a) La Division des politiques économiques, alimentaires et nutritionnelles, qui comprendrait également l'assistance aux politiques (rôle actuel du Service de l'assistance aux politiques du Département de la coopération technique). La totalité des activités de la FAO en matière de politiques alimentaires et nutritionnelles s'y trouveraient regroupées, y compris celles qui relèvent actuellement de la Division de la nutrition et de la protection des consommateurs.</p> <p>b) La Division des organisations et politiques institutionnelles, où seraient regroupées les activités relatives à la parité hommes-femmes, à la vulgarisation, à la formation, à l'emploi, à la recherche (politique et institution), aux régimes fonciers, au secteur agroalimentaire (y compris la commercialisation) et au crédit rural (rôle actuel d'AGS).</p> <p>c) La Division des statistiques et des systèmes d'information sur l'alimentation, qui engloberait l'ensemble des activités de la FAO en matière de statistiques et d'information sur l'alimentation, y compris en matière d'échange de produits agricoles, de produits de base et d'alerte rapide.</p> <p>d) Si les ressources le permettent et une demande durable et effective est établie, on pourrait aussi envisager d'ajouter des compétences juridiques au Département.</p> <p>-----</p> <p>Nommer un DGA – Activités techniques à la tête du Département, fonctionnant <i>de facto</i> comme Chef des politiques de développement. Il serait responsable du budget des services d'appui des connaissances et de l'information, y compris les technologies.</p>	Direction générale	++
Structure du Siège	<p>Départements du programme technique</p> <p>Restructurer les Départements des forêts et des pêches et de l'aquaculture (6.10)</p>	<p>Continuer à nommer des DGA pour les diriger.</p> <p>-----</p> <p>Établir quatre ou cinq "unités" rassemblant les services actuels de la façon la plus fonctionnelle et supprimer les divisions.</p>	Direction générale	++
Structure du Siège	<p>Départements du programme technique</p> <p>Restructurer le Département de l'agriculture (6.11)</p>	<p>Établir trois Divisions au sein de ce Département:</p> <p>a) Division du changement climatique, de la gestion de l'eau et des ressources naturelles, combinant la Division des terres et des eaux et la Division de l'environnement, du changement climatique et de la bioénergie</p> <p>b) Division de la sécurité sanitaire des aliments, de la protection des consommateurs et des normes (y compris le Codex et qui pourrait aussi s'occuper de questions telles que les normes pour le "biologique")</p> <p>c) Division de la production végétale et de la protection des plantes (sans changements, mais avec une éventuelle réduction des services à deux)</p> <p>-----</p> <p>Supprimer l'actuelle Division mixte FAO/AIEA pour répartir ses fonctions entre des unités dans les domaines de la sécurité sanitaire des aliments, de l'élevage et de la production végétale. Voir également les recommandations 3.13 et 3.11.B</p>	Direction générale	+++
			Organes directeurs Direction générale	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
Structure du Siège	Départements du programme technique Créer un Département distinct de l'élevage, étant donné l'importance croissante de ce secteur et l'avantage comparatif de la FAO (6.12)		Direction générale	++
Structure du Siège	Département des activités régionales et nationales et de la coordination des bureaux décentralisés Unifier tous les principaux aspects des opérations de terrain de la FAO, renforcer l'établissement des rapports et appuyer les relations entre le Siège et le terrain en créant le Département des activités régionales et nationales et de la coordination des bureaux décentralisés (6.13)	Les SDG régionaux feraient directement rapport au DGA chargé de ce Département. Tant les Représentants de la FAO que les responsables des équipes techniques sous-régionales feraient rapport directement et exclusivement au SDG régional. Également Segment 3 Le Département serait composé des bureaux décentralisés et de trois divisions: a) la Division des opérations de terrain, lien central (coordination et responsabilités) entre le Siège et le terrain. b) le Centre d'investissement, dont les activités sont presque exclusivement consacrées sur le terrain à l'appui de l'élaboration de projets. c) la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation	Direction générale	+++
