



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

## Bureau de l'évaluation

# Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de politiques alimentaires et agricoles

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

### Bureau de l'évaluation (OED)

Ce rapport est disponible en format électronique à l'adresse suivante:

<http://www.fao.org/evaluation>

*La reproduction, le téléchargement ou l'impression de la totalité ou d'une partie de cet ouvrage à des fins d'étude privée ou pour un usage pédagogique limité sont autorisés par la présente, sans frais, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée et reconnue en tant que source et en tant que détenteur des droits d'auteur. Lorsque le titulaire du droit d'auteur n'est pas la FAO, il convient de s'adresser à lui pour connaître les conditions de réutilisation. Toute demande concernant la reproduction systématique et la diffusion par voie électronique, y compris la communication à des gestionnaires de listes, et toute demande concernant les droits de traduction et la réutilisation à des fins commerciales doivent être adressées à [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).*

Pour plus de renseignements, veuillez vous adresser au:

Directeur du Bureau de l'évaluation (OED)

Viale delle Terme di Caracalla, 1

00153 Rome, Italie

Courriel: [evaluation@fao.org](mailto:evaluation@fao.org)

---

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

## **Remerciements**

La présente évaluation est ambitieuse à divers titres, notamment au regard des délais fixés pour la mener à bien. Il n'aurait jamais été possible de parvenir à l'état d'avancement modestement obtenu sans le soutien et les informations fournis par de nombreux fonctionnaires de la FAO du Siège et des bureaux décentralisés. L'Équipe chargée de l'évaluation remercie chaleureusement le personnel des bureaux décentralisés, notamment les fonctionnaires principaux des bureaux de pays de la FAO, d'avoir aidé les missions dans les pays à mener à bien leurs activités et elle exprime plus particulièrement sa gratitude, pour le temps et les idées qu'ils ont généreusement prêtés, aux fonctionnaires nationaux, aux partenaires de l'aide au développement et aux représentants de communautés rencontrés à l'occasion des consultations. L'Équipe chargée de l'évaluation souhaite enfin remercier le Groupe d'experts pour les indications données dans un esprit de franchise et d'indépendance, Mme Heather Young du Bureau de l'évaluation (OED) pour son soutien indéfectible et Mme Genny Bonomi pour l'appui précieux qu'elle a apporté grâce à son travail de dernière minute dans les derniers jours de rédaction du rapport.

## **Composition de l'Équipe chargée de l'évaluation**

### ***Équipe chargée de l'évaluation indépendante***

Jock R. Anderson – Chef d'équipe (Australie)

Regina Birner (Allemagne)

Kay Muir-Leresche (Afrique du Sud)

Carlos Pomareda (Pérou)

### ***Bureau de l'évaluation de la FAO***

Daniel Shallon (Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation)

Jan Michiels (Assistant chargé de l'évaluation)

Phuong Nguyen (Assistante chargée de l'évaluation)

### ***Groupe d'experts***

Martín Piñeiro – Président (Argentine)

Peter B. R. Hazell (Royaume-Uni)

Alain de Janvry (France)

Steven Were Omamo (Kenya) – PAM

Ram Badan Singh (Inde)

Rodney Cooke/Ganesh Thapa (suppléants) (Royaume-Uni/Népal) – FIDA

## Table des matières

<b>Sigles et abréviations.....</b>	<b>vi</b>
<b>Résumé.....</b>	<b>x</b>
<b>1. Introduction.....</b>	<b>16</b>
1.1 Contexte.....	16
1.1.1 Travail sur les politiques: une fonction essentielle de la FAO .....	16
1.1.2 Définition du terme « politiques » (ou « action publique ») adoptée dans la présente évaluation.....	17
1.1.3 Types de travaux sur les politiques effectués par la FAO.....	18
1.1.4 Pourquoi et pourquoi maintenant? .....	19
1.2 Portée et objectifs .....	19
1.3 Critères d'évaluation .....	21
1.4 Structure du rapport.....	23
<b>2. Cadres conceptuels et méthode d'évaluation.....</b>	<b>24</b>
2.1 Cadre conceptuel général .....	24
2.2 La « marguerite des politiques »: un cadre d'analyse des processus d'action publique... 26	
2.3 Cadre d'analyse des capacités institutionnelles dont dispose la FAO pour fournir une assistance aux politiques.....	27
2.3.1 Présentation .....	27
2.3.2 Structure institutionnelle de la FAO concernant le travail sur les politiques.....	28
2.3.3 Ressources humaines et financières de la FAO affectées au travail sur les politiques.....	29
2.3.4 Gestion du travail de la FAO sur les politiques.....	29
2.4 Approche et méthodes de l'évaluation .....	30
<b>3. Travail de la FAO sur les politiques: rôle, organisation et gestion.....</b>	<b>33</b>
3.1 Le rôle de la FAO en matière de politiques.....	33
3.2 Capacités de la FAO en matière de travail sur les politiques .....	36
3.2.1 Structure institutionnelle .....	37
3.2.2 Ressources disponibles pour le travail sur les politiques de la FAO.....	44
3.2.3 Gestion du travail sur les politiques .....	51
3.2.4 Gestion des ressources humaines et gestion financière .....	54
<b>4. Recommandations des précédentes évaluations .....</b>	<b>56</b>
4.1 Conclusion d'évaluations précédentes relatives à la structure institutionnelle de la FAO, à ses ressources et à sa gestion de l'appui aux politiques .....	56
4.1.1 Évaluation de l'assistance aux politiques de la FAO de 2001 (Coopération avec les États Membres pour l'élaboration des politiques nationales au cours de la période 1994-1999).....	56
4.1.2 Auto-évaluation de la Division de l'assistance aux politiques (2004).....	57
4.1.3 Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI) de 2007.....	57
4.1.4 Le Document sur l'assistance en matière de politiques de 2008 .....	58
4.2 Précédentes recommandations relatives aux ressources humaines et financières dont dispose la FAO pour l'assistance aux politiques .....	60

4.3	Précédentes recommandations relatives à la gestion de l'assistance aux politiques par la FAO .....	61
4.4	Précédentes recommandations relatives aux domaines prioritaires pour le travail de la FAO sur les politiques .....	63
<b>5.</b>	<b>Conclusions de l'évaluation des activités de la FAO consacrées aux politiques .....</b>	<b>67</b>
5.1	Conclusions relatives au travail de la FAO sur les politiques à différents niveaux.....	67
5.1.1	<i>Travail de la FAO sur les politiques à l'échelon mondial .....</i>	<i>67</i>
5.1.2	<i>Travail de la FAO sur les politiques à l'échelon régional.....</i>	<i>70</i>
5.1.3	<i>Assistance de la FAO aux politiques au niveau des pays.....</i>	<i>73</i>
5.2	Répartition du travail de la FAO sur les politiques dans la « marguerite des politiques » .....	95
5.2.1	<i>Connaissance en matière de politiques: génération et assemblage.....</i>	<i>96</i>
5.2.2	<i>Analyse des politiques .....</i>	<i>99</i>
5.2.3	<i>Formulation, négociation et adoption de politiques .....</i>	<i>102</i>
5.2.4	<i>Lier les politiques à l'investissement.....</i>	<i>105</i>
5.2.5	<i>Mise en œuvre des politiques .....</i>	<i>107</i>
5.2.6	<i>Évaluation des politiques et de leur impact .....</i>	<i>107</i>
5.2.7	<i>Renforcement institutionnel, y compris le renforcement des capacités .....</i>	<i>108</i>
5.3	Évaluation des résultats du travail de la FAO sur les politiques .....	110
5.3.1	<i>Pertinence .....</i>	<i>110</i>
5.3.2	<i>La bonne politique, pour qui? .....</i>	<i>112</i>
5.3.3	<i>Efficacité .....</i>	<i>113</i>
5.3.4	<i>Impact et viabilité de l'appui de la FAO aux politiques: .....</i>	<i>114</i>
5.3.5	<i>Délais .....</i>	<i>115</i>
<b>6.</b>	<b>Analyse: Comment la structure institutionnelle, les ressources et la gestion de la FAO influent-elles sur ses résultats? .....</b>	<b>116</b>
6.1	Le principal obstacle est-il le manque de ressources humaines et financières? .....	116
6.2	La structure institutionnelle de la FAO favorise-t-elle l'efficacité des activités en matière de politiques? .....	117
6.2.1	<i>Fragmentation horizontale.....</i>	<i>118</i>
6.2.2	<i>Fragmentation verticale.....</i>	<i>120</i>
6.2.3	<i>Mécanismes de coordination.....</i>	<i>121</i>
6.2.4	<i>Gestion .....</i>	<i>122</i>
6.3	Stratégie en vue d'améliorer les activités de la FAO en matière de politiques.....	123
6.3.1	<i>Pourquoi les précédentes propositions de réforme sont-elles restées sans effet?.....</i>	<i>123</i>
6.4	Les options en matière de réforme .....	128
6.4.1	<i>Mesure 1: Créer un système d'information et de préparation sur les politiques nationales .....</i>	<i>128</i>
6.4.2	<i>Mesure 2: Définir des voies d'impact et des résultats spécifiques a pays en matière d'assistance aux politiques.....</i>	<i>130</i>
6.4.3	<i>Mesure 3: Renforcer l'obligation redditionnelle sur l'impact des activités d'assistance aux politiques, à travers des mesures d'incitation et de gestion des résultats impliquant les Conférences régionales et les Représentants de la FAO .....</i>	<i>131</i>
6.4.4	<i>Mesure 4: Élaborer un système de suivi d'impact de l'assistance aux politiques dans les pays .....</i>	<i>132</i>
6.5	Options pour la réforme de la structure institutionnelle de la FAO dans le secteur des politiques.....	132
<b>7.</b>	<b>Conclusion et recommandations .....</b>	<b>140</b>
7.1	Réflexions générales relatives au travail de la FAO sur les politiques.....	140

7.2	Vue d'ensemble des constatations relatives au travail de la FAO sur les politiques.....	141
7.3	Recommandations .....	143
7.3.1	<i>Définition des priorités et gestion stratégique du travail de la FAO sur les politiques.....</i>	<i>143</i>
7.3.2	<i>Renforcer l'obligation de rendre compte de l'assistance aux politiques à l'échelle des pays et résoudre le problème de morcellement du travail de la FAO sur les politiques.....</i>	<i>144</i>
7.3.3	<i>Un changement culturel vers l'évaluation d'impact .....</i>	<i>147</i>
7.3.4	<i>Gérer la part d'incertitude dans le travail de la FAO sur les politiques .....</i>	<i>149</i>
7.3.5	<i>Utilisation des connaissances .....</i>	<i>150</i>
7.3.6	<i>Intégration du travail sur les politiques dans les départements techniques .....</i>	<i>150</i>
<b>Bibliographie .....</b>		<b>153</b>

## Annexes

Annexe 1: Inception Report including evaluation terms of reference
Annexe 2: Method for Case-Study Country Selection
Annexe 3: Report of the Survey of FAO Country Offices and Government Policy Makers
Annexe 4: FAO Policy Support to CAADP
Annexe 5: Sub-sector Study of Policy Support to Fisheries
Annexe 6: Analytical Review of Publications of the Agricultural Development Economics Division (ESA)
Annexe 7: Meta-synthesis of Past FAO Policy Related Evaluations
Annexe 8: List of Persons Interviewed by the Evaluation

## Tableaux

Tableau 1. Intitulés des postes dans les divisions axées sur les politiques et au Centre d'investissement .....	48
Tableau 2. Qualifications des représentants de la FAO et de leurs assistants (Programme) .....	49
Tableau 3. Domaine dans lesquels les représentants de la FAO et leurs assistants ont un diplôme .....	50
Tableau 4. Pourcentage du temps consacré par les représentants de la FAO et leurs assistants (Programme) au soutien aux politiques, par région.....	50
Tableau 5. Budget et effectifs de diverses organisations actives dans le domaine des politiques agricoles et alimentaires.....	51
Tableau 6: Récapitulatif des domaines d'action essentiels suggérés par les précédentes évaluations .....	65
Tableau 7. Évaluation de la FAO en tant que source d'assistance aux politiques .....	74
Tableau 8. Montant moyen des financements pour les activités consacrées aux politiques .....	77
Tableau 9. Type de projets exécutés par la FAO au Rwanda (2000-2011) .....	81
Tableau 10. Source des études et des analyses existantes utilisées par la FAO pour l'assistance aux politiques à l'échelle des pays.....	85
Tableau 11. Options de réforme institutionnelle.....	135

## **Figures**

Figure 1. Cadre conceptuel général: du soutien aux politiques à l'impact .....	25
Figure 2. Phases du processus d'élaboration des politiques: la « marguerite des politiques » .....	26
Figure 3. Cadre conceptuel d'analyse des capacités institutionnelles dont dispose la FAO en matière de politiques .....	30
Figure 4. Structure institutionnelle des travaux sur les politiques de la FAO.....	37
Figure 5. Organes directeurs de la FAO et leurs liens avec la structure organisationnelle de la FAO.....	38
Figure 6. Budget des divisions axées sur les politiques (en millions d'USD) pour l'exercice biennal 2008-2009 et une partie de l'exercice biennal 2010-2011 (hors fonds extrabudgétaires).....	45
Figure 7. Changements apportés au financement des divisions axées sur les politiques au fil du temps (hors ressources extrabudgétaires) .....	46
Figure 8. Allocations budgétaires inscrites au Programme de travail et budget 2012-2013 (en millions d'USD), ressources extrabudgétaires comprises.....	46
Figure 9. Personnel du cadre organique dans les divisions axées sur les politiques.....	47
Figure 10. Types de diplômes des membres du personnel.....	49
Figure 11. Initiatives en matière de politiques considérées comme les plus importantes par les représentants de la FAO et les représentants adjoints de la FAO (Programme) .....	76
Figure 12. Produit des activités consacrées aux politiques indiquées dans les réponses .....	78
Figure 13. Pourcentage de représentants de la FAO et de représentants adjoints de la FAO (Programme) qui ont le sentiment que la FAO devrait leur fournir davantage d'appui technique sur des questions de politiques .....	90
Figure 14. Pourcentage d'activités importantes consacrées aux politiques qui reçoivent un appui du Siège et des bureaux sous-régionaux et régionaux, par région .....	91
Figure 15. Nombre de consultations de parties prenantes pour des activités considérées comme importantes .....	94
Figure 16. Type de parties prenantes participant à des consultations .....	94

## **Encadrés**

Encadré 1. Fonction essentielle D – Formuler des options et des avis en matière de politiques et de stratégies .....	16
Encadré 2. Collaboration interdisciplinaire à la FAO: le cas du changement climatique.....	42
Encadré 3. Attentes contradictoires concernant le rôle de la FAO dans les politiques: l'exemple de l'Inde .....	88
Encadré 4. Traiter les problèmes dus à la sécurité alimentaire et à la hausse des prix .....	110
Encadré 5. Comment réussir la décentralisation? Éléments tirés de la littérature sur la décentralisation pouvant s'appliquer à la FAO.....	126

## **Sigles et abréviations**

AG	Département de l'agriculture et de la protection des consommateurs
AGA	Division de la production et de la santé animales
AGAL	Sous-Division de l'information, de l'analyse sectorielle et des politiques en matière d'élevage
AGN	Division de la nutrition et de la protection des consommateurs
AGP	Division de la production végétale et de la protection des plantes
AGPM	Division de la production végétale et de la protection des plantes (gestion)
AGS	Division des infrastructures rurales et des agro-industries
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
AU	Union africaine
BEFS	Projet sur la bioénergie et la sécurité alimentaire
CEA	Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CENUE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
CNPMT	Cadre national sur les priorités à moyen terme
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CoC-EEI	Comité de la Conférence chargé du suivi de l'Évaluation externe indépendante de la FAO
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CPP	Cadre de programmation par pays
CRDI	Centre de recherche pour le développement international
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
DEFRA	Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales du Royaume-Uni
DfID	Agence du Royaume-Uni pour le développement international
DGA	Directeur général adjoint
DGA-C	Directeur général adjoint (Connaissances)
DGA-O	Directeur général adjoint (Opérations)
EASYPol	Ressources en ligne pour l'élaboration des politiques
EEI	Évaluation externe indépendante de la FAO (2007)
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



ESD	Bureau du Sous-Directeur général chargé du Département du développement économique et social (ES)
EST	Division du commerce et des marchés
ESW	Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural
FAORep	Représentant de la FAO
FAOSTAT	Base de données statistiques fondamentales de l'Organisation
FAPDA	Outil d'analyse des décisions en matière de politiques alimentaires et agricoles
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FI	Département des pêches et de l'aquaculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIP	Division des politiques et de l'économie de la pêche et de l'aquaculture
FMI	Fonds monétaire international
FO	Département des forêts
FOE	Division de l'économie, des politiques et des produits forestiers
FPMIS	Système d'information sur la gestion du Programme de terrain
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IFI	institution financière internationale
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (rattaché au GCRAI)
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
MAFSAN	Cartographie des actions en faveur de la sécurité alimentaire et la nutrition (projet de la FAO)
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NR	Département des ressources naturelles et de l'environnement
OCDE	Organisation du commerce et du développement économiques
ODI	Institut du développement outre-mer (Royaume-Uni)
OED	Bureau de l'évaluation
OEK	Bureau de l'échange des connaissances, de la recherche et de la vulgarisation
OGM	organisme génétiquement modifié
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OIER	organisation d'intégration économique régionale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
PAI	Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO
PAM	Programme alimentaire mondial
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine

PFN	programmes forestiers nationaux
PMT	Plan à moyen terme
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PTB	Programme de travail et budget
RAF	Bureau régional pour l'Afrique (FAO)
RAP	Bureau régional pour l'Asie (FAO)
REU	Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale (FAO)
RLC	Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes (FAO)
RNE	Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord (FAO)
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SAP	Bureau sous-régional pour les îles du Pacifique (FAO)
SDG	Sous-Directeur général
SEC	Bureau sous-régional pour l'Asie centrale (FAO)
SEU	Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale (FAO)
SFE	Bureau sous-régional pour l'Afrique orientale (FAO)
SFS	Bureau sous-régional pour l'Afrique australe (FAO)
SFW	Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Ouest (FAO)
SLC	Bureau sous-régional pour les Caraïbes (FAO)
SLS	Équipe multidisciplinaire pour l'Amérique du Sud (FAO)
SMIAR	Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture
SNE	Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord (FAO)
SNO	Équipe multidisciplinaire pour l'est du Proche-Orient (FAO)
SOFA	La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture (publication phare de la FAO)
SOFI	L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde (publication phare de la FAO)
SOFIA	La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture (publication phare de la FAO)
SOFO	Situation des forêts du monde (publication phare de la FAO)
SPAAA	Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique (projet de la FAO)
TC	Département de la coopération technique
TCA	voir TCS
TCE	Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation
TCER	Unité du relèvement et des politiques humanitaires
TCI	Division du Centre d'investissement
TCS	Division de l'appui à l'élaboration des politiques et programmes (anciennement: Division de l'assistance aux politiques, TCA)
TCSF	Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée
TCSP	Service d'appui à l'assistance aux politiques

UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UN-REDD	Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

## Résumé

- i. Le travail sur les politiques, dans ses dimensions nombreuses et variées, est l'une des choses les plus importantes que fait la FAO. Mais ce travail: est-il a) efficace et b) réalisé du mieux possible? Les réponses qui ressortent de la présente évaluation sont: a) en partie et b) pas à tous égards. La réforme active de la FAO étant à présent largement engagée, il est temps de traiter cette question exigeante en détail, comme ce sera le cas dans les chapitres qui suivent, et d'en fournir une analyse convaincante, susceptible d'aider l'Organisation à trouver les moyens de rendre le futur meilleur que le passé récent.
- ii. Le monde de l'alimentation et de l'agriculture est vaste, complexe et de plus en plus incertain, et il est naturel que l'on retrouve ces caractéristiques à la FAO; dans la mesure où cette évaluation aborde le travail sur les politiques dans un environnement aussi multiforme, elle n'échappe pas non plus à une certaine complexité, difficile à rendre dans un bref résumé comme celui-ci. En conséquence, l'équipe d'évaluation espère sincèrement que les lecteurs, fussent-ils très occupés, iront au-delà de ce résumé sibyllin et se pencheront sur les « organes internes » de l'évaluation. Ce n'est pas que les évaluateurs pensent avoir réussi à en démêler tous les aspects cachés pour les dévoiler au public; mais leurs multiples visites sur le terrain, les entretiens avec le personnel de la FAO, les échanges avec des partenaires du développement et les discussions menées avec d'autres parties prenantes leur ont permis de réunir une masse d'informations qui jette les bases des prises de position colligées ici.
- iii. Le chapitre 1 pose le décor de l'évaluation, en illustrant à la fois le rôle central du travail sur les politiques dans la mission de la FAO et l'omniprésence de ce travail à travers l'Organisation. Le chapitre 2 présente un ensemble de cadres d'examen des processus d'action publique, qui ont aidé l'équipe d'évaluation non seulement à observer où et comment la FAO apportait son soutien, mais aussi à analyser de quelle façon ce soutien pourrait être assuré plus efficacement, afin de permettre à l'Organisation d'atteindre les objectifs mondiaux de réduction de la faim et de la pauvreté qu'elle s'est fixés, tout en tenant compte de la durabilité environnementale. L'équipe d'évaluation invite humblement le lecteur à se reporter aux cadres décrits aux figures 1, 2 et 3, car il est impossible d'en rendre compte dans ce résumé succinct. Après avoir déterminé les éléments plus ou moins séparables du processus d'action publique (voir la « marguerite des politiques » de la figure 2), les évaluateurs ont précisé, à la figure 3, qu'il convenait de prendre en considération les trois aspects institutionnels essentiels suivants: la structure institutionnelle du travail sur les politiques, les ressources humaines et financières déployées pour ce travail, et la gestion de celui-ci.
- iv. Le rôle et l'organisation du travail de la FAO sur les politiques est décrit sommairement au chapitre 3. Le chapitre 4 résume les constatations issues d'évaluations précédentes. Celles de la présente évaluation sont principalement exposées au chapitre 5. Le chapitre 6 analyse la manière dont les caractéristiques institutionnelles influent sur les résultats observés. Enfin, le chapitre 7 présente l'ensemble des recommandations découlant de cette évaluation.
- v. Les constatations de l'évaluation exposées au chapitre 5 sont tout d'abord organisées selon que le travail sur les politiques est effectué à l'échelon mondial, régional ou national. Elles sont ensuite examinées au regard du rôle de la FAO aux différents stades du processus d'action publique, en utilisant la marguerite des politiques comme cadre conceptuel.
- vi. À l'**échelon mondial**, conformément à son mandat et aux attentes de ses membres, la FAO est censée constituer une plateforme internationale qualifiée, objective, reconnue et politiquement neutre, où les problèmes de la faim, de la malnutrition, de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement (y compris le changement climatique) peuvent être examinés et les décisions prises en vue d'une action collective. Il ressort de la présente évaluation que la FAO a obtenu des résultats remarquables dans ce domaine difficile. De nombreuses réalisations peuvent être citées à

ce titre, notamment les publications phares régulières que sont *La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, depuis 2003-2004, et *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde*, depuis 2008. On observe également des réussites essentielles dans les politiques sous-sectorielles, en particulier des instruments mondiaux très intéressants (Directives volontaires, Traité international sur les ressources phytogénétiques) et l'efficacité de service d'un Comité de la sécurité alimentaire mondiale récemment revitalisé. Comme l'illustrent les publications de la Division de l'économie du développement agricole (ESA), la FAO a contribué à l'élaboration de mesures utiles à l'échelle mondiale sur d'importantes questions de politique agricole, telles que la crise des prix des denrées alimentaires, le changement climatique, la rémunération des services environnementaux et les systèmes semenciers. La Division du commerce et des marchés (EST), qui a fait l'objet d'une évaluation distincte en 2007, continue de mener des travaux de recherche et d'analyse très pertinents en matière de politiques sur les produits agricoles ou la dimension agricole du commerce international, en prêtant une attention particulière aux négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Entre autres exemples illustrant l'aptitude de la FAO à diriger des débats d'orientation de portée mondiale, on citera l'influence que ses travaux relatifs à l'« agriculture intelligente face au climat » ont eue sur les négociations climatiques, l'incidence de son analyse des politiques commerciales sur les négociations de l'OMC et le rôle de ses travaux sur l'instabilité des prix dans les discussions récentes du G20. En écho aux précédentes évaluations consacrées aux politiques, celle-ci conclut également que la qualité des travaux de recherche et d'analyse que conduit la FAO dans ce domaine soutient bien la comparaison avec celle d'autres organisations internationales menant des recherches appliquées similaires et proposant une assistance à l'action des pouvoirs publics.

- vii. *Les principaux départements techniques (AG, FO, FI et NR) et le Bureau des affaires juridiques et de l'éthique* poursuivent aussi d'importants travaux sur les politiques à l'échelle mondiale. Parmi leurs grands domaines d'action figurent l'appui apporté aux différents comités de la FAO (agriculture, pêcheries et foresterie) et la promotion d'instruments mondiaux, comme les directives volontaires: Code de conduite pour une pêche responsable et Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres et aux autres ressources naturelles (en cours de négociation), par exemple. Les différents départements sont également chargés de suivre et de soutenir la mise en application de ces instruments. Ils se concertent aussi avec d'autres organisations des Nations Unies et d'autres organes mondiaux de normalisation, comme l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE). L'action normative menée par la FAO par le biais du Codex Alimentarius, initiative commune à la FAO et à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), est un autre exemple du travail important et efficace de l'Organisation sur les politiques à l'échelle mondiale. Les réalisations d'une palette d'autres activités et produits du savoir mondiaux de premier plan sont approfondies au chapitre 5. L'équipe d'évaluation a noté, toutefois, que la FAO avait plus de mal à s'affirmer comme chef de file mondial sur la question de la malnutrition, alors même que ce sujet entre clairement dans son mandat.
- viii. Nombre de pays clients visités ont indiqué que la FAO leur apportait une aide réelle et efficace pour faire valoir leurs intérêts sur la scène internationale. La plupart des personnes interrogées au cours de l'évaluation, fonctionnaires des pays membres, en développement ou autres, ou fonctionnaires appartenant aux nombreux organismes internationaux consultés, ont déclaré apprécier grandement le rôle que joue la FAO pour placer les problèmes des pays en développement au premier plan du débat mondial. Les évaluateurs recommandent vivement de protéger l'excellent travail sur les politiques que la FAO a réussi à accomplir ces dix dernières années (voir la **recommandation 1**). Cependant, certains risques doivent être gérés. L'équipe d'évaluation observe que, pour préserver la très bonne réputation que la FAO s'est acquise grâce à ses rapports phares, les nouvelles publications phares, même s'ils ne sont pas « officiellement » désignés comme tels, devraient se voir appliquer les mêmes normes rigoureuses d'examen externe par des spécialistes et d'examen interne par l'ensemble des divisions et départements compétents de l'Organisation.

- ix. L'avantage comparatif du travail sur les politiques à l'**échelon des pays** est fort différent de celui relevé au niveau mondial. Les visites sur place de l'équipe d'évaluation montrent que la FAO est mieux placée que toute autre organisation pour aider les pays en développement à définir, adopter et appliquer les politiques de lutte contre la faim et la pauvreté et de promotion de la durabilité de l'environnement. Elle est mieux placée, car elle jouit d'une confiance, d'un accès, d'une adhésion et d'une présence inégalés dans tous les pays en développement et possède, plus que toute autre organisation, des connaissances techniques couvrant tous les domaines de l'agriculture, de l'élevage, de la foresterie et de la pêche, et peut ainsi jouer le rôle de courtier mondial du savoir.
- x. Pourtant, la FAO ne joue **aucun** rôle directeur dans le soutien aux politiques nationales, malgré ses liens très étroits avec les gouvernements. L'appui institutionnel apporté aux Représentants de la FAO est insuffisant pour leur permettre de mener un dialogue de qualité sur les politiques. Les réalisations des consultants, qui assument la majeure partie du travail sur les politiques, sont de qualité inégale. Il est regrettable que l'action publique ne fasse l'objet d'aucune activité de « veille » sur laquelle les équipes de pays pourraient s'appuyer. Les donateurs, et le PAM dans bien des cas, sont particulièrement critiqués à l'égard du manque de capacités ou de volonté de la FAO lorsqu'il s'agit d'engager le dialogue sur les politiques. Il est encore possible de penser que le Cadre de programmation par pays mis en place récemment puisse constituer une base utile, mais sans doute était-il trop tôt pour en juger au moment où l'équipe d'évaluation a mené ses travaux sur le terrain.
- xi. Comment expliquer les problèmes de performance observés à l'échelle des pays? Les carences institutionnelles dans la reddition des comptes et le manque d'incitations à fournir des services consultatifs en matière d'action publique semblent être les principaux problèmes, et ceux-ci sont liés à la nature des travaux sur les politiques entrepris. Le fait que ces problèmes ne soient pas aussi « pressants » que, disons, la grippe aviaire joue probablement un rôle non négligeable. L'équipe d'évaluation a constaté qu'il était difficile de faire le lien entre les changements concrets de politiques et l'assistance qu'apporte la FAO dans ce domaine, une situation aggravée sans nul doute par le manque d'incitations des gouvernements à instaurer le principe de responsabilité. Par ailleurs, les demandes de documents de politique générale émanent souvent de donateurs. Parmi les constatations développées au chapitre 5, les évaluateurs ont relevé l'insuffisance, dans la politique de décentralisation mise en œuvre, des dispositions relatives au contrôle de la qualité et à l'obligation redditionnelle. Dans les bureaux décentralisés, les chargés des politiques sont considérés comme des généralistes, ce qui conduit trop souvent à les solliciter pour des travaux administratifs et à les transformer en grande partie en assistants des coordonnateurs régionaux ou sous-régionaux – un « détournement » regrettable.
- xii. Le morcellement dans les arrangements institutionnels de la FAO qui président au travail sur les politiques rend leur analyse si complexe qu'un résumé succinct des arguments et des options exposés au chapitre 6 ne saurait rendre compte des considérations qui y sont développées. Il est préférable de présenter les principales conclusions de l'équipe d'évaluation sous une forme compacte, en reprenant les recommandations issues de cette analyse.
- xiii. Les recommandations des évaluateurs peuvent se résumer ainsi:
- xiv. **Recommandation 1.1: La FAO doit protéger l'excellent travail sur les politiques mené à l'échelle mondiale.**
- Entre autres exemples, on citera les rapports sur *La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture* et sur *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde*, les travaux sur les perspectives mondiales et les instruments mondiaux de politique générale, tels que les directives volontaires et les codes de conduite.

- xv. **Recommandation 1.2: La FAO doit définir des priorités claires quant à son rôle en matière d'assistance aux politiques à l'échelle des pays.**
- La FAO doit se concentrer sur les pays qui ont le plus besoin de son assistance en matière de politiques, et non partir du principe qu'elle peut tout faire partout.
  - L'Organisation doit privilégier les activités dont l'impact sur les personnes en situation d'insécurité alimentaire est le plus fort, en tenant compte de sa capacité d'exécution.
- xvi. **Recommandation 1.3: Pour faciliter la définition des priorités de la FAO et la gestion stratégique de l'assistance aux politiques, il est recommandé à la direction de présenter clairement une vision et une logique d'action détaillées,** reposant sur une analyse approfondie de l'avantage comparatif de la FAO en tant qu'organisation mondiale et sur son mandat.
- xvii. **Recommandation 1.4: La FAO peut et doit jouer un rôle de chef de file dans la transformation du mode d'acheminement de l'aide à la formulation des politiques,** le but étant de renforcer la prise en mains des opérations par les pays et, partant, les chances d'une mise en œuvre durable des politiques. Cela passe notamment par une meilleure base d'analyse, par une action de facilitation qui soit pensée en termes stratégiques et fasse davantage intervenir les parties prenantes, et par l'engagement constant des consultants et du personnel de l'Organisation.
- xviii. **Recommandation 2.1: La FAO doit rendre compte plus efficacement de la performance et de l'impact de son assistance aux politiques à l'échelle des pays, car il s'agit là d'une condition préalable pour qu'aboutisse tout autre effort de réforme.**
- Mesure 1: Instaurer un système de veille et de préparation de l'action publique à l'échelle des pays
  - Mesure 2: Définir par pays les cheminements d'impact et les résultats de l'assistance aux politiques
  - Mesure 3: Renforcer l'obligation de rendre compte de l'impact de l'assistance aux politiques par des incitations et une gestion de la performance faisant intervenir les conférences régionales et les Représentants de la FAO
  - Mesure 4: Mettre en place un système de suivi de l'impact de l'assistance aux politiques à l'échelle des pays
1. **Recommandation 2.2: La FAO doit remédier au morcellement horizontal et vertical du travail sur les politiques au sein de sa structure institutionnelle.** Après avoir examiné minutieusement les coûts engendrés par la restructuration, l'équipe d'évaluation a conclu que l'option la plus prometteuse pour remédier au problème ancien de morcellement du travail sur les politiques consistait à prendre les mesures suivantes:
- a) Pour **consolider le travail de la FAO sur les politiques et renforcer parallèlement ses capacités d'assistance aux politiques à l'échelle des pays** en utilisant des ressources existantes, le Service d'appui à l'assistance aux politiques (TCSP) et le Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée (TCSF) devraient être transférés en partie au Département du développement économique et social (ES) et en partie aux bureaux décentralisés. La mise en œuvre de cette recommandation doit se faire de préférence dans le cadre de la réforme en cours et doit être conjointe à celle de la recommandation 2.2 pour être efficace. Il convient de définir attentivement, au cas par cas, le niveau de décentralisation auquel les capacités supplémentaires d'assistance aux politiques doivent être créées (région, sous-région ou pays prioritaires sélectionnés).
  - b) Pour appuyer le travail d'assistance aux politiques à l'échelle des pays, la FAO devrait expérimenter la création de **réseaux techniques fonctionnels ou d'autres structures informelles** axés sur le conseil en matière de politiques dans des sous-régions ou dans des pays hautement prioritaires sélectionnés.
  - c) La FAO devrait mettre en œuvre une politique **exigeant des membres du personnel des unités du Siège chargées des politiques qu'ils « vendent » une partie donnée de leur**

**temps aux activités d'assistance aux politiques des pays.** Le personnel serait encouragé à se concentrer sur des pays ou une région en particulier pendant plusieurs années de suite, afin d'acquérir des connaissances contextuelles, d'établir des réseaux et de développer ainsi durablement ses capacités.

- xix. **Recommandation 3: La FAO devrait instaurer une culture de l'évaluation d'impact**, en s'intéressant prioritairement à l'impact de son travail sur les politiques à l'échelle des pays, et exiger de toutes les unités qui s'occupent de ces questions qu'elles documentent les chemins de preuve à remonter pour procéder à cette évaluation.
- **Le Bureau de l'évaluation (OED) devrait intégrer dans son programme ordinaire au moins trois évaluations de l'impact des politiques par an,**
  - en s'intéressant en particulier aux études de cas considérées comme présentant les meilleures perspectives d'apprentissage institutionnel et de reddition des comptes.
- xx. **Recommandation 4: Les responsables à la FAO du travail sur les politiques devraient examiner les capacités d'analyse de leur personnel, de façon à détecter d'éventuelles lacunes dans les compétences indispensables pour gérer au mieux la part d'incertitude dans l'analyse des politiques et la planification des investissements.**
- La FAO devrait faire le bilan des méthodes nécessaires, afin de combler les lacunes et d'organiser une formation adéquate du personnel.
  - Il pourrait être utile de s'allier à d'autres organisations internationales et instituts de recherche nationaux pour collaborer efficacement sur cet aspect délicat du travail sur les politiques.
- xxi. **Recommandation 5: La FAO devrait continuer d'innover en matière de participation électronique et de renforcer ses activités dans ce domaine, afin de donner davantage d'écho à ses communications sur l'action publique.**
- Dans le même temps, la FAO doit encourager l'utilisation des éléments disponibles en investissant, par exemple, dans le développement des compétences qui permettront aux acteurs de l'action publique – au niveau national notamment – de rechercher et d'utiliser le matériel à leur disposition sur les sites web.
  - Elle doit aussi harmoniser ses diverses activités, afin de proposer des outils de suivi des politiques sur une plateforme commune.
- xxii. **Recommandation 6: La FAO devrait structurer son travail technique de façon à traiter plus systématiquement la question du dynamisme de l'environnement des politiques, institutions et lois indispensables à l'adoption de solutions techniques.** Il s'agit de renforcer les capacités nécessaires aux unités techniques pour **fournir aux pays d'autres options** évaluées d'un point de vue économique, social et environnemental, plutôt que d'essayer d'imposer des solutions « universelles ».
- xxiii. L'équipe d'évaluation se sent vraiment privilégiée d'avoir pu observer une organisation importante s'attaquer à un travail important à un moment important. De fait, au vu de la situation mondiale récente et prévisible de l'alimentation et de l'agriculture, elle considère que le rôle et le travail de la FAO dans le domaine des politiques sont plus essentiels que jamais. L'agriculture et la sécurité alimentaire ont repris une place centrale sur l'échiquier international des politiques de développement. Des exemples frappants montrent qu'il est possible d'atteindre l'objectif « faim zéro » dans le monde d'aujourd'hui. Cela étant, *in fine*, « la politique est une affaire locale » et, pour atteindre les trois objectifs que sont l'élimination de la faim, la réduction de la pauvreté grâce à l'agriculture et la préservation durable de l'environnement, il faut une transformation de l'action publique à l'échelle des pays. L'Organisation possède à cet égard des moyens sans équivalent pour aider les gouvernements qui font tellement confiance à « leur » FAO, mais elle n'utilise pas ce potentiel efficacement. Parce qu'elle est aujourd'hui au cœur d'un processus de renouveau et au début d'une nouvelle phase d'orientation de l'action, la FAO dispose d'une occasion sans précédent de résoudre les problèmes institutionnels et managériaux anciens qui



perturbent son travail sur les politiques. La fenêtre de changement des politiques internes à la FAO est ouverte, mais pour combien de temps encore?