Structure du Siège	Doublets grades et plafonds de promotion Donner aux SDG chargés des départements toute la latitude dont ils ont besoin pour ajuster les postes aux besoins, en éliminant tout risque de glissement de la hiérarchie vers le haut (6.15) Également Segment 3	Appliquer les grades doubles: D1 et D2 pour les chefs de Division et P5 et D1 pour les chefs de Service et d'Unité. Fixer des plafonds pour le nombre de postes de grade D1 et D2 pour chaque département.	Direction générale	+
Structure du Siège	Technologies de l'information Créer un poste de Chef des technologies de l'information et consolider toutes les fonctions informatiques en une seule Division des technologies de l'information et de la communication (8.11)	Intégrer le développement des systèmes informatiques, y compris la programmation des systèmes informatiques de l'Organisation, la planification à long terme des technologies de l'information, les applications de l'Organisation (y compris l'établissement de rapports à la direction); les applications pour les bureaux de terrain, régionaux ou de liaison et le groupe chargé de l'aide aux utilisateurs dans cette Division. Faciliter la cohérence des systèmes, permettre des améliorations quantitatives, en particulier au niveau des politiques, qui permettront la réaffectation des personnels afin de renforcer les applications techniques et de terrain en particulier et d'assurer la conservation des connaissances concernant les évolutions technologiques dans chaque sous-unité: chaque sous-unité fonctionnelle au sein de la Division des technologies de l'information et de la communication devrait fournir un service intégré pour un groupe d'utilisateurs défini, ce qui passerait notamment par la réintroduction dans chaque département utilisateur de spécialistes de la technologie de l'information sélectionnés conjointement par le chef du département concerné et le chef des technologies de l'information.	Direction générale	++
			Direction générale	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		<p>La Division des technologies de l'information devrait travailler en étroite collaboration avec les principales divisions techniques utilisatrices de bases de données, ainsi qu'avec le Bureau chargé de la diffusion des connaissances, conformément à la nouvelle structure proposée présentée au Chapitre 6, et s'assurer que des représentants des divers domaines techniques participent aux comités et sous-comités chargés de prendre des décisions sur les normes requises pour les applications techniques.</p> <p>.....</p> <p>Mener un examen approfondi des coûts et avantages que présente pour la FAO l'externalisation/l'internalisation des services informatiques.</p>	<p>Direction générale</p> <p>-----</p> <p>Direction générale</p>	<p>+</p> <p>-----</p> <p>++</p>
Structure au niveau du terrain	<p>Décentralisation</p> <p>Rétablir un équilibre entre le Siège et le terrain, notamment par une refonte radicale de la structure institutionnelle, du modèle de fonctionnement et du processus de prise de décision de la FAO afin de la repositionner et de la doter de liens efficaces et efficaces avec les pays et les régions. En outre, ne procéder à aucun transfert net de ressources du Siège au terrain tant que l'on n'aura pas établi l'adéquation des ressources aux besoins (6.19)</p>	<p>Les structures doivent refléter les différents niveaux de développement ainsi que les caractéristiques du secteur de l'alimentation et de l'agriculture de chaque région. Introduire des variations entre les régions, les sous-régions et les pays. Certains éléments peuvent s'appliquer à toutes les régions, tandis que d'autres doivent être fonction de leurs situations respectives.</p> <p>S'occuper d'une série complète de questions (structure administrative, mécanismes de prise de décision, lignes de communication, ressources techniques et financières, fonctions et procédures, masse critique et besoins moyens/fins) avant d'engager des réformes allant dans le sens de la décentralisation des fonctions et des pouvoirs et du renforcement de la présence de la FAO sur le terrain et de son efficacité, afin qu'elle soit plus pertinente, crédible et qu'elle ait un plus grand impact sur le développement.</p> <p>Égaleme Segment 3</p>	<p>Direction générale</p> <p>-----</p> <p>Direction générale</p>	<p>++</p> <p>-----</p> <p>+</p>
Structure au niveau du terrain	<p>Bureaux régionaux</p> <p>Établir des rôles nouveaux et clairs pour les Bureaux régionaux, tout en maintenant leur nombre et leur emplacement. Rationaliser leurs fonctions et les orienter davantage vers l'analyse et le conseil en matière de politiques, avec une plus grande autonomie et davantage de pouvoirs de décision. Ils jouiront d'une autonomie et de pouvoirs de décision accrus (6.20)</p>	<p>Changer les filières hiérarchiques: établir des filières hiérarchiques entre tous les fonctionnaires du cadre organique des bureaux régionaux et le Représentant régional, plutôt que leurs divisions au Siège. Confier aux bureaux régionaux la responsabilité principale de l'élaboration des stratégies et programmes dans leur région. Les coordonnateurs des bureaux sous-régionaux et les Représentants de la FAO devraient faire rapport au Représentant régional aux points de vue fonctionnel et administratif, et les coordonnateurs sous-régionaux ne devraient pas avoir de responsabilités administratives des bureaux de pays. Tout en faisant rapport au Représentant régional, l'ensemble des fonctionnaires de terrain du cadre organique assurerait un échange régulier de connaissances et de communication avec leurs collègues fonctionnaires techniques du Siège et des autres bureaux décentralisés afin de veiller au maintien et à l'encouragement des normes les plus élevées en matière de qualité technique et de renforcer la cohérence dans toute l'Organisation. Les fonctionnaires techniques, qu'ils soient en poste au Siège ou dans d'autres bureaux décentralisés, exerceraient une fonction d'assurance qualité les uns avec les autres et des politiques de rotation renforceraient les compétences et les échanges au sein de l'Organisation.</p>	<p>Direction générale</p>	<p>+++</p>

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		<p>Consacrer la plus grande partie des efforts des bureaux régionaux aux travaux d'analyse et de politiques, en étroite collaboration avec les divisions techniques concernées. Fournir aux bureaux régionaux les ressources financières et humaines nécessaires pour qu'ils se tiennent au courant des évolutions, tendances, difficultés et possibilités relatives à l'alimentation et à l'agriculture dans leur région. Renforcer et professionnaliser leurs activités de dialogue sur les politiques, d'analyse et de conseil, devenant les sources de connaissances et d'information les plus fiables de la FAO en ce qui concerne leurs régions respectives. En coopération avec les autres organisations régionales compétentes et avec les organisations non régionales telles que le FIDA, confier aux bureaux régionaux la préparation d'un rapport biennal intitulé "Situation de l'agriculture, de l'alimentation et de la vie rurale" dans leurs régions respectives. Ces rapports, qui viendraient développer, compléter et renforcer les publications phares de la FAO (de la catégorie "Situation de ...") permettraient de cerner les questions stratégiques clés, les problèmes et les ouvertures, d'identifier les priorités régionales se prêtant à une action commune et de formuler des suggestions quant aux politiques nationales envisageables. Ils auraient pour objet d'apporter de vraies orientations stratégiques en renseignant l'Organisation sur les questions et préoccupations majeures des régions en matière d'alimentation et d'agriculture et d'identifier les priorités et les programmes régionaux. Ceux qui relèvent des cinq ou six thèmes prioritaires convenus par la suite par la FAO constitueraient la base permettant de mettre au point une stratégie pour chaque région. Ce travail serait en outre pris en compte dans les cadres de priorités par pays, fournirait une base aux projets de coopération technique et permettrait un alignement réaliste des objectifs sur ce que la FAO est en mesure de livrer.</p>	<p>Direction générale</p> <p>++</p>	