## 1. Introduction

### 1.1 Contexte

2. Le travail sur les politiques est l'une des choses les plus importantes que fait la FAO. « La FAO met au service de ses pays membres des années d'expérience dans la formulation de politiques agricoles, le soutien à la planification, la mise au point de lois efficaces et la création de stratégies nationales visant à atteindre les buts de développement rural et de réduction de la faim. »<sup>1</sup> Mais ce travail est-il efficace et réalisé du mieux possible? La réforme active de la FAO étant à présent largement engagée, il est grand temps de traiter cette question et, selon qu'il conviendra, de s'attaquer aux améliorations à apporter pour l'avenir. L'ambition de la présente évaluation est d'aider à saisir cette occasion.

#### 1.1.1 Travail sur les politiques: une fonction essentielle de la FAO

3. Le travail sur les politiques est l'une des huit « fonctions essentielles » que la FAO a répertoriées comme constituant les approches transversales qui sous-tendent la réalisation de ses objectifs stratégiques<sup>2</sup>. Ces fonctions essentielles tirent parti des avantages comparatifs de l'Organisation et doivent être appliquées à tous les échelons: mondial, régional et national. Présentée dans le Cadre stratégique 2010-2019 et dans le Plan à moyen terme 2010-2013 de la FAO, la fonction essentielle D sur les politiques est formulée comme suit:

#### **Encadré 1. Fonction essentielle D – Formuler des options et des avis en matière de politiques et de stratégies**

« Cette fonction essentielle est étroitement liée aux autres fonctions essentielles. Elle vise à répondre à la demande croissante d'assistance aux politiques. La FAO doit articuler des options de stratégie et de politiques fondées sur des preuves disponibles et ses évaluations des tendances en matière de sécurité alimentaire et d'agriculture, de pêches et de forêts. Les Membres et leurs organisations d'intégration économique régionale (OIER) sont censés exiger des services d'avis de politiques fondés sur les connaissances disponibles à la FAO (ou obtenues par le biais de ses partenaires).

Les activités d'assistance en matière de politique et de législation comprennent notamment:

- les avis en matière de politiques,
- le renforcement des capacités pour la formulation et la mise en œuvre des politiques,
- le renforcement des institutions et leur restructuration,
- les renseignements concernant les pays,
- l'information concernant les politiques et le suivi des politiques, et
- l'identification des priorités des Membres pour assurer l'efficacité de l'élaboration du programme de terrain.

Assurer une assistance aux politiques importante comprenant toutes les unités concernées devrait contribuer à réaliser ce qui précède [*l'équipe d'évaluation note que cette assistance n'existe pas*].

Dans le domaine juridique, des options en matière de stratégies et de politiques sont formulées en vue de renforcer les cadres réglementaires internationaux contraignants et non contraignants, en s'appuyant sur des partenariats appropriés lorsqu'une action conjointe est nécessaire. Outre la contribution essentielle des normes et

<sup>1</sup> <http://www.fao.org/about/fr/> (site consulté le 10 février 2012).

<sup>2</sup> Outre la fonction essentielle D, une grande partie du contenu de plusieurs autres fonctions essentielles est étroitement ou directement liée au travail sur les politiques. C'est le cas en particulier des fonctions essentielles A (tendances et perspectives à long terme), C (négociation des instruments internationaux) et F (communication et mobilisation de la volonté politique).

d'autres instruments juridiques nationaux à ces cadres, des outils de communication et de plaidoyer doivent mobiliser la volonté politique pour encourager une mise en œuvre efficace.

Pour mettre en application cette fonction essentielle, il conviendra de mettre l'accent sur ce qui suit:

- mobiliser des connaissances institutionnelles sur des options de stratégies et de politiques et éviter des approches fragmentées;
- identifier et analyser des questions intersectorielles et privilégier la pluridisciplinarité dans ces options et avis stratégiques;
- renforcer les capacités des pays afin qu'ils mettent en œuvre des politiques adaptées ainsi que des outils efficaces pour leur application;
- consulter périodiquement les parties prenantes publiques et privées;
- mettre en commun les lignes directrices et les meilleures pratiques relatives à l'élaboration des politiques;
- enfin, participer proactivement à d'autres tribunes internationales dans lesquelles des politiques et des instruments ayant un impact sur le mandat de la FAO sont conçus et adoptés. »

Source: FAO 2009, p. 19; puces ajoutées dans le premier paragraphe.

4. Selon le Cadre stratégique et le Plan à moyen terme 2010-2013, cette fonction essentielle concerne effectivement l'ensemble du travail de la FAO: elle est considérée comme un élément clé pour réaliser pas moins de 41 des 49 résultats de l'Organisation qui doivent permettre d'atteindre les 11 objectifs stratégiques de la FAO. Même parmi les huit résultats de l'Organisation qui n'en font pas mention, au moins cinq citent l'amélioration de la planification et l'élaboration de stratégies parmi leurs indicateurs.

#### 1.1.2 Définition du terme « politiques » (ou « action publique ») adoptée dans la présente évaluation

5. Le terme « politiques » (ou « action publique ») est utilisé par la FAO (et d'autres) pour désigner un large éventail de concepts et d'activités. Sur la base des documents stratégiques de l'Organisation et des commentaires formulés en retour par sa direction et son personnel, les définitions suivantes ont été adoptées aux fins de la présente évaluation.
  - Les politiques alimentaires et agricoles renvoient aux stratégies, cadres et normes qui sous-tendent les lignes de conduite, les mesures réglementaires, les lois et les priorités de financement dans le secteur de l'alimentation et de l'agriculture, pris au sens large pour inclure la pêche et la foresterie<sup>3</sup>.
  - Le travail de la FAO sur les politiques alimentaires et agricoles se définit comme englobant les activités menées pour aider ou participer à la collecte, la génération ou la diffusion de connaissances sur les politiques, à l'analyse des possibilités d'action (y compris les options juridiques et les options d'investissements), à la formulation, la négociation, l'adoption et la mise en œuvre des politiques, et à l'évaluation des politiques et de leur impact. Le développement des capacités, en particulier le renforcement institutionnel, est considéré comme un élément essentiel de toutes ces activités. Le travail de la FAO sur les politiques est effectué aux échelons mondial, régional, national et local.
6. Bien que cette définition du travail de la FAO sur les politiques soit forcément large, elle aide à comprendre à quel point celui-ci recouvre une grande partie des activités que mène l'Organisation à la fois en matière de normalisation et d'assistance aux pays. La poursuite de la discussion sur ce sujet dans la section ci-après contribuera, nous l'espérons, à délimiter ce vaste

<sup>3</sup> Le dictionnaire Merriam-Webster définit une politique comme une ligne de conduite ou une méthode d'action sélectionnée parmi d'autres et à la lumière de conditions données pour guider et prendre des décisions actuelles et futures.

concept, et donc le champ de l'évaluation elle-même. Le cadre conceptuel exposé au chapitre 2 montre comment ce concept a été « démêlé » aux fins de cette évaluation.

### 1.1.3 Types de travaux sur les politiques effectués par la FAO

7. Bien que toutes les divisions techniques de la FAO s'emploient à faire évoluer les politiques d'une façon ou d'une autre, la présente évaluation s'intéresse en particulier au travail de celles qui visent spécifiquement à améliorer les processus d'action publique. Les évaluateurs se sont donc efforcés, *aux fins de cette évaluation*, d'établir une distinction entre les fondements technologiques de politiques de développement solides – auxquels les divisions techniques de la FAO consacrent une grande partie de leurs activités de conseil en matière de politiques – et les contributions directes au processus d'action publique proprement dit. Malgré cette distinction, le périmètre de l'évaluation n'est demeurait pas moins vaste, et la limitation des ressources disponibles conjuguée à l'incapacité totale de traiter tous les aspects d'une telle entreprise au sein de l'Organisation a imposé de faire des choix. Les évaluateurs se sont donc délibérément concentrés sur les aspects des politiques alimentaires et agricoles jugés les plus importants<sup>4</sup>.
8. Au fil des années, le travail de la FAO sur les politiques a évolué. Aujourd'hui, il est principalement assuré sous les formes suivantes<sup>5</sup>:
  - i. **échange d'informations et de connaissances** sur les politiques (analyses des questions et options relatives aux politiques, examens des meilleures pratiques, ateliers/conférences mondiaux ou régionaux sur des questions clés de politique générale comme la politique sur les bioénergies et les biocarburants), grâce à la tribune qu'offre la FAO en sa qualité d'« organisation détentrice d'un savoir »;
  - ii. **négociation des engagements de principe intergouvernementaux** (traités, conventions, définition de normes et de règles, comme le Codex Alimentarius ou le Code de conduite pour une pêche responsable);
  - iii. **information, veille et préparation en matière de politiques** (afin de prévoir l'émergence de problèmes de gouvernance et de renforcer la capacité de l'Organisation d'y répondre. Exemples: capacité d'intervention en faveur de la sécurité alimentaire ou information sur l'instabilité des prix);
  - iv. **sensibilisation aux problèmes de gouvernance mondiaux ou régionaux** et appels à l'action (contre l'interdiction d'exporter des produits alimentaires ou en faveur de l'investissement dans la recherche et la vulgarisation agricoles, par exemple);
  - v. **conseils en matière de politiques adressés directement aux pays membres**, en particulier pour appuyer les processus d'action publique nationaux et la mise en œuvre des politiques (appui de la préparation d'une stratégie nationale de sécurité alimentaire, par exemple);
  - vi. **renforcement des capacités institutionnelles afin de consolider la formulation des politiques** (développement des capacités en vue d'appuyer les processus de transformation agricole dirigés par les pays ou d'établir un bureau ou une unité chargé[e] de la politique agricole).

---

<sup>4</sup> Selon les domaines d'action examinés, les évaluateurs (de même que la FAO) sortent parfois du cadre étroit des « politiques alimentaires et agricoles » pour embrasser des politiques plus larges *touchant* à l'alimentation et l'agriculture.

<sup>5</sup> Texte repris, avec de légères modifications, de la liste établie dans le projet final de mars 2008 du document intitulé « FAO Policy Assistance Paper », rédigé par un groupe *ad hoc* de hauts fonctionnaires de la FAO comme une contribution aux travaux du Comité de la Conférence chargé du suivi de l'Évaluation externe indépendante (CoC-EEI) de la FAO, travaux présentés au Conseil en 2007.

#### 1.1.4 Pourquoi et pourquoi maintenant?

9. La présente évaluation a été demandée par le Comité du Programme de la FAO, à sa cent troisième session (mars 2010), au vu du temps écoulé depuis les précédentes évaluations (évaluations de 2001 et EEI de 2007) et devant l'évolution passée et en cours de la situation à la FAO et chez ses clients. Le rapport de cette évaluation sera présenté à la cent dixième session du Comité du Programme, en mai 2012.
10. L'évaluation a pour principal objet d'apprécier les capacités, le rôle et l'avantage comparatif de la FAO dans l'appui qu'elle apporte à la communauté internationale en matière de politiques dans les domaines relevant de son mandat. Elle vise à déterminer dans quelle mesure la FAO s'acquitte de la fonction essentielle D (et des éléments liés aux politiques inscrits dans les autres fonctions essentielles) dans les activités qu'elle mène aux niveaux mondial, régional et national, et à examiner la pertinence, l'efficacité, l'efficacé, la durabilité et l'impact de ce travail sur les politiques depuis 2001, date de l'Évaluation de l'assistance de la FAO aux politiques. Elle cherche aussi à évaluer la structure et les mécanismes internes sur lesquels s'appuie la FAO pour assurer ses fonctions en matière de politiques ainsi que les dispositifs de communication qu'elle utilise pour diffuser les produits de cette action, tant en interne qu'en externe, en particulier à la lumière de l'analyse de l'EEI et du suivi du Plan d'action immédiate (PAI). Parmi les autres raisons pour lesquelles il a semblé important de réaliser cette évaluation maintenant figurait le changement de Directeur général, qui devait intervenir au cours de la dernière partie de l'évaluation.
11. L'évaluation repose sur d'autres grandes évaluations pertinentes de la FAO menées récemment<sup>6</sup>. Elle étudie le rôle futur de l'Organisation à l'échelle mondiale en matière de politiques, l'organisation interne du travail sur les politiques et l'approche suivie pour apporter aux pays membres une assistance en la matière.
12. Exercice (processus) principalement stratégique, la présente évaluation porte moins sur le contenu du travail de la FAO sur les politiques que sur le rôle, les capacités et les processus institutionnels au moyen desquels l'Organisation mène ses activités dans ce domaine, même si le contenu est bien évidemment important et ne peut être ignoré.

## 1.2 *Portée et objectifs*

13. Cette section décrit brièvement les sujets et les domaines les plus importants examinés dans le cadre de l'évaluation.
14. **Intégration dans les initiatives mondiales et régionales:** aux échelons mondial et régional, les évaluateurs examinent la relation entre le travail de la FAO sur les politiques et les initiatives mondiales et régionales, et observent la cohérence de l'ensemble. À l'échelon régional, ils s'intéressent à la coordination avec les organismes économiques régionaux et à l'appui apporté à ces derniers.
15. **Les bonnes politiques pour qui?** La FAO, en sa qualité d'organisation manifestant la présence des Nations Unies et en tant que source de soutien aux politiques dans les pays membres, a trois obligations, parfois conflictuelles: a) répondre à la demande et offrir une assistance aux

---

<sup>6</sup> Voir la métasynthèse des évaluations précédentes à l'annexe 7, et notamment l'évaluation indépendante de l'objectif stratégique B1 de l'Organisation (instruments internationaux), l'Évaluation indépendante du rôle et des activités de la FAO dans le domaine statistique, l'Évaluation thématique conjointe de l'appui de la FAO et du PAM aux systèmes d'information pour la sécurité alimentaire et l'Évaluation stratégique de la programmation par pays de la FAO de 2010 (qui a abouti à ce que l'on appelle désormais le Cadre de programmation par pays [CPP], sur lequel nous reviendrons largement), entre autres documents pertinents.

politiques en fonction des priorités nationales (en application de la Déclaration de Paris); b) attirer l'attention des pays sur les questions relatives aux « biens publics mondiaux » et à la « gouvernance mondiale » qui sont inscrites dans son mandat; et c) prendre part aux processus de coordination du système des Nations Unies dans les pays (PNUAD, initiative « Unis dans l'action ») et aux priorités qui s'en dégagent. L'évaluation porte en outre sur la question, connexe, de savoir comment la FAO réagit lorsque les priorités des petits exploitants, des agricultrices, des personnes en situation d'insécurité alimentaire et d'autres groupes n'ayant guère de poids politique ne sont pas bien prises en compte dans les politiques agricoles nationales et sont absentes de la scène internationale.

16. Parmi les autres sujets de préoccupation du même ordre figure le positionnement du travail de la FAO sur les politiques, entre création de connaissances (recherche en matière d'action publique) et gestion des connaissances (soutien aux États sur des politiques spécifique). La séparation entre la recherche et l'application pratique est floue, et même les textes fondamentaux de la FAO ne s'accordent pas toujours sur ce point. Les évaluateurs analysent cette question au moyen d'un outil (la « marguerite des politiques » – voir chapitre 2) qui permet de conceptualiser les différents temps du « cycle de l'action publique » susceptibles d'être appuyés par le travail de la FAO.
17. **Capacité d'anticipation et pertinence:** parmi les autres sujets abordés figure la capacité qu'a la FAO d'anticiper sur les questions de politique générale essentielles qui pointent à l'échelle mondiale. La FAO investit-elle trop pour être la meilleure (quoique plus passive) source d'information et de renforcement des capacités, et pas assez pour analyser ces informations et déceler les tendances? En dehors de sa capacité d'anticipation proprement dite, se pose la question de la *pertinence* des contours du travail de la FAO sur les politiques: les grandes questions revêtant un réel intérêt sont-elles traitées de manière adéquate?
18. **Soutien de la FAO aux politiques – Vue d'ensemble et avantage comparatif:** les objectifs et les effets directs des politiques menées dans les domaines de l'agriculture, du développement rural et de la sécurité alimentaire sont étroitement liés à l'action publique conduite sur de nombreux autres axes de développement. Or, de par le lien historique que la FAO a établi avec les ministères de l'agriculture de ses pays membres, son accès aux processus gouvernementaux passe souvent uniquement (ou, du moins, principalement) par le ministère de l'agriculture<sup>7</sup>. Les évaluateurs ont étudié attentivement les conséquences de ce lien particulier sur le travail de l'Organisation pour soutenir des politiques. Cet état de fait retentit également sur la gouvernance de l'Organisation, car les ministères de l'agriculture sont les seuls à être représentés dans les organes directeurs à la FAO et sont donc ceux qui définissent les priorités de l'institution. À l'échelon mondial, le rôle de la FAO est souvent proche de celui d'autres agences et organismes, ce qui se traduit parfois par une collaboration ou une complémentarité, mais parfois aussi par des chevauchements, une redondance, et une rivalité dans la course aux ressources ou à l'attention. La question de l'avantage comparatif a été examinée dans ce contexte.
19. **Questions institutionnelles relatives au travail sur les politiques – Compétences et capacités:** parmi les questions auxquelles s'est intéressée l'équipe d'évaluation figurent les compétences du personnel et l'éventail des capacités idéalement nécessaires pour fournir des conseils et une assistance efficaces en matière de politiques. Le recrutement de la FAO est souvent axé en grande partie sur les capacités techniques et scientifiques, alors même que le travail à effectuer comporte généralement une forte composante liée à l'action publique. Cette tendance pourrait déboucher sur des réponses d'ordre technique à des problèmes de politique

---

<sup>7</sup> Le ministère de l'agriculture s'entend ici comme englobant la foresterie, la pêche et l'élevage, bien que ces secteurs relèvent parfois d'autres instances.

générale, et sur une capacité limitée à distinguer les possibilités d'action qui sont politiquement réalisables et qui seront effectivement mises en œuvre.