		<p>Confier aux bureaux régionaux la responsabilité de convoquer des réunions, de les mener, de codifier les résultats, de préparer les rapports finals et d'assurer le suivi des conférences régionales qui feraient partie, à titre expérimental, du système de gouvernance de la FAO (voir Chapitre 4). Les bureaux régionaux prépareraient l'ordre du jour après avoir consulté les gouvernements et les parties prenantes de la région.</p>	<p>Direction générale</p> <p>++</p>	
		<p>Les bureaux régionaux devraient suivre les besoins et les perspectives sur le plan régional et s'assurer qu'ils servent de fil conducteur aux travaux normatifs réalisés au Siège.</p>	<p>Direction générale</p> <p>++</p>	
		<p>Dorés des pouvoirs et des informations nécessaires, les bureaux régionaux devraient participer à la préparation du budget biennal ainsi qu'à la conception et à l'approbation des projets régionaux et sous-régionaux.</p>	<p>Direction générale</p> <p>++</p>	

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++
		<p>Les bureaux régionaux devraient élaborer une stratégie afin de mobiliser les financements extérieurs nécessaires aux priorités, aux intérêts et aux problèmes de leur région. Les financements disponibles au titre du PCT devraient être alloués aux régions conformément aux décisions concernant le Programme de travail et budget et les bureaux régionaux devraient les affecter et veiller à ce qu'ils soient utilisés conformément aux cadres nationaux sur les priorités à moyen terme. Parallèlement, les ressources limitées disponibles pour les projets régionaux devraient être concentrées sur quelques domaines présentant un intérêt stratégique régional.</p> <p><i>Également Segment 1</i></p> <p>Conformément à la nouvelle filière hiérarchique, les Représentants régionaux devraient fournir des orientations et indications aux bureaux sous-régionaux et aux bureaux de pays et devraient disposer de pouvoirs d'appréciation, de recrutement, de licenciement et de suivi du comportement professionnel des coordonnateurs sous-régionaux et des Représentants de la FAO.</p> <p><i>Également Segment 3</i></p>	<p>Direction générale</p> <p>++</p>	++
<p>Structure au niveau du terrain</p>	<p>Bureaux sous-régionaux Transformer les bureaux sous-régionaux en organes de soutien technique de la FAO dans leurs régions respectives (6.21)</p>	<p>Éviter d'ouvrir de nouveaux bureaux sous-régionaux tant que l'on ne disposera pas de ressources humaines et financières nécessaires pour assurer leur réussite et leur bon fonctionnement.</p> <p>Établir un lien entre l'emplacement des bureaux sous-régionaux et les sites des organisations régionales et sous-régionales d'intégration économique ou d'agriculture ou des centres des Nations Unies, selon le cas.</p> <p>Établir les activités des bureaux sous-régionaux exclusivement en fonction des besoins des pays (et des Équipes de pays des Nations Unies) qu'ils desservent. Ne pas charger le personnel d'entreprendre des travaux administratifs ou normatifs de grande ampleur et le nommer avec l'ancienneté requise pour jouer un rôle de politiques; les effectifs devraient être ajustés de façon souple en ce qui concerne les disciplines et le lieu d'affectation en fonction des besoins. Les fonctionnaires/consultants recrutés sous contrat en fonction des besoins peuvent jouer un rôle particulièrement important dans les bureaux sous-régionaux en apportant une large gamme de compétences spécialisées. Il est essentiel que ces bureaux disposent de ressources suffisantes hors personnel pour fonctionner correctement. Un bon ratio entre les ressources en personnel et hors personnel doit être réalisé avant d'augmenter les effectifs, de manière que les fonctionnaires et les consultants puissent s'acquitter de leurs responsabilités.</p> <p><i>Également Segment 3</i></p>	<p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>Direction générale</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>	++

Thème:	Recommandation (Référence entre parenthèses)	Spécifications et détail	Responsabilité principale	Intensité +++ ++
Structure au niveau du terrain	<p>Bureaux de pays</p> <p>Définir des bases radicalement nouvelles en termes de présence, de structure, de fonctions et d'effectifs, y compris des références telles que des normes de coût-efficacité, en vue de la création et de la fermeture des bureaux de pays de la FAO (6.22)</p>	<p>Analyser la création des nouveaux bureaux sous-régionaux compte tenu:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) du coût du maintien des bureaux régionaux, sous-régionaux et des bureaux de pays b) de l'incidence que la dispersion des agents techniques et des budgets entre des unités aussi nombreuses aurait sur la capacité de l'Organisation à effectuer son travail normatif. La FAO risque aujourd'hui de perdre certaines de ses compétences techniques essentielles ainsi que son avantage comparatif. Si ce risque n'est pas pris en compte au moyen de stratégies probantes et propres à restaurer sa base technique dans les domaines critiques, elle perdra son avantage comparatif qu'elle ne sera plus en mesure de regagner après coup. 	Direction générale	++
Structure au niveau du terrain	<p>Examiner les bureaux de pays actuels en fonction des critères décrits ci-après, en tenant compte des divers dispositifs possibles, par exemple la couverture multiple par les Représentants de la FAO et le détachement de coordonnateurs de pays de la FAO hors du pays dans un bureau régional ou sous-régional d'un pays voisin:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) L'approche onusienne « Unis dans l'action » à l'échelon des pays, qui pourrait offrir à la FAO un moyen sans faille de se consolider et de réaliser des économies sur le plan administratif. Un représentant de la FAO pourrait être remplacé par un expert technique affecté dans un bureau des Nations Unies relevant du Coordonnateur des Nations Unies. L'Organisation gagnerait ainsi en présence et en efficacité et ces dispositions révisées pourraient générer des économies; il faudrait cependant traiter la situation au cas par cas étant donné que l'affectation de fonctionnaires de la FAO aux bureaux du PNUD et le louage des services nécessaires se sont précédemment révélés une solution plus coûteuse. b) Ampleur du programme. Si l'ampleur d'un programme de pays tombe pendant plus de trois ans en deçà d'un ratio donné par rapport aux dépenses du bureau de pays, d'autres dispositions moins coûteuses doivent être instaurées (par exemple une accréditation pour plusieurs pays ou la couverture par un bureau régional). Appliquer systématiquement un ratio de référence de 1 à 3. c) Importance et degré de pauvreté des populations tributaires de l'agriculture. Plus la dépendance à l'égard de l'agriculture et la pauvreté nationale sont élevées, plus le maintien d'un bureau se justifie. d) Niveau de développement des pays. Des considérations et des critères spéciaux devraient s'appliquer à la prise en charge et au maintien des représentations de la FAO dans les pays les moins avancés qui sont moins susceptibles d'avoir accès aux services de 8.6.A par d'autres moyens. e) Existence de cadres de priorités définissant précisément les priorités nationales. Ces cadres de priorités doivent être réalistes compte tenu de ce que la FAO peut effectivement réaliser avec les ressources disponibles et, le cas échéant, les ressources pouvant être mobilisées. 			

Thème:	Spécifications et détail		Responsabilité principale	Intensité +++
	<p data-bbox="264 1630 336 1901">Recommandation (Référence entre parenthèses)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="363 622 485 1406">f) Bien-fondé des projets de coopération technique existants par rapport à la Stratégie globale de la FAO et au PNUAD. Examiner les avantages du maintien d'un bureau dans lequel les activités ont été déterminées par la demande ou par les donateurs, avec une stratégie ou un but manifeste et lorsque les études de pays ont démontré qu'il y avait peu d'impact et de retombées. <li data-bbox="491 622 560 1406">g) Possibilité de couvrir aisément un pays à partir d'un pays voisin et rentabilité des accréditations multiples, en particulier dans le cas de petits pays peu éloignés les uns des autres. <li data-bbox="566 898 587 1406">h) Potentiel de l'agriculture pour la croissance économique. <li data-bbox="593 689 662 1406">i) Potentiel de gains importants grâce aux nouveaux partenariats. Plutôt que la seule présence de la FAO à l'échelle des pays, envisager des partenariats avec d'autres organisations, que ce soit pour l'appui technique ou pour la représentation. <li data-bbox="668 689 708 1406">j) Volonté des gouvernements de couvrir les coûts de la présence de la FAO sur leur territoire (sauf dans le cas des pays les moins avancés). 	Direction générale	+++	