20. **Questions institutionnelles relatives au travail sur les politiques – Structure institutionnelle, culture du travail cloisonné et décentralisation:** la façon dont le travail sur les politiques est organisé au sein des différents départements de la FAO a suscité des inquiétudes lors d'évaluations précédentes, notamment l'Évaluation externe indépendante (EEI). La culture du travail cloisonné, la faible coopération entre départements et entre divisions, et les insuffisances de l'échange d'informations et de la collaboration sont autant de défis à relever pour l'Organisation. Comme on le verra plus en détail au chapitre 4 et à la section 6.3.1, les restructurations radicales recommandées lors des évaluations précédentes, surtout l'EEI, n'ont jamais été mises en œuvre. Dans ce contexte, la présente évaluation cherche à déterminer si et dans quelle mesure les problèmes relevés au cours des évaluations antérieures continuent effectivement de faire obstacle au travail de la FAO sur les politiques. Le processus de décentralisation en cours a apporté des changements supplémentaires dans la structure organisationnelle de ce travail, dont les effets n'ont pas encore été mesurés. Cette évaluation étudie donc les interactions entre les différents niveaux de l'Organisation chargés de l'assistance aux politiques, et examine les changements que le processus de réforme est en train d'y apporter.
21. **Questions institutionnelles relatives au travail sur les politiques – Prises de position de l'Organisation en matière de politiques:** les actions de plaidoyer et la communication laissent apparaître un problème de cohérence dans les messages institutionnels à l'intention des décideurs publics, indiquant la nécessité d'une prise de position sur des questions d'actualité controversées. Les évaluateurs tentent de déterminer la capacité de la FAO à préserver (ou la nécessité pour l'institution de préserver) la cohérence des messages qu'elle délivre dans son soutien aux politiques.

### 1.3 Critères d'évaluation

22. L'équipe d'évaluation a examiné le travail de la FAO sur les politiques aux échelons mondial, régional et national selon des critères d'évaluation classiques:

**1. Pertinence et réactivité** par rapport aux besoins des membres et aux impératifs mondiaux du soutien aux politiques, et notamment:

- a. mesure dans laquelle le travail sur les politiques fait écho aux engagements de la FAO énoncés dans ses deux derniers **cadres stratégiques** en date (2000-2015 et 2010-2019), ainsi qu'aux **objectif du Millénaire pour le développement des Nations Unies** et à d'autres stratégies, objectifs et règles convenus internationalement;
- b. degré de convergence du travail de la FAO sur les politiques et des sujets et problèmes considérés comme prioritaires par les pays, les régions et les organismes internationaux, et influence des processus de programmation par pays et par région mise en place par la FAO sur l'orientation ce travail;
- c. niveau de complémentarité entre les soutiens aux politiques fournis par la FAO et par d'autres sources, et attention prêtée à cette complémentarité;
- d. mesure dans laquelle ce travail représente le meilleur mode d'intervention de la FAO, tire parti des avantages comparatifs de l'Organisation et tient compte des activités d'autres organisations et institutions;
- e. souplesse des interventions devant l'évolution des demandes; et
- f. pertinence des activités pour les bénéficiaires finals ciblés.

**2. Efficience** du travail de la FAO sur les politiques (en termes d'utilisation de ressources limitées):

- a. mesure dans laquelle l'Organisation utilise ses atouts pluridisciplinaires; les mécanismes internes de la FAO sont examinés ici, notamment l'intégration du travail sur les politiques dans les programmes et les initiatives organisationnels en cours, l'interaction, l'harmonisation et la collaboration entre les nombreuses unités institutionnelles chargées du travail sur les politiques, et l'impact de la réforme en cours sur ce travail;
- b. partenariat et coordination avec d'autres organisations internationales et nationales offrant une assistance et des services consultatifs en matière de politiques;
- c. qualité des produits du travail sur les politiques, en particulier au regard de facteurs tels que le bien-fondé, la pertinence et l'applicabilité;
- d. rapport coût-efficacité de la réalisation de ces produits; et
- e. équilibre entre les ressources en personnel et hors personnel mobilisables pour travailler sur les politiques, notamment en tentant de prendre la – difficile – mesure de l'investissement du Programme ordinaire dans l'assistance aux politiques à travers, par exemple, les activités des Représentants de la FAO, celles que mènent les missions mises en place au titre du Programme ordinaire pour examiner les politiques avec les États, et d'autres activités pertinentes dont beaucoup sont difficiles à retracer.

**3. Efficacité, impact** sur les bénéficiaires premiers et finaux ciblés, **et durabilité** des effets directs et des impacts, notamment, dans la mesure où il est possible d'en juger:

- a. la synergie et l'équilibre entre, d'une part, la gouvernance mondiale de la FAO et le rôle des biens publics mondiaux dans l'alimentation et l'agriculture, et, d'autre part, le soutien apporté par la FAO aux priorités, demandes et besoins nationaux;
- b. la façon dont les ressources consacrées au travail sur les politiques et les principaux produits de ce travail concourent à la réalisation des **objectifs et résultats prévus** tels que décrits dans les nouveaux Cadre stratégique et Plan à moyen terme de la FAO;
- c. la manière dont l'assistance a permis d'accroître les compétences nationales en formulation des politiques, particulièrement en matière d'analyse et d'allocation des ressources (par l'élaboration de stratégies, par exemple);
- d. la façon dont l'assistance aux politiques et le renforcement des capacités ont conduit à consolider les capacités institutionnelles d'élaboration et de mise en œuvre des politiques dans les pays; et
- e. l'impact de l'assistance de la FAO aux politiques sur le secteur agricole (pêche et foresterie comprises), le développement rural, la durabilité environnementale et la sécurité alimentaire des pays.

**4. Opportunité de l'action dans le temps:** ce critère a été ajouté aux critères d'évaluation classiques, car, dans le travail sur les politiques, il est souvent essentiel d'aborder les questions de politique générale et de fournir des conseils au bon moment pour être efficace<sup>8</sup>. L'évaluation s'est donc également intéressée aux questions suivantes:

- a. Dans quelle mesure le travail de la FAO sur les politiques est-il arrivé à point nommé par le passé? La FAO, par le travail qu'elle a mené à l'échelle mondiale sur les politiques, a-t-elle réussi à s'attaquer précocement aux questions émergentes? La FAO est-elle parvenue à répondre rapidement aux évolutions inattendues liées aux politiques?

---

<sup>8</sup> Les théories de la science politique sur l'élaboration des politiques ont défini le concept de « fenêtre d'action », qui implique que l'on ne dispose souvent que d'une courte période pour apporter des changements (Kingdon, 1984).



- b. Dans quelle mesure le travail de la FAO sur les politiques est-il arrivé à point nommé aux échelons régional et national? La FAO a-t-elle réussi à répondre sans délai aux demandes d'assistance aux politiques? La FAO a-t-elle réussi à distinguer les « fenêtres d'action », c'est-à-dire les périodes propices au changement de politiques?

#### **1.4 Structure du rapport**

23. Ce rapport est structuré comme suit: le chapitre 2 présente le cadre conceptuel et la méthode adoptés aux fins de cette évaluation. Le chapitre 3 offre une vue d'ensemble du rôle et de l'organisation du travail de la FAO sur les politiques. Le chapitre 4 résume les constatations issues d'évaluations précédentes. Celles de la présente évaluation sont exposées au chapitre 5. Le chapitre 6 analyse comment les caractéristiques institutionnelles influent sur les résultats auxquels la FAO parvient par son travail sur les politiques. Le chapitre 7, enfin, résume les recommandations découlant du présent rapport.

## 2. Cadres conceptuels et méthode d'évaluation

### 2.1 Cadre conceptuel général

24. Pour appréhender la complexité du travail de la FAO sur les politiques alimentaires et agricoles, l'équipe d'évaluation a utilisé le cadre conceptuel illustré à la figure 1 (qu'elle a fait évoluer par rapport à celui du rapport initial). Ce cadre prend en considération l'ensemble du travail sur les politiques, mais privilégie les processus d'action publique. Dans la pratique, s'agissant de la liste des objectifs stratégiques et des domaines d'action prioritaires énoncés dans le Plan à moyen terme de la FAO, l'évaluation tient compte du fait que la FAO est seulement l'un des acteurs intervenant dans des processus d'action publique souvent complexes. Se pose alors le problème classique de détermination de l'impact spécifiquement attribuable au travail de la FAO sur les politiques.
  
25. À l'évidence, c'est l'*impact* de son travail sur les politiques qui représente le critère ultime de justification des activités et de l'investissement de la FAO dans ce domaine. Cependant, comme on le verra plus avant aux chapitres 5 et 6, et contrairement à d'autres organisations, la FAO n'a pas encore commencé à rassembler les éléments prouvant l'utilité de son action le long de la « chaîne d'impact » (suite d'étapes entre le soutien aux politiques et l'impact, illustrées à la figure 1) ni à évaluer ses contributions à l'impact final des politiques qu'elle appuie. En l'absence de ces données probantes, l'équipe d'évaluation a travaillé sur deux axes: 1) la façon dont la FAO effectue son travail sur les politiques aux échelons national, régional et mondial et 2) la façon dont le travail sur les politiques est organisé et géré au sein de l'Organisation (questions institutionnelles). Pour analyser ces deux questions, les évaluateurs ont fait appel à des cadres conceptuels supplémentaires permettant d'explorer plus en détail deux domaines clés du cadre conceptuel général représenté à la figure 1: a) une « marguerite des politiques » (figure 2), qui « démêle le processus d'action publique » en allant au-delà des étapes indiquées à la figure 1, et b) un autre cadre, qui classe les caractéristiques institutionnelles de la FAO et les relie à sa performance en matière de politiques (figure 3).

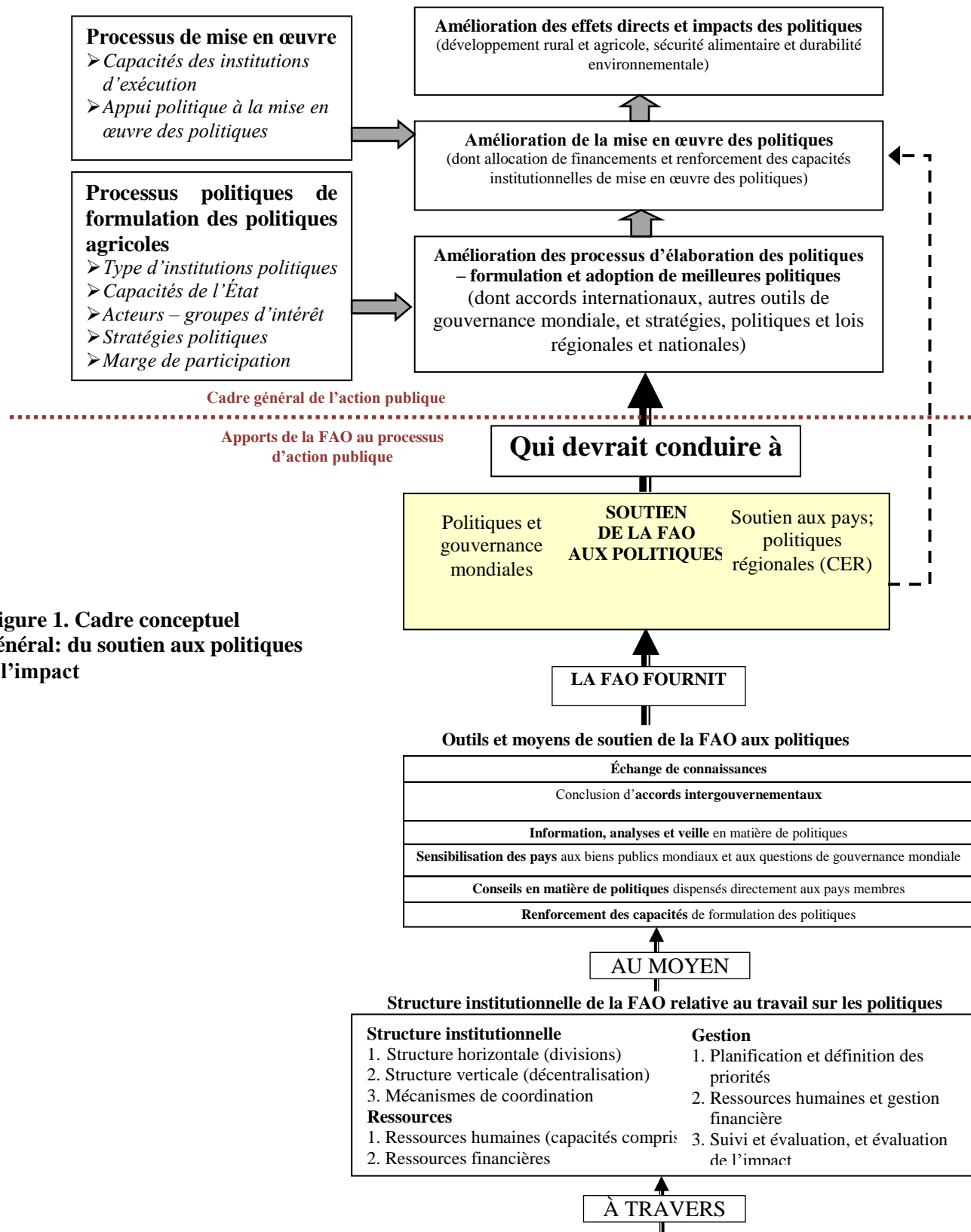


Figure 1. Cadre conceptuel général: du soutien aux politiques à l'impact

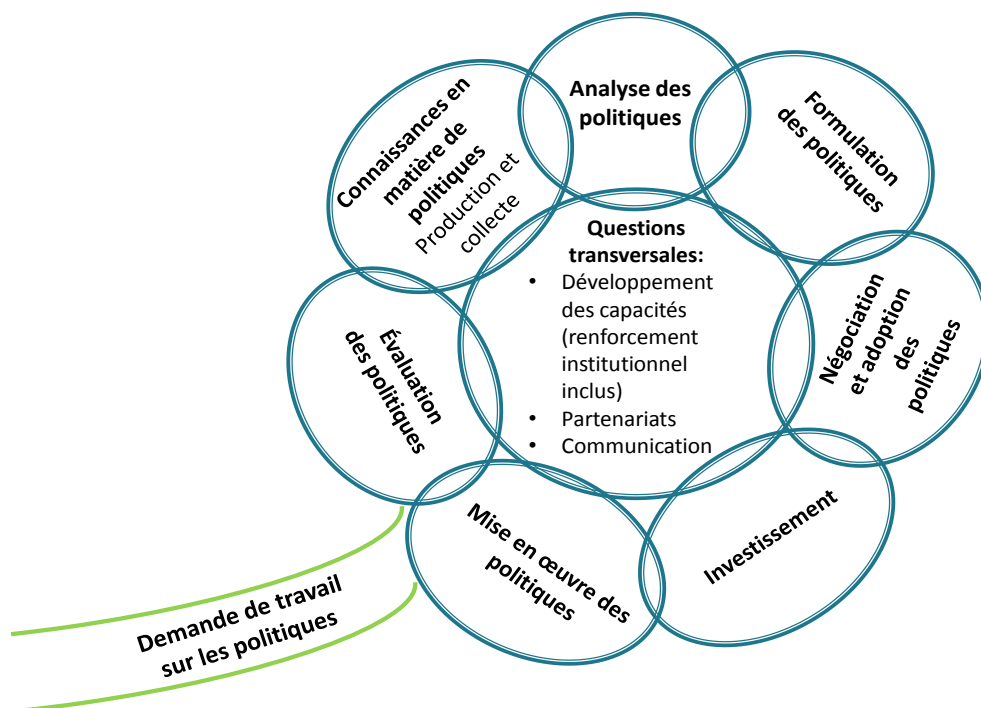
**Objectifs et priorités de la FAO relatifs à la fourniture de services aux membres**

<p><b>Objectifs stratégiques:</b></p> <p><b>A.</b> Intensification durable de la production <u>agricole</u></p> <p><b>B.</b> Accroissement de la production <u>animale</u> durable</p> <p><b>C.</b> Gestion et utilisation durables des ressources <u>halieutiques et aquacoles</u></p> <p><b>D.</b> Amélioration <u>de la qualité et de la sécurité sanitaire des aliments</u> à tous les stades de la filière alimentaire</p> <p><b>E.</b> Gestion durable <u>des forêts et des arbres</u></p> <p><b>F.</b> Gestion durable <u>des terres, des eaux et des ressources génétiques</u> et meilleures réponses aux défis mondiaux liés à <u>l'environnement</u> ayant une incidence sur l'alimentation et l'agriculture</p> <p><b>G.</b> Environnement porteur pour les <u>marchés</u> de nature à améliorer les moyens d'existence et le développement rural</p> <p><b>H.</b> Amélioration de la <u>sécurité alimentaire</u> et de la <u>nutrition</u></p> <p><b>I.</b> Meilleure préparation et réponse efficace aux menaces et <u>situations d'urgence</u> alimentaires et agricoles</p> <p><b>K.</b> Équité <u>hommes-femmes</u> pour l'accès aux ressources, aux biens, aux services et à la prise de décision dans les zones rurales</p> <p><b>L.</b> Accroissement et amélioration de l'efficacité des <u>investissements</u> publics et privés dans l'agriculture et le développement rural</p>	<p><b>Domaines d'action prioritaires:</b></p> <p><b>1.</b> Crise alimentaire mondiale (Cadre global d'action): <b>production des petits exploitants, information et suivi</b></p> <p><b>2.</b> <b>EMPRES-Menaces transfrontières pesant sur la production, la santé et l'environnement</b></p> <p><b>3.</b> <b>Gestion durable des forêts</b></p> <p><b>4.</b> Code de conduite pour une <b>pêche</b> responsable</p> <p><b>5.</b> Pénurie de <b>ressources hydriques et foncières</b></p> <p><b>6.</b> Renforcement des capacités pour améliorer la qualité des informations et des <b>statistiques</b></p> <p><b>7.</b> Établissement de <b>normes mondiales</b> et application des normes dans les politiques et les législations nationales</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 2.2 La « marguerite des politiques »: un cadre d'analyse des processus d'action publique

26. Le soutien aux politiques s'inscrit dans un processus et désigne rarement une solution miracle qui serait fournie sous la forme d'un document de politique générale ou d'une loi. Il n'est pas rare que des documents de politique générale de très bonne facture n'aient absolument aucun impact sur les actions d'un pays ou d'une région<sup>9</sup>. La tâche de l'équipe d'évaluation a consisté non seulement à observer où et comment la FAO apportait son soutien, mais aussi à analyser de quelle façon ce soutien pourrait être assuré plus efficacement, afin de permettre à l'Organisation d'atteindre les objectifs mondiaux de réduction de la faim et de la pauvreté qu'elle s'est fixés, tout en s'occupant de la durabilité environnementale.
27. Pour déterminer comment la FAO prodigue son assistance aux politiques, les évaluateurs ont jugé utile d'examiner le rôle de l'Organisation dans ce que l'on peut considérer comme les différents stades d'un « cycle d'action publique ». La « marguerite des politiques »<sup>10</sup> proposée à la Figure 2 illustre ces stades, qui peuvent se dérouler avec ou sans soutien de la FAO. Elle renvoie à la partie supérieure du cadre général représenté à la Figure . La première étape du cycle correspond à la production ou à la collecte des connaissances en matière de politiques. Elle peut prendre plusieurs formes. À l'échelle des pays, elle peut comprendre l'analyse de politiques existantes, le recensement des freins au développement agricole et à la sécurité alimentaire, et l'évaluation des possibilités d'action, comme l'a très bien illustré Tsakok dans un ouvrage non consacré à la FAO, publié en 2011.

Figure 2. Phases du processus d'élaboration des politiques: la « marguerite des politiques »



Source: équipe d'évaluation

<sup>9</sup> Une étude sur les stratégies de développement agricole et rural en Afrique de l'Ouest à l'échelon des pays et des régions a montré que, souvent, ces stratégies n'étaient pas mises en œuvre du tout, bien qu'elles aient été élaborées en étroite collaboration avec les parties concernées (Resnick et Birner, 2008).

<sup>10</sup> Les auteurs aimeraient remercier Harry van der Wulp (AGP), qui a proposé ce terme lors d'une réunion de l'équipe d'évaluation.

28. Les connaissances en matière de politiques peuvent jouer un rôle important pour éclairer les dialogues menés dans ce domaine aux échelons national, régional et international, et peuvent aider à faire entrer des questions émergentes dans les préoccupations des pouvoirs publics. L'étape suivante de la marguerite des politiques comprend la formulation des politiques, lesquelles recouvrent, comme on l'a défini plus haut, les stratégies, les lois et les cadres réglementaires. Ce stade comprend aussi l'analyse des possibilités d'investissement. L'étape suivante de la marguerite est la négociation et l'adoption des politiques par les organes compétents aux niveaux national, régional et international. Les politiques doivent être mises en œuvre pour être efficaces et, pour nombre d'entre elles, cette mise en œuvre demande de réels investissements publics, le cas échéant avec l'appui de donateurs et d'institutions financières internationales. Cette étape d'investissement figure donc aussi dans la marguerite des politiques. Pour finir, il est nécessaire d'évaluer les politiques mises en place, puis d'intégrer les enseignements qui en découlent dans le cycle d'action publique suivant, afin de créer une boucle d'apprentissage.
29. L'équipe d'évaluation est bien consciente que les processus réels ne suivent pas toujours précisément ce cycle. La question est d'ailleurs largement documentée dans les ouvrages de science politique<sup>11</sup>, et la FAO elle-même le souligne dans ses supports de formation consacrés aux processus d'élaboration des politiques<sup>12</sup>. Cela étant, la marguerite des politiques s'est révélée un outil utile pour évaluer de façon différenciée le rôle que la FAO peut jouer au regard de divers aspects de l'élaboration des politiques, et pour déterminer où l'Organisation pourrait présenter un avantage comparatif par rapport à d'autres acteurs offrant un soutien dans ce domaine.
30. La marguerite des politiques tient compte du fait qu'aux différentes étapes du cycle (les pétales), le soutien de la FAO est intrinsèquement lié à des problèmes transversaux. Ainsi, la FAO peut jouer un rôle important dans le développement des capacités d'élaboration des politiques, notamment dans le renforcement institutionnel<sup>13</sup>. De même, la communication et le travail en partenariat sont des aspects majeurs du travail sur les politiques à toutes les étapes du cycle. La « tige » de la marguerite indique que le travail de la FAO sur les politiques ne vient pas de nulle part; il est profondément enraciné dans la demande de soutien émanant des membres et des clients de l'Organisation. Pour accomplir sa mission, la FAO doit également s'employer à susciter cette demande, car elle est aussi chargée de déceler les questions de politique générale émergentes qui ne sont pas encore prises en compte dans les débats d'orientation en cours.

### **2.3 Cadre d'analyse des capacités institutionnelles dont dispose la FAO pour fournir une assistance aux politiques**

#### **2.3.1 Présentation**

31. Pour déterminer comment la FAO peut être la plus efficace possible dans son travail sur les politiques, l'équipe d'évaluation a utilisé le cadre conceptuel illustré à la

---

<sup>11</sup> Voir, par exemple, l'ouvrage publié sous la direction de Sabatier (2007), intitulé *Theories of the Policy Process*, qui présente divers cadres conceptuels confirmant la nature complexe des processus d'élaboration des politiques.

<sup>12</sup> Voir, par exemple, cette déclaration figurant dans l'un des documents EASYPol de la FAO: « En pratique, les processus d'élaboration des politiques sont complexes et "brouillons" » (Dubois et Ciamarra, 2009, p. 8).

<sup>13</sup> Voir le document intitulé *Stratégie de la FAO en matière de renforcement des capacités*, qui indique que le renforcement institutionnel fait partie du renforcement des capacités, au même titre que le développement des compétences individuelles et la mise en place d'un environnement porteur (consultable en ligne à l'adresse suivante: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/Summary\\_Strategy\\_PR\\_F.doc](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Summary_Strategy_PR_F.doc)).

Figure . Si la « marguerite des politiques » renvoie à la partie supérieure du cadre général représenté à la figure 1, le cadre décrit à la figure 3 explore plus en détail la partie inférieure de la figure 1 (encadré intitulé « Structure institutionnelle de la FAO relative au travail sur les politiques »). La principale proposition formulée dans le cadre de la figure 3 est que les capacités institutionnelles dont dispose la FAO pour mener ses travaux sur les politiques (présentées dans les encadrés C, D et E) et la façon dont celle-ci interagit avec les instances des États Membres et d'autres acteurs (encadré F) déterminent les résultats obtenus par l'Organisation dans le domaine considéré (encadré G) et sa capacité à influencer sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques aux échelons mondial, régional et national (encadré H). L'impact de la FAO sur les politiques contribue, parallèlement à d'autres facteurs, à la réalisation des objectifs généraux de l'Organisation (encadré I). Le cadre montre aussi, d'une part, que les capacités institutionnelles de la FAO doivent être renforcées de façon à lui permettre de remplir sa mission et son mandat dans le domaine des politiques (encadré A) et, d'autre part, qu'il faut tenir compte de facteurs contextuels, tels que la nature des questions de politique générale à traiter et les capacités des clients partenaires (encadré B).

32. Conformément à la stratégie de la FAO en matière de capacités, le cadre définit la capacité institutionnelle dont dispose l'Organisation pour travailler sur les politiques comme correspondant à son aptitude à assumer ses fonctions dans ce domaine et à obtenir les résultats attendus. Ainsi que l'illustre la Figure 2, trois aspects institutionnels sont essentiels dans ce cadre: la structure institutionnelle du travail sur les politiques, les ressources humaines et financières déployées pour ce travail et la gestion de celui-ci.

### 2.3.2 Structure institutionnelle de la FAO concernant le travail sur les politiques

33. Cette catégorie se rapporte à la structure organisationnelle de la FAO, ou, en d'autres termes, à la façon dont les « cases » s'agencent dans l'organigramme de l'institution. La structure institutionnelle couvre à la fois l'organisation « horizontale » de la FAO, c'est-à-dire la place réciproque des différentes unités, et son organisation « verticale », à savoir les types de bureaux décentralisés et leurs relations. Le mode de fonctionnement des organes directeurs de la FAO fait aussi partie de la structure institutionnelle. Faire évoluer cette structure est généralement un processus de longue durée, assorti de coûts de transaction élevés.
34. Les évaluateurs se sont intéressés principalement à deux ensembles de questions relatives à la structure institutionnelle de la FAO:
- *1a) L'organisation horizontale du travail de la FAO sur les politiques – c'est-à-dire la distribution des tâches y afférentes entre les départements, divisions et services – permet-elle à l'institution de remplir son mandat? Une réorganisation de ce travail se traduirait-elle par de meilleurs résultats, et, dans l'affirmative, quelles options de réorganisation semblent prometteuses? L'un des grands compromis à trouver ici est entre les deux logiques suivantes: 1) créer des unités spécialisées chargées des politiques dans différentes sous-divisions de l'Organisation, et 2) intégrer aussi complètement que possible le travail sur les politiques dans un même département. La première option offre la possibilité d'optimiser l'interface entre les politiques et les techniques, tandis que la seconde permet d'optimiser la coordination et les synergies. Les mécanismes de coordination entre divisions ou départements, comme les groupes de travail interdépartementaux, peuvent aussi favoriser la coordination, mais ne sont pas nécessairement viables à terme et consomment un temps de travail précieux.*
  - *1b) L'organisation verticale du travail de la FAO sur les politiques – c'est-à-dire le degré et le type de décentralisation – permet-elle à l'institution de remplir son mandat? Une réorganisation de la structure décentralisée de la FAO se traduirait-elle par de meilleurs résultats, et, dans l'affirmative, quelles options de réorganisation verticale semblent prometteuses? La décentralisation peut renforcer la capacité de la FAO à répondre aux besoins régionaux et nationaux, et raccourcir les circuits de prise de décisions. À l'inverse,*

un système plus centralisé offre de meilleures possibilités d'utiliser efficacement les connaissances dont dispose le Siège et d'exercer un contrôle de la qualité.

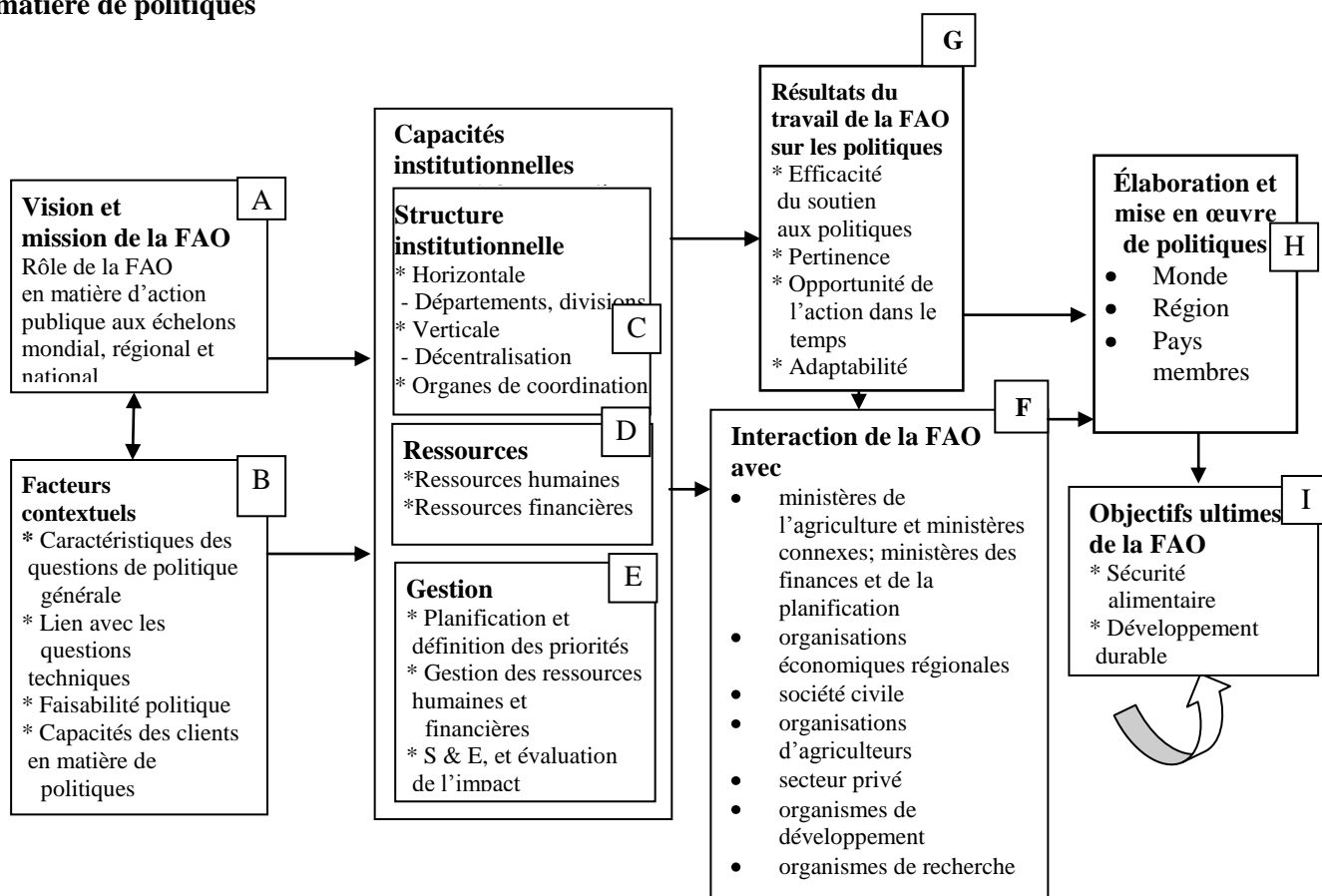
### 2.3.3 Ressources humaines et financières de la FAO affectées au travail sur les politiques

35. Cette catégorie correspond aux ressources humaines et financières dont dispose la FAO pour son travail sur les politiques ainsi qu'à la façon dont ces ressources sont réparties dans la structure institutionnelle (encadré D). Les ressources humaines englobent les effectifs intervenant dans ce travail ainsi que le niveau de compétence et d'expérience de ces effectifs. La base de compétences du personnel technique de la FAO dans le domaine de l'action publique fait aussi partie des capacités humaines de l'Organisation en la matière.
36. Les évaluateurs se sont concentrés sur les ensembles suivants de questions relatives aux capacités dont dispose la FAO pour son travail sur les politiques:
- *2a) Compte tenu du mandat et de l'avantage comparatif de l'Organisation en matière de politiques, les capacités humaines dont dispose la FAO pour son travail dans ce domaine sont-elles adaptées? Les membres du personnel de la FAO travaillant sur les politiques sont-ils suffisamment incités à remplir le mandat de l'Organisation?*
  - *2b) Compte tenu du mandat et de l'avantage comparatif de l'Organisation en matière de politiques, les ressources financières dont dispose la FAO pour son travail dans ce domaine sont-elles adaptées? Est-il possible d'utiliser plus efficacement les ressources financières que la FAO consacre au travail sur les politiques?*

### 2.3.4 Gestion du travail de la FAO sur les politiques

37. Cette catégorie concerne les méthodes qu'utilise la FAO pour planifier, exécuter, suivre et évaluer ses activités dans le domaine des politiques, ainsi que la façon dont elle gère ses ressources financières et humaines (encadré E).
38. Parmi les questions importantes traitées par les évaluateurs à cet égard, on citera les suivantes:
- *3a) Quelles procédures la FAO utilise-t-elle pour définir les priorités de son travail sur les politiques? Quels mécanismes la FAO utilise-t-elle pour canaliser les demandes relatives aux politiques vers l'Organisation?*
  - *3b) De quelle façon les procédures internes de la FAO influent-elles sur la capacité de celle-ci à répondre à la demande de travaux sur les politiques aux échelons national, régional et international? Comment la FAO se situe-t-elle par rapport à d'autres organisations à cet égard?*
  - *3c) De quelles procédures la FAO dispose-t-elle pour garantir la pertinence et la qualité de son travail sur les politiques?*

**Figure 3. Cadre conceptuel d'analyse des capacités institutionnelles dont dispose la FAO en matière de politiques**



Source: équipe d'évaluation (adapté de Birner et Wittmer, 2009).

## 2.4 Approche et méthodes de l'évaluation

39. L'équipe d'évaluation a mené son investigation avec les moyens suivants:

- **Examen approfondi d'éléments pertinents**, soit internes à la FAO, notamment des documents de planification stratégique et des données sur les projets et les ressources humaines et financières, soit fournis par d'autres organismes apportant un soutien aux politiques dans des domaines relevant du mandat de l'Organisation.
- **Entretiens avec divers membres du personnel** de la FAO, en particulier des cadres et des fonctionnaires des unités chargées des politiques appartenant au Département du développement économique et social (ESA, EST et ESW), au Département de la coopération technique (TCSP, TCSF et TCI) et à d'autres départements et divisions techniques.
- **Entretiens avec des représentants permanents des pays membres**, car ils jouent un rôle important dans les discussions de planification stratégique qui se tiennent à Rome.
- **Questionnaires soumis aux Représentants de la FAO et à leurs assistants (Programme)** de façon à recueillir des informations sur les activités liées aux politiques qu'ils entreprennent et considèrent comme importantes, sur la manière dont le travail sur les politiques est mené, sur le soutien qu'ils reçoivent des différentes parties de l'Organisation dans leur travail sur les politiques, et sur les résultats qu'ils obtiennent dans ce domaine (politiques ou stratégies adoptées et lois promulguées, par exemple).



- **Questionnaires soumis aux hauts fonctionnaires des ministères de l'agriculture et de secteurs connexes** en leur qualité d'utilisateurs des produits et services proposés par la FAO dans le domaine de l'action publique, de façon à recueillir leurs points de vue sur l'utilité, la pertinence, la qualité et les avantages comparatifs du travail de la FAO sur les politiques<sup>14</sup>.
- **Études spéciales** sur le soutien de la FAO au processus du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), et étude sous-sectorielle sur la pêche (annexes 4 et 5) menées à l'occasion de cette évaluation.
- **Visites dans les 16 pays choisis pour les études de cas** (plusieurs pays par région, recensés au moyen d'une sélection aléatoire stratifiée décrite plus en détail à l'annexe 2)<sup>15</sup>, afin d'y recueillir des informations et d'analyser leurs besoins de soutien aux politiques et la fourniture d'un appui de ce type par la FAO et d'autres. Ces visites constituaient une composante majeure de l'évaluation, car elles permettaient de jeter des éclairages essentiels sur la façon dont le soutien aux politiques était assuré concrètement à l'échelon national. En conséquence, les études de pays ont examiné le rôle que jouait la FAO pour soutenir utilement l'agriculture dans le cadre des politiques générales des pays et appuyer la formulation et la mise en œuvre de stratégies, politiques et initiatives de réforme propres à ce secteur. Les missions envoyées sur le terrain se sont entretenues avec des fonctionnaires gouvernementaux (des agents techniques jusqu'aux cadres politiques de haut niveau), avec le personnel des bureaux de pays de la FAO et avec des parties prenantes nationales intervenant dans le processus d'action publique (ONG, ONG internationales et organisations de la société civile, comme des organisations d'agriculteurs, des organisations de secteur privé et des établissements universitaires). Des représentants d'autres organisations des Nations Unies, d'organismes de développement et de donateurs présents dans le pays ont aussi été interrogés. Les visites ont été organisées par les bureaux de la FAO dans les pays étudiés, sur la base des demandes exprimées par les membres de l'équipe d'évaluation, qui souhaitaient rencontrer certains types d'organisations ou des organisations en particulier. L'objectif était de rencontrer au moins un représentant de chacun des types d'organisations énumérés plus haut, même si cela n'a pas toujours été possible en raison des contraintes de délais. Presque partout, les évaluateurs ont pu tirer parti des connaissances qu'ils avaient précédemment recueillies sur les politiques menées dans les pays étudiés.
- **Visites des cinq bureaux régionaux de la FAO et de 10 de ses 13 bureaux sous-régionaux**<sup>16</sup>: dans ces bureaux, l'équipe d'évaluation s'est entretenue (lorsqu'ils étaient disponibles) avec les responsables des bureaux (Représentants régionaux et coordonnateurs sous-régionaux), tous les fonctionnaires chargés des politiques ainsi que presque tous les fonctionnaires techniques.
- **Visites d'organismes (Nations Unies et autres) et d'institutions clés s'occupant de politiques et entretiens**: on citera notamment la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, l'OMC, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), la

---

<sup>14</sup> Les questionnaires adressés aux Représentants de la FAO et à leurs assistants ainsi qu'aux fonctionnaires ministériels peuvent être obtenus auprès du Bureau de l'évaluation de la FAO.

<sup>15</sup> Les pays étudiés sont les suivants: Syrie, Colombie, Équateur, Honduras, Lesotho, République démocratique du Congo, Rwanda, Libéria, Bénin, Éthiopie, Soudan du Nord, Soudan du Sud, Thaïlande, Myanmar, Bangladesh, Inde et Kirghizistan.

<sup>16</sup> Bureaux régionaux: Europe et Asie centrale (REU – Budapest), Amérique latine et Caraïbes (RLC – Santiago), Asie et Pacifique (RAP – Bangkok), Proche-Orient et Afrique du Nord (RNE – Le Caire), et Afrique (RAF – Accra). Bureaux sous-régionaux: Europe (SEU – Budapest), Asie centrale (SEC – Ankara), Amérique du Sud (SLS – Santiago), Amérique centrale (SLC – Panama), Pacifique (SAP – Samoa), Moyen-Orient (SNO – Le Caire), Afrique du Nord (SNE – Tunis), Afrique de l'Ouest (SFW – Accra), Afrique de l'Est (SFE – Addis-Abeba) et Afrique australe (SFS – Harare).

Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CENUE), l'OMS et le Comité permanent interorganisations des Nations Unies pour l'aide humanitaire;

- **Visites de grands établissements de recherche dans le domaine des politiques:** l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), l'Institut britannique du développement outre-mer (ODI) et le Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD).
  - **Réunions et discussions menées avec des fonctionnaires des pays membres de l'Organisation du commerce et du développement économiques (OCDE),** travaillant aussi bien pour des organismes donateurs (Agence du Royaume-Uni pour le développement international [DFID], UE, Agence suisse pour le développement, Agence belge pour le développement, Agence des États-Unis pour le développement international [USAID], Agence australienne pour le développement international [AusAID]) que pour des autorités publiques (Département de l'agriculture des États-Unis, Government Accountability Office des États-Unis, Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales du Royaume-Uni [DEFRA], Office fédéral suisse de l'agriculture).
40. **Groupe d'experts indépendant** composé de hauts responsables compétents dans le domaine des politiques; ce groupe s'est réuni en mars 2011 pour examiner le rapport initial et communiquer des commentaires sur la conception de l'évaluation. Un **atelier** a également été organisé à Rome à mi-parcours de l'évaluation, à la suite de la collecte de données sur le terrain, de façon à examiner les premières idées émergent de cette phase de travail.
41. Une deuxième réunion du groupe d'experts s'est tenue à la fin de l'évaluation pour étudier les conclusions et recommandations de l'équipe d'évaluation. Les évaluateurs ont également participé à deux réunions conjointes, l'une avec le groupe d'experts et le Directeur général nouvellement élu, et l'autre avec le groupe d'experts et le Sous-Directeur général du Département de la coopération technique. Un nouvel atelier a ensuite été organisé avec le personnel de la FAO pour discuter des commentaires formulés sur le rapport. Pour débattre plus avant des modifications recommandées par le groupe d'experts, l'équipe d'évaluation a tenu des réunions supplémentaires avec la direction du Département du développement économique et social et du Département de la coopération technique. À la lumière des indications colligées pendant toutes ces réunions, le rapport a été terminé et présenté à la direction de la FAO de façon à permettre à celle-ci de préparer sa réponse à l'évaluation.

### 3. Travail de la FAO sur les politiques: rôle, organisation et gestion

42. Le présent chapitre examine tout d'abord le rôle que la FAO, en vertu de son mandat et de ses objectifs, devrait jouer dans le domaine des politiques; il présente ensuite la manière dont la FAO organise et gère ses travaux dans ce domaine en vue de remplir son rôle.

#### 3.1 Le rôle de la FAO en matière de politiques

43. Pour évaluer les travaux de la FAO en matière de politiques, il faut disposer d'une situation de départ par rapport à laquelle les activités de l'Organisation dans ce domaine peuvent être évaluées. Cette évaluation doit dès lors répondre à la question suivante: quel rôle *devrait* jouer la FAO dans le processus d'élaboration des politiques aux niveaux mondial, régional et national?
44. De toute évidence, les travaux de la FAO sur les politiques doivent contribuer aux trois objectifs mondiaux fondamentaux de l'Organisation, à savoir la réduction de la faim, la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une gestion durable de l'environnement<sup>17</sup>:
- **Objectif 1:** 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 (par rapport à 1990) pour 2015 au plus tard.
  - **Objectif 2:** La contribution constante de l'agriculture et du développement rural durables, y compris des pêches et des forêts, au progrès économique et social et au bien-être de l'humanité.
  - **Objectif 3:** 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.
45. On pourrait se baser sur la littérature existante en matière d'organisation et de politiques publiques pour recenser des critères et des principes qui aideraient à FAO à définir le rôle qu'elle devrait jouer dans le domaine des politiques afin de promouvoir la réalisation de ces objectifs. Aux niveaux mondial et régional, ces critères seraient, entre autres, les suivants: nécessité de fournir les biens publics dont dépendent l'agriculture la sécurité alimentaire, à l'échelle mondiale et régionale; nécessité de tenir compte des facteurs externes qui se font jour au niveau transnational; et nécessité de favoriser la coopération entre les pays, afin de tirer les bénéfices d'une action collective, comme l'élaboration de normes conjointes<sup>18</sup>. Des principes tels que l'avantage comparatif et la subsidiarité pourraient être utilisés pour déterminer si la FAO ou d'autres organisations devraient jouer un rôle en matière de politiques.
46. À l'échelon national, il est plus difficile encore de définir le rôle de la FAO en tant qu'organisation internationale, en tenant compte de la responsabilité qui incombe aux gouvernements eux-mêmes d'assurer la sécurité alimentaire et le développement agricole, de la nécessité d'intervenir à des fins humanitaires, et du nombre important d'organismes tiers qui peuvent fournir aux pays des services en matière de politiques. En dernière instance, la décision quant au rôle en matière de politiques que *devrait* jouer la FAO ne peut être prise sur la base de principes théoriques, car cette décision fait intervenir des jugements de valeur. C'est la raison

<sup>17</sup> Le Cadre stratégique pour la FAO 2000-2015: <http://www.fao.org/docrep/x3551f/x3551f00.htm>.

<sup>18</sup> À comparer avec la section intitulée « Progress on the Global Agenda » (« Progrès réalisés à l'échelle mondiale ») dans le Rapport sur le développement dans le monde 2008 sur « L'Agriculture au service du développement » (Banque mondiale, 2007, p. 258 et suivantes).

pour laquelle, aux fins de la présente évaluation, ce sont les déclarations de la FAO relatives à son programme concernant le rôle en matière de politiques qu'elle entend jouer aux niveaux mondial, régional et national qui ont été retenues comme situation de référence. Ces déclarations, qui sont approuvées par les organes directeurs de la FAO (voir section 3.2.1), reflètent d'une part ce que les Membres estiment que la FAO, en tant que « leur Organisation », devrait faire pour eux dans le domaine des politiques, et d'autre part une évaluation de ce que l'Organisation peut offrir compte tenu des ressources budgétaires et extrabudgétaires dont elle dispose pour financer ses travaux en matière de politiques.

47. Ainsi, c'est la description faite par la FAO de sa fonction essentielle D (« Avis en matière de politiques ») dans son Plan à moyen terme 2010-2013 qui a constitué le principal point de référence de la présente évaluation. Cette fonction essentielle est énoncée dans l'encadré 1 de l'introduction; on peut constater que sa portée est relativement vaste et couvre tous les « pétales » de la « marguerite des politiques » évoquée plus haut. Elle ne hiérarchise pas les travaux sur les politiques de la FAO par ordre d'importance et ne fournit pas d'indications sur les domaines dans lesquels la FAO, en tant qu'organisation mondiale, pourrait présenter un avantage comparatif quant au rôle en matière de politiques qu'elle pourrait jouer aux niveaux mondial, régional et national.
48. Le passage ci-après décrit de manière plus détaillée la manière dont la FAO entend s'acquitter de sa fonction essentielle D. Les caractères gras ont été ajoutés afin de mettre en évidence les arguments qui sont considérés comme des points de référence aux fins de la présente évaluation.

« La fonction essentielle relative aux options et avis en matière de politiques et de stratégies **tient compte de la demande croissante des États Membres et des organisations d'intégration économique régionale concernant une assistance dans le domaine de l'élaboration de politiques.** Elle vise en particulier les objectifs stratégiques F [gestion durable des ressources naturelles], H [amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition], I [meilleure préparation et réponse efficace aux menaces et situations d'urgence], K [égalité hommes-femmes] et L [accroissement des investissements], mais également d'autres objectifs stratégiques moins en rapport avec ce domaine. Son application **comporte de nombreuses facettes**, qui dépassent le cadre de l'avis en matière de politique en tant que tel, notamment le renforcement des capacités de formulation et de mise en œuvre des politiques, le renforcement institutionnel, les renseignements concernant les pays, le suivi des politiques et l'identification des priorités des Membres pour le développement du programme de terrain. La fonction essentielle **s'appuie sur des options stratégiques, qui ont réussi, sur la base des preuves disponibles et des diverses évaluations de la FAO** des tendances en matière de sécurité alimentaire, d'agriculture, de pêches et de forêts. **Des approches cohérentes sont assurées par le biais d'un réseau récent axé sur les politiques**, lequel sera ensuite consolidé et facilitera les apports interdisciplinaires de toutes les unités pertinentes de la FAO au Siège et dans les bureaux décentralisés. **D'autres arrangements ad hoc peuvent être utilisés.** Par exemple, dans le contexte de la hausse récurrente des prix des produits alimentaires, un groupe interdépartemental a contribué à un guide très utilisé présentant les actions programmatiques et politiques qui peuvent être appliquées dans les pays pour lutter contre les prix alimentaires élevés. » (FAO, 2011: 16-17)
49. La FAO utilise une approche de gestion fondée sur les résultats. Ceux-ci doivent donc être considérés comme un autre point de référence pour la conception qu'a la FAO du rôle qu'elle doit jouer en matière de politiques. Le Plan à moyen terme en vigueur (2010-2013) définit un ensemble de 56 résultats de l'Organisation et de 174 indicateurs de réalisation mesurables. Les résultats de l'Organisation ne sont pas liés aux fonctions essentielles, mais aux onze objectifs stratégiques de la FAO (énumérés à la figure 1, voir encadré au bas de la figure) et à ses deux objectifs fonctionnels (« Collaboration efficace avec les États Membres et les parties prenantes » et « Administration efficace et efficiente »). Comme souligné dans l'introduction, presque tous les résultats de l'Organisation prévoient l'adoption de stratégies, de politiques, de

cadres réglementaires, de lois, de plans ou de programmes liés à leurs objectifs respectifs, allant de l'intensification durable de la production agricole à l'accroissement des investissements publics et privés dans l'agriculture et le développement rural.

50. Comme nous le verrons plus en détail par la suite, la manière dont la FAO définit actuellement son rôle en matière de politiques semble problématique à deux égards. D'une part, la définition qu'elle donne de ses travaux sur les politiques dans son principal document de programmation, le Plan à moyen terme, est relativement large; elle ne semble ni se fonder sur une analyse de l'avantage comparatif de l'Organisation à différents niveaux, ni reconnaître la nécessité d'une hiérarchisation et définir des critères à cette fin. D'autre part, les résultats de l'Organisation formulés par la FAO en ce qui concerne ses travaux sur les politiques portent presque exclusivement sur l'adoption d'un certain instrument (stratégie, politique, loi, cadre réglementaire) mais ne donnent aucune indication sur l'impact que l'on souhaite créer au moyen de cet instrument. Compte tenu du fait que de nombreux pays ont des politiques, des stratégies et des lois (souvent adoptées sous la pression des donateurs) qui ne sont que partiellement voire jamais appliquées<sup>19</sup>, il est indispensable de définir le rôle que la FAO pourrait plus utilement jouer en augmentant l'impact de ses travaux sur les politiques.
51. Dans ce contexte, il semblerait utile que la fonction essentielle D soit énoncée de manière plus détaillée et que des mesures soient prises pour définir quel est l'impact attendu des travaux sur les politiques de la FAO. Ce point de vue est exprimé dans la **recommandation n° 1 au chapitre 5**, qui porte sur la nécessité pour la FAO de clairement hiérarchiser et cibler son rôle et ses activités en matière de politiques, et dans la **recommandation n° 3** relative à la « culture de l'impact ». Comme nous le verrons plus loin, l'avantage comparatif de la FAO en matière de collecte, d'adaptation et de diffusion des connaissances sur le monde, sa capacité à agir en tant que partenaire de confiance et d'intermédiaire neutre, et la mission qu'elle s'est donnée d'accorder une attention prioritaire aux populations les plus exposées à l'insécurité alimentaire sont autant de principes qui peuvent guider la définition des critères de hiérarchisation de ses travaux sur les politiques.
52. Pour définir le rôle de la FAO en matière de politiques, il ne suffit pas de définir son rôle vis-à-vis des gouvernements et des organisations intergouvernementales; il faut également définir son rôle vis-à-vis du secteur privé et des organisations de la société civile, notamment les associations d'agriculteurs. En fonction de leur orientation politique, les gouvernements et les autorités en charge de l'agriculture ont des conceptions différentes du rôle que doivent jouer le secteur public, le secteur privé et le troisième secteur<sup>20</sup> dans le développement agricole, ce qui a également été observé à l'occasion des visites de pays effectuées aux fins de la présente évaluation. Les différentes entrevues avec les membres du personnel de la FAO ont révélé qu'il n'existait pas de vision commune quant à la différenciation des rôles de ces trois secteurs et à la position de la FAO sur cette question.
53. Afin d'avoir une meilleure vision des perspectives de la FAO quant au rôle en matière de politiques du secteur privé et du troisième secteur, plusieurs documents institutionnels clés ont été consultés dans le cadre de cette évaluation, le plus important d'entre eux étant le Cadre stratégique 2010-2019. L'Objectif stratégique L (« Accroissement et amélioration de l'efficacité des investissements publics et privés dans l'agriculture et le développement rural »), reconnaît le rôle des secteurs public et privé, à l'instar des résultats de l'Organisation L2 (« Amélioration de la capacité des organisations des secteurs public et privé à planifier et mettre en œuvre des opérations d'investissement dans l'alimentation, l'agriculture et le développement rural

---

<sup>19</sup> Cet état de fait est largement reconnu dans la littérature. Voir, par exemple, van de Walle (2001), Jayne et al. (2002) et Resnick and Birner (2008).

<sup>20</sup> Le terme « troisième secteur » est utilisé pour désigner les organisations de la société civile et les associations d'agriculteurs (voir Banque mondiale, 2007: 248).

durables et à en renforcer la durabilité») et L3 (« Des programmes d'investissement des secteurs public et privé de qualité, conformes aux priorités et besoins nationaux sont élaborés et financés »). En bref, au niveau stratégique, le secteur privé est effectivement considéré comme un acteur important par la FAO.

54. Le Programme de travail et budget 2012-2013 reconnaît également le rôle du troisième secteur, en faisant référence à la « possibilité » d'un « élargissement de la base de gouvernance pour prendre pleinement en compte les rôles et les intérêts du secteur privé, des ONG, des organisations économiques régionales, des banques régionales de développement et d'autres institutions ». Le rôle du secteur privé et du troisième secteur est également reconnu par les fonctions essentielles, au point « Partenariats »: « Une stratégie plus spécifique de la FAO relative à la collaboration au sein du système des Nations Unies devrait être mise au point en 2011. D'autres stratégies plus détaillées ont également été élaborées pour collaborer avec des **acteurs qui n'appartiennent pas au secteur public, c'est-à-dire la société civile et le secteur privé** »; et « Il est aussi prévu de diffuser des principes et des lignes directrices renouvelés concernant les partenariats avec le secteur privé, des nouveaux partenariats pilotes avec des acteurs commerciaux choisis dans divers domaines du mandat de la FAO, et de mettre en œuvre un processus de diligence raisonnable et des outils de gestion des risques. »
55. On observe donc une tendance positive à vouloir accorder une plus grande attention au rôle du secteur privé et du troisième secteur. Cette tendance se reflète à nouveau dans la présentation générale du Programme de travail et budget: « L'attention nécessaire est accordée à la coopération avec le secteur privé, en particulier eu égard à son rôle de partenaire clé dans la filière alimentaire, ainsi que de fournisseur de services d'appui » et encore « L'engagement du secteur privé dans les investissements agricoles doit être consolidé grâce au renforcement des capacités pour les partenariats public-privé et à l'aide à la mise en œuvre au niveau national des Principes pour des investissements agricoles responsables et respectueux des droits, des moyens d'existence et des ressources. » Le secteur privé et le troisième secteur sont également mentionnés en différents points du Plan à moyen terme et du Programme de travail et budget détaillés de la FAO (sécurité sanitaire des aliments, animaux d'élevage, pêches, forêts, marketing, etc.). Par exemple, l'indicateur 2 pour le résultat de l'Organisation G3 fait référence au « Nombre de ministères de l'agriculture disposant de mécanismes institutionnels pour l'agroalimentaire, les agro-industries ou la participation du secteur privé au développement agricole » (FAO, 2011: 141). De même, le résultat de l'Organisation G01 appelle à mettre en avant l'« analyse destinée à contribuer à la formulation de politiques et au renforcement des institutions (coopératives, groupes d'agriculteurs et associations de la filière) pour soutenir l'agriculture artisanale et faciliter l'intégration des petits producteurs aux marchés » ainsi que les « Organisations de producteurs: principal groupe cible de l'assistance parmi des institutions rurales plus larges » (FAO, 2011: 45).
56. Si ces affirmations témoignent d'une plus grande reconnaissance du rôle du secteur privé et du troisième secteur par la FAO, l'évaluation montre néanmoins qu'il reste nécessaire d'intégrer ce rôle de manière plus explicite dans *l'analyse des options de politique*. Ce point de vue est exprimé dans la **recommandation n° 6 au chapitre 5**, qui appelle à un renforcement des capacités des unités techniques pour **donner au pays de nouvelles options stratégiques** évaluées selon des perspectives économiques, sociales et environnementales plutôt que de plaquer des solutions « toutes faites ». Ces nouvelles options peuvent également varier sur le plan du rôle qu'elles assignent au secteur public, au secteur privé et au troisième secteur.

### 3.2 Capacités de la FAO en matière de travail sur les politiques

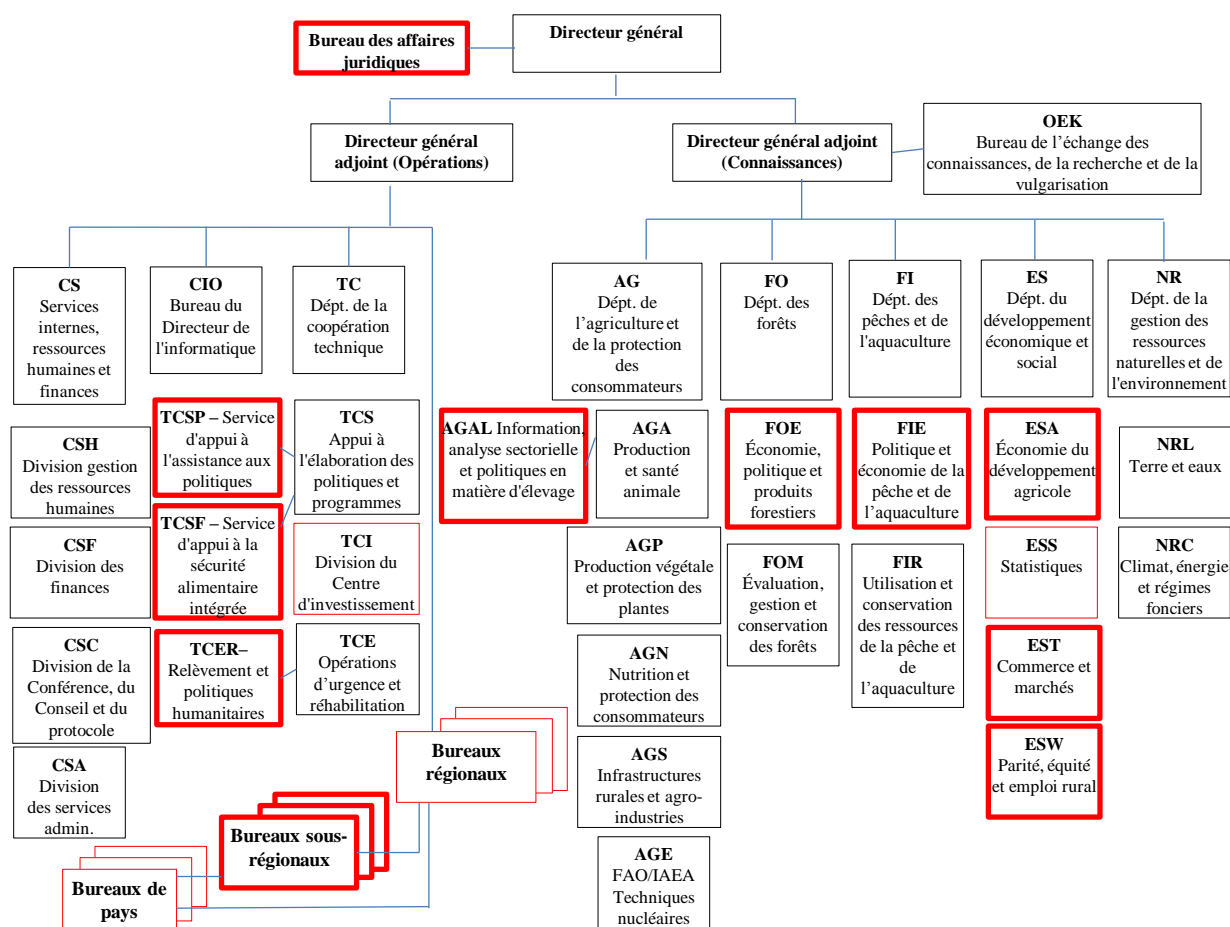
57. Cette section présente, à l'aide du cadre conceptuel illustré à la figure 3, la manière dont les activités de la FAO sont organisées et gérées et les ressources financières dont l'Organisation dispose pour ses travaux sur les politiques.

### 3.2.1 Structure institutionnelle

Au niveau du Siège

58. La figure 4 présente l'organigramme des différents départements et divisions du Siège de la FAO à dater de juillet 2011. Elle illustre également les liens qui unissent les bureaux décentralisés au Siège. La figure 5 se base sur ce même organigramme pour présenter les organes directeurs de la FAO et montre de quelle manière ils sont liés aux unités du Siège et aux bureaux régionaux.

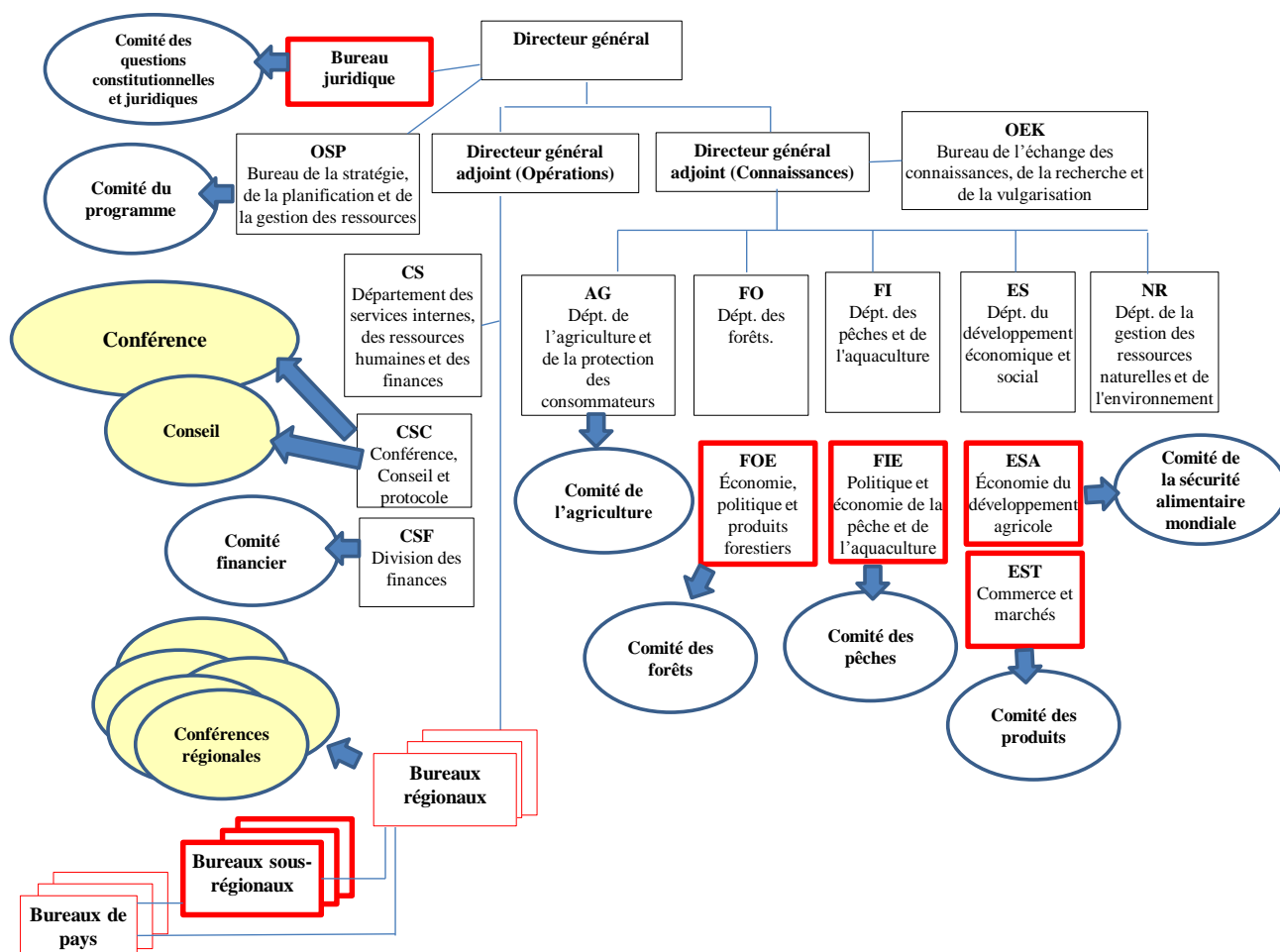
Figure 4. Structure institutionnelle des travaux sur les politiques de la FAO



Remarque: Les cadres rouges indiquent des divisions ou des unités au sein de divisions axées sur l'analyse politique, économique et juridique. Comme expliqué dans le texte, les activités sur les politiques – telles que définies aux fins de la présente évaluation – sont menées au sein de toutes les divisions.

Source: Basé sur l'organigramme de la FAO.

**Figure 5. Organes directeurs de la FAO et leurs liens avec la structure organisationnelle de la FAO**



Remarque: Les conférences régionales sont également liées au Bureau d'appui à la décentralisation (OSD) au Siège.

Source: Basé sur l'organigramme de la FAO.

59. Déterminer dans quelles divisions s'effectue le travail sur les politiques n'est pas chose aisée, car cette évaluation se fonde sur une définition assez large du terme « politiques » (voir chapitre 1 ci-dessus). Selon cette définition, les activités dans ce domaine relèvent de la responsabilité des cinq départements qui dépendent du Directeur général adjoint (Connaissances), du Département de la coopération technique et des bureaux décentralisés, qui à leur tour dépendent du Directeur général adjoint (Opérations). Le Bureau juridique, qui dépend directement du Bureau du Directeur général, participe lui aussi à l'élaboration des politiques.
60. Afin de faciliter l'analyse, il a été décidé de limiter une partie du travail d'évaluation du présent rapport à ce qui a été défini comme « les unités dont l'activité est essentiellement concentrée sur l'élaboration de politiques » (en bref, les « divisions axées sur les politiques »). Il s'agit des divisions suivantes (mises en évidence à la figure 4):



- dans le Département du développement économique et social (ES)<sup>21</sup>
    - la Division de l'économie et du développement agricole – ESA
    - la Division du commerce et des marchés – EST
    - la Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural – ESW
  - dans le Département de la coopération technique (TC), au sein de la Division de l'appui à l'élaboration des politiques et programmes (TCS)
    - le Service d'appui à l'assistance aux politiques – TCSP
    - le Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée – TCSF
  - dans le Département de l'agriculture et de la protection des consommateurs (AG)
    - la Sous-Division de l'information, de l'analyse sectorielle et des politiques en matière d'élevage - AGAL
  - dans le Département des forêts (FO)
    - la Division de l'économie, des politiques et des produits forestiers - FOE
  - dans le Département des pêches et de l'aquaculture (FI)
    - la Division des politiques et de l'économie de la pêche et de l'aquaculture – FIP
  - dans le Département des opérations d'urgence et de la réhabilitation,
    - l'Unité du relèvement et des politiques humanitaires (TCER)
61. La Division du centre d'investissement (TCI) intervient également dans l'élaboration des politiques, par le biais de l'appui qu'elle fournit aux activités d'investissement<sup>22</sup>. Toutefois, la structure de cette division s'organise par région, et non par domaine thématique; il n'existe donc pas d'unité spécifiquement chargée des politiques dans ce Département.
62. Le Bureau des affaires juridiques, qui se situe dans l'organigramme juste en dessous du Bureau du Directeur général, fournit également un appui au travail sur les politiques aux niveaux mondial, régional et national pour tout ce qui concerne les instruments juridiques.
63. L'analyse des ressources humaines et financières (voir ci-dessous) n'a été réalisée que pour les unités de la FAO axées sur les politiques. Afin de limiter le champ de l'évaluation, le Bureau des affaires juridiques et l'Unité du relèvement et des politiques humanitaires (TCER) n'ont pas été pris en compte dans cette analyse. En outre, l'évaluation reconnaît très clairement que se concentrer sur des unités spécifiques ne permet pas d'évaluer correctement l'appui aux politiques fourni par la FAO, appui qui comme nous l'avons déjà vu provient en grande partie du travail d'assistance technique fourni par toutes les autres divisions et unités de l'Organisation, y compris les bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays. Les entrevues et l'examen des activités menés au Siège confirment qu'un travail d'appui aux politiques appréciable s'effectue en dehors des « unités axées sur les politiques ». À titre d'exemple, le chef du Service de la santé animale (au sein de la Division de la production et de la santé animales) estime que 40 pour cent environ des activités de son service peuvent être considérées comme étant à caractère politique. En fait, toutes les divisions participent à l'élaboration de stratégies et de politiques sous-sectorielles, ce qui entre dans la définition des « politiques » prise en compte aux fins de cette évaluation.

---

<sup>21</sup> La Division de la statistique (ESS), au sein du Département ES, fournit des informations précieuses pour les activités sur les politiques. Cette division ayant récemment fait l'objet d'une évaluation, elle n'a pas été prise en compte ici.

<sup>22</sup> Selon des informations fournies par la direction de la TCI, cette division a conclu des accords de partenariat avec 27 institutions financières internationales. Cinquante pour cent environ de ses activités sont consacrées à l'appui à la préparation des investissements, 30 pour cent à la stratégie en amont et au travail sur les politiques, et 20 pour cent au renforcement des capacités pour la planification et la préparation des investissements.

64. Cependant, il n'existe actuellement aucun moyen de séparer les activités liées aux politiques des autres activités réalisées dans ces bureaux. Même lors des discussions avec les fonctionnaires et les responsables des unités techniques eux-mêmes, il a été constaté que leur estimation du volume de ces activités variait grandement en fonction du sens qu'ils donnaient au terme « politiques ». C'est la raison pour laquelle il n'a pas été possible, dans le cadre de cette évaluation, de quantifier les ressources utilisées pour les travaux sur les politiques réalisés en dehors des unités ayant été définies comme « axées sur les politiques ». Il est à espérer que grâce aux recommandations de la présente évaluation, des mesures d'incitation seront mises en place pour qu'une distinction plus nette soit établie entre les activités d'appui aux politiques et les autres activités de la FAO.

*Au niveau des bureaux décentralisés*

65. La structure décentralisée de la FAO est composée de cinq bureaux régionaux et onze bureaux sous-régionaux. Quatre d'entre eux sont situés en Afrique, deux dans la région Amérique latine et Caraïbes, deux au Proche-Orient et deux en Europe. Dans la région Asie-Pacifique, il n'existe qu'un seul Bureau sous-régional pour les Îles du Pacifique. La FAO possède en outre deux équipes multidisciplinaires, une pour l'est du Proche-Orient et une pour l'Amérique du Sud, toutes deux partageant les locaux des bureaux régionaux.
66. La vision pour les bureaux décentralisés a été décrite par la FAO comme suit<sup>23</sup>: « La FAO, fonctionnant comme une seule et même entité, avec les bureaux décentralisés qui forment partie intégrante de l'Organisation, apporte dans le monde entier des avis de grande qualité en matière de politique, d'informations et d'aide au renforcement des capacités, et des services techniques liés à l'alimentation et l'agriculture. » Cet objectif doit être atteint grâce à « un réseau solide et réactif de bureaux nationaux, à même de fournir des services rapides et efficaces en faisant appel à toute l'expertise technique de la FAO, de ses Membres et de ses partenaires. » Les tâches des différents types de bureaux décentralisés et leurs liens avec le Siège ont été décrits dans une récente « Circulaire relative à la répartition des responsabilités et aux relations entre le siège et les bureaux décentralisés de la FAO » (15 avril 2011), ci-après dénommée « la Circulaire ».
67. Naturellement, les bureaux de pays constituent la principale interface pour le travail de la FAO sur les politiques au niveau national, et le Représentant de la FAO joue à cet égard un rôle primordial. Les représentants de la FAO ont pour mission d'« encadrer la participation de la FAO aux processus de longue haleine que conduisent les pays dans le but de renforcer la coopération dans les domaines techniques et politiques ». La politique de l'Organisation est également de confier aux représentants de la FAO la responsabilité des négociations avec les gouvernements et les donateurs sur toutes les questions de politique, y compris de politique humanitaire. Les fonctionnaires techniques sous-régionaux doivent quant à eux « servir de premier “port d'escale” pour les représentants de la FAO en matière d'appui technique et stratégique et d'autres formes de renforcement des capacités. » Lorsque l'expertise nécessaire n'est pas disponible au niveau du Bureau sous-régional, les représentants de la FAO doivent, avec l'aide de ce même Bureau, demander assistance au Bureau régional ou au Siège. Le rôle du Siège est défini comme suit: « Les Unités au Siège, en se fondant sur les apports des bureaux décentralisés, auront pour mission de: répondre aux besoins collectifs des Membres de la FAO; rechercher des consensus sur les questions d'ordre mondial; contribuer à la politique et aux cadres réglementaires mondiaux; et coordonner le partage et la diffusion d'information et des connaissances entre les différentes zones géographiques. »

---

<sup>23</sup> Rapport de la Réunion conjointe du Comité financier et du Comité du Programme de la FAO de mai 2011 (JM 2011 2.3).

### Mécanismes de coordination

68. La description ci-dessus indique que la responsabilité des travaux sur les politiques est disséminée dans toute l'Organisation, à la fois horizontalement et verticalement. Ceci soulève l'importante question des mécanismes institutionnels de coordination de ces travaux. L'encadré 2 utilise l'exemple des travaux de la FAO sur le changement climatique pour illustrer les perspectives et les défis de la collaboration interdisciplinaire au sein de l'Organisation.
69. *Lignes hiérarchiques*: la manière dont les lignes hiérarchiques sont organisées influence fortement les flux d'information et les possibilités de coordination. À cet égard, il est important de noter qu'à la suite de la récente décentralisation (2008), les fonctionnaires chargés des politiques dans les bureaux décentralisés ne font plus directement rapport à aucun des départements techniques au Siège dont dépendent des unités axées sur les politiques. Le personnel des bureaux décentralisés, y compris les fonctionnaires chargés des politiques, fait rapport aux responsables des bureaux régionaux (c'est-à-dire le Sous-Directeur général/Représentant régional) par l'intermédiaire (dans le cas des bureaux sous-régionaux et des bureaux de pays) du responsable de leur bureau décentralisé. Les responsables de bureaux de pays (représentants de la FAO) et des bureaux sous-régionaux (coordonnateurs sous-régionaux) font rapport au Sous-Directeur général/Représentant régional, qui fait lui-même rapport au Directeur général adjoint (Opérations). Les membres du personnel chargés des politiques dans les divisions au Siège font rapport aux responsables de leurs unités respectives, qui font eux-mêmes rapport aux responsables de leurs départements respectifs (sous-directeurs généraux également). À l'exception du Sous-Directeur du Département de la coopération technique, tous les sous-directeurs font rapport au Directeur général adjoint – Connaissances (voir l'organigramme à la figure 3 ci-dessus). Avant les réformes de 2008, le plan de travail des fonctionnaires techniques dans les bureaux décentralisés était intégré au plan de travail de leur « division d'origine » au Siège. Depuis les réformes, toutefois, il fait partie du plan de travail du Bureau régional et n'est plus soumis à l'approbation du Siège.
70. *Arrangements informels*: des arrangements informels, tels que la création de « communautés de pratiques », peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de la coordination entre les différentes unités. L'évaluation indique qu'il existe des différences dans la mesure dans laquelle le personnel du Siège parvient à mettre en place des liens avec le personnel des bureaux décentralisés par des moyens informels, comme l'utilisation d'outils de communication et la tenue de réunions annuelles. La Division de la production végétale et de la protection des plantes (AGPM), ainsi que le Département des pêches et de l'aquaculture, ont mis en place un réseau informel mais très actif avec tous les fonctionnaires des bureaux décentralisés concernés. Il existe également des groupes de travail informels sur diverses questions émergentes, comme par exemple le Groupe de travail sur les bonnes pratiques agricoles qui rassemble des membres de la Division de la protection des consommateurs (AGN), de la Division des infrastructures rurales et des agro-industries (AGS), de la Division de la production végétale et de la protection des plantes (AGP) et de la Division du commerce et des marchés (EST); ce groupe a utilement éclairé le travail sur les politiques au niveau national, en Thaïlande par exemple. Il ressort des entrevues que le fait que le personnel (à l'exception du personnel du Département de la coopération technique) ne soit pas tenu de remplir une feuille de temps assignant chacune de leurs activités à des sources de financement spécifiques facilite la collaboration informelle avec les autres unités de l'Organisation<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Les feuilles de temps sont un instrument de gestion courant dans de nombreuses organisations qui disposent de sources de financement multiples. À l'IFPRI, par exemple, tous les membres du personnel sont tenus de remplir des feuilles de temps pour assigner leurs activités soit au financement de base, soit à des projets spécifiques.

71. *Arrangements formels*: Les principaux mécanismes formels pour la collaboration entre les unités qui ont pu être recensés dans le cadre de la présente évaluation sont les groupes de travail interdépartementaux. Leur pertinence et leur durée semble varier grandement. On peut citer à titre d'exemple le Groupe de travail interdépartemental sur les biotechnologies, qui – d'après les entrevues – a largement contribué à améliorer l'expertise de la FAO dans ce domaine et, entre autres choses, à mettre cette expertise à contribution pour l'élaboration du rapport SOFA 2004 sur les biotechnologies. La Circulaire de 2011 relative à la répartition des responsabilités et aux relations entre le Siège et les bureaux décentralisés de la FAO indique que des « réseaux techniques fonctionnels » formalisés pourraient constituer un mécanisme de coordination majeur à l'avenir. Ils devraient permettre de créer des liens à la fois horizontaux (entre les différentes unités au Siège) et verticaux (en intégrant le personnel des bureaux décentralisés). La Circulaire reconnaît toutefois que tous les réseaux informels ne doivent pas être formalisés pour devenir des réseaux techniques fonctionnels.

## **Encadré 2. Collaboration interdisciplinaire à la FAO: le cas du changement climatique**

La FAO reconnaît l'importance d'une approche systémique ou interdisciplinaire du travail sur les politiques. Toutefois, étant donné la structure de l'Organisation et son système hiérarchique, il est difficile, en pratique, de parvenir à un niveau d'intégration suffisant pour concrétiser ce principe. Diverses tentatives sont menées pour encourager les programmes conjoints et des relations de travail plus étroites entre les équipes multidisciplinaires des bureaux régionaux, par l'intermédiaire de projets financés à l'extérieur qui exigent une collaboration, du Fonds multidisciplinaire (disponible pour les petits programmes interdisciplinaires internes) et d'un grand nombre de groupes de travail. Ces derniers, toutefois, dépendent essentiellement de l'intérêt, de l'enthousiasme et du temps disponibles de personnes clés. À moins que le temps que ces personnes consacrent à ces groupes ne soit pris en compte dans le système d'établissement de rapports de gestion fondés sur les résultats, les équipes et les groupes de travail peuvent avoir du mal à maintenir leur élan, en particulier lorsque des membres du personnel y jouant un rôle essentiel s'en vont.

Deux tentatives qui semblent garantir une approche véritablement pluridisciplinaire sont le cadre « FAO-Adapt » et l'initiative de la FAO pour une agriculture « intelligente face au climat », qui est axée sur l'adoption de stratégies d'adaptation et d'atténuation pour parvenir à la sécurité alimentaire. Ces travaux comprennent diverses activités, avec entre autres des analyses du cycle de vie des produits importants ou encore une information aux gouvernements sur les émissions engendrées par l'agriculture et sur les effets des différentes stratégies d'atténuation et d'adaptation. Les techniques agricoles intelligentes face au climat ont pour but de transformer la manière dont les aliments sont produits; les initiatives de renforcement des capacités sont prévues pour intégrer l'atténuation autant que l'adaptation. Cette collaboration permet d'obtenir des connaissances utiles et plus intégrées, qui mettent en lumière le type de politiques et d'investissements nécessaires. Ce qui manque encore à ce jour, ce sont des preuves tangibles de l'application de ces travaux sur le terrain. Il est peut-être trop tôt pour en constater les effets, mais il est évident qu'il y a à la fois une forte demande et un réel besoin d'engagement plus franc au niveau national sur ces questions. Une formation en ligne prévue pour le personnel permettra peut-être de familiariser les bureaux de pays avec les informations et le matériel qu'ils peuvent partager avec leurs collègues dans les autres pays, mais il est possible que ces bureaux ne disposent ni du temps ni des capacités nécessaires pour pouvoir saisir cette occasion. En outre, le Projet d'atténuation du changement climatique dans l'agriculture, qui est soutenu par l'Allemagne, la Finlande et la Norvège, offre une formidable occasion d'obtenir des résultats sur le terrain. Le programme vise la production de statistiques mondiales sur les émissions issues de l'agriculture ainsi qu'une évaluation des émissions et du potentiel d'atténuation de l'agriculture, qui éclaireront le prochain rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Un portail internet, qui fournit des informations, des conseils en matière de politiques et des outils pour l'atténuation agricole a également été mis en place.

Il est important de souligner que l'initiative de la FAO pour une agriculture intelligente face au climat rassemble des experts de toute l'Organisation au Siège dans différents groupes de travail et peut leur permettre de nouer des liens étroits avec le personnel sur le terrain. Cette initiative rassemble une bonne partie des travaux réalisés à l'échelle internationale dans un large spectre de disciplines pertinentes et permet de combler les lacunes de certaines des recherches d'origine. Le résultat de ce travail commun peut alors être utilisé pour éclairer tant les activités à l'échelon national que les processus mondiaux, comme la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

Il est toutefois difficile (même avec un programme si bien financé) de garantir que ce travail d'équipe et les résultats obtenus soient toujours cohérents. La majeure partie du travail n'est que vaguement coordonnée et donne principalement des résultats pertinents pour une seule division, avec peu de bénéfices transdisciplinaires. Ceci représente aussi un défi pour l'intégration de questions transversales comme l'égalité hommes-femmes, l'égalité sociale et l'emploi. Il est actuellement difficile de fixer un cadre exploitable pour l'établissement de rapports qui garantisse une approche plus cohésive du travail par équipes. Il existe également un certain nombre de facteurs administratifs qui compliquent le travail interdépartemental: par exemple, tout voyage d'un employé de niveau supérieur à P4 doit être approuvé par un Sous-Directeur général, ce qui a engendré des difficultés pour certains des départements participants. Ces règles peuvent s'avérer fastidieuses lorsqu'un autre Département demande à un employé de voyager dans le cadre de son travail au sein d'une équipe interdisciplinaire, et créer des difficultés dans certains bureaux régionaux même lorsque des fonds sont mis à disposition par le Siège. Ces réflexions sur la nécessité d'une meilleure interdisciplinarité dans le travail sur les politiques donnent lieu, au chapitre 7, à des suggestions de modification des procédures de gestion au sein de l'Organisation.

72. *Arrangements dans le cadre de projets ou d'événements spécifiques:* l'évaluation suggère que travailler conjointement sur des projets spécifiques est l'un des meilleurs moyens pour les membres des divisions au Siège de collaborer avec le personnel des bureaux décentralisés. À titre d'exemple, le Chef de l'unité axée sur les politiques au sein de la Division de la production et de la santé animales estime que le personnel chargé des politiques consacre environ un tiers de son temps à travailler avec le personnel des bureaux décentralisés sur divers projets. Le personnel de la FAO au Siège est supposé « gagner » un certain montant de son budget annuel (défini par le Programme de travail et budget comme le « revenu » escompté) en fournissant des services pour les projets de terrain. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres organisations internationales comme la Banque mondiale, ceci n'est cependant pas obligatoire. Des événements spécifiques peuvent également ouvrir des possibilités de coordination. Par exemple, le Programme de formation de haut niveau sur les politiques coordonné par TCSP concerne 16 divisions de la FAO et a permis de partager le travail sur les politiques avec des décideurs de haut niveau ainsi qu'avec des représentants de la FAO de pays sélectionnés.
73. *Politiques de gestion des ressources humaines:* des politiques comme celles qui exigent une rotation du personnel entre les différentes unités au Siège et dans les bureaux décentralisés peuvent également favoriser l'échange de connaissances et la coordination à travers l'Organisation. Les fonctionnaires chargés des politiques qui ont travaillé dans différentes unités peuvent se trouver dans une meilleure position pour « tirer parti de toutes les connaissances spécialisées » de l'Organisation, comme envisagé (voir plus haut), grâce aux connaissances et aux relations personnelles qu'ils ont pu acquérir. D'après les recommandations de l'Évaluation externe indépendante, la FAO est actuellement en train de mettre en place une « politique de mobilité du personnel » qui en l'état actuel prévoit que la mobilité sera obligatoire pour le personnel du cadre organique et qu'elle devrait avoir une incidence positive sur ce type d'échange de connaissances et de coordination. Toutefois, à l'heure actuelle, la FAO n'a pas besoin que ses représentants au niveau des pays aient travaillé dans l'Organisation auparavant. Lors de l'enquête réalisée auprès des représentants de la FAO, 70 pour cent d'entre eux ont répondu n'avoir aucune expérience du travail au Siège. Cette situation pourrait être progressivement améliorée grâce à la stratégie qui serait mise en place en vue d'accroître le nombre de membres du personnel de la FAO affectés à des postes de représentants de la FAO.

#### *Organes directeurs de la FAO*

74. La figure 5 ci-dessus présente les organes directeurs de la FAO, qui sont un élément essentiel de sa structure institutionnelle. Ils revêtent une importance cruciale pour le travail de la FAO sur les politiques car, comme indiqué au point 3.1 ci-dessus, ils définissent en dernier ressort le rôle que la FAO devrait jouer aux niveaux mondial, régional et national ainsi que dans certains sous-secteurs de l'agriculture. Ils peuvent également jouer un rôle important en obligeant l'Organisation à rendre des comptes quant aux résultats de ses travaux sur les politiques.

L'Évaluation externe indépendante (2007) a été plutôt critique par rapport au fonctionnement des organes directeurs sur le plan de la gouvernance interne de l'Organisation<sup>25</sup>, mais une grande réforme a été entreprise et achevée dans le cadre du Plan d'action immédiate (PAI, voir le Rapport complet de la Direction sur le Plan d'action immédiate en 2010-2011).

75. Les organes directeurs de la FAO sont la Conférence et le Conseil (direction générale), trois comités axés sur la gestion de la FAO (Comité du Programme, Comité financier et Comité des questions constitutionnelles et juridiques), cinq comités spécialisés dans des domaines spécifiques et les conférences régionales. Comme on peut le voir sur l'organigramme, le Comité des forêts et le Comité des pêches sont liés aux unités de politique correspondantes du Département des forêts et du Département des pêches et de l'aquaculture. Deux comités sont liés à des divisions axées sur les politiques du Département du développement économique et social: le Comité de la sécurité alimentaire mondiale est lié à la Division de l'économie et du développement agricole, et le Comité des produits est lié à la Division du commerce et des marchés. Le Comité de l'agriculture est lié au Département de l'agriculture et de la protection des consommateurs. Ces comités spécialisés non seulement guident le travail de la FAO, mais ils constituent en soi d'importants lieux de dialogue pour l'élaboration de politiques agricoles au niveau mondial et donnent à la FAO la possibilité d'exercer un rôle de chef de file sur d'importantes questions de politique, comme la sécurité alimentaire.
76. Les conférences régionales existent depuis les origines de la FAO, mais elles n'ont acquis le statut d'organes directeurs qu'au cours du processus de décentralisation. On peut donc dire que leur rôle dans la gouvernance des travaux de la FAO, en particulier au niveau régional, peut être considéré comme étant toujours en évolution. L'EEI (2007: 40) a établi que « les conférences régionales devraient contribuer à la gouvernance, ce qu'elles ne font pas ». Comme nous le verrons plus en détail ci-après, la présente évaluation constate que les conférences régionales doivent jouer un rôle important en instaurant le principe de responsabilité pour le travail sur les politiques réalisé aux niveaux régional et national (**voir recommandation 2**).

### 3.2.2 Ressources disponibles pour le travail sur les politiques de la FAO

#### Ressources financières

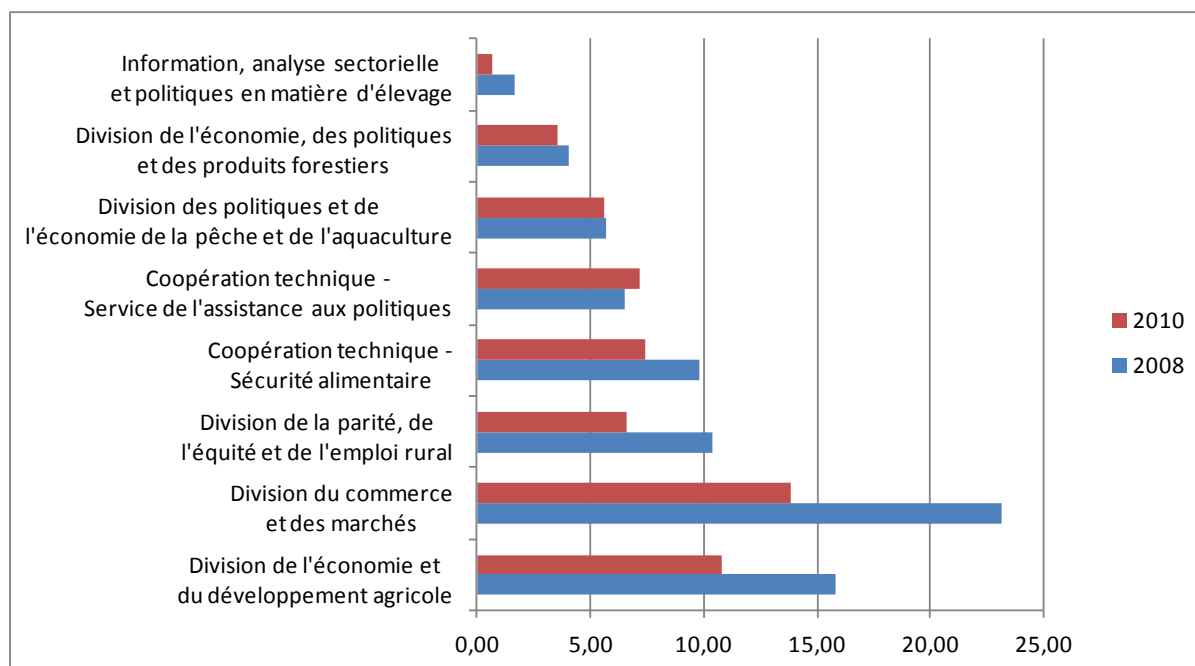
77. Figure montre les dépenses des divisions ayant été définies ci-avant comme « axées sur les politiques », pour l'exercice biennal 2008-2009 et une partie de l'exercice biennal 2010-2011. Elle reflète les dépenses effectives effectuées au titre des ressources du Programme ordinaire (à savoir hors fonds de projets extrabudgétaires) pour les unités du Siège. Comme on peut le voir, c'est la Division du commerce et des marchés qui a dépensé la plus grosse part du financement en 2008-2009 et 2010-2011, suivie par la Division de l'économie et du développement agricole, la Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural et les unités axées sur les politiques au sein du Département de la coopération technique. Parmi les unités de politiques spécifiques à un sous-secteur, c'est l'unité charge de la pêche et de l'aquaculture qui dispose du budget le plus élevé, suivie par les forêts et l'élevage<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> L'EEI « a 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 ». (EEI, 2007: 40)

<sup>26</sup> Les chiffres du budget pour l'unité de politique de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation n'étaient pas disponibles.

**Figure 6. Budget des divisions axées sur les politiques (en millions d'USD) pour l'exercice biennal 2008-2009 et une partie de l'exercice biennal 2010-2011 (hors fonds extrabudgétaires)**

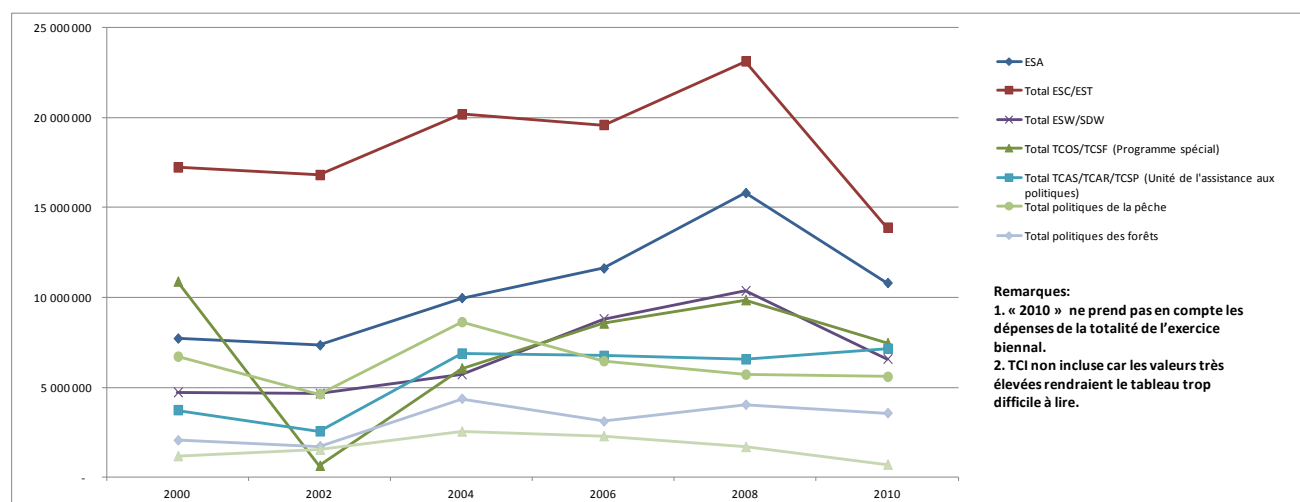


Note: Les valeurs indiquées pour 2010 ne prennent pas en compte les dépenses de la totalité de l'exercice biennal.

Source: Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources.

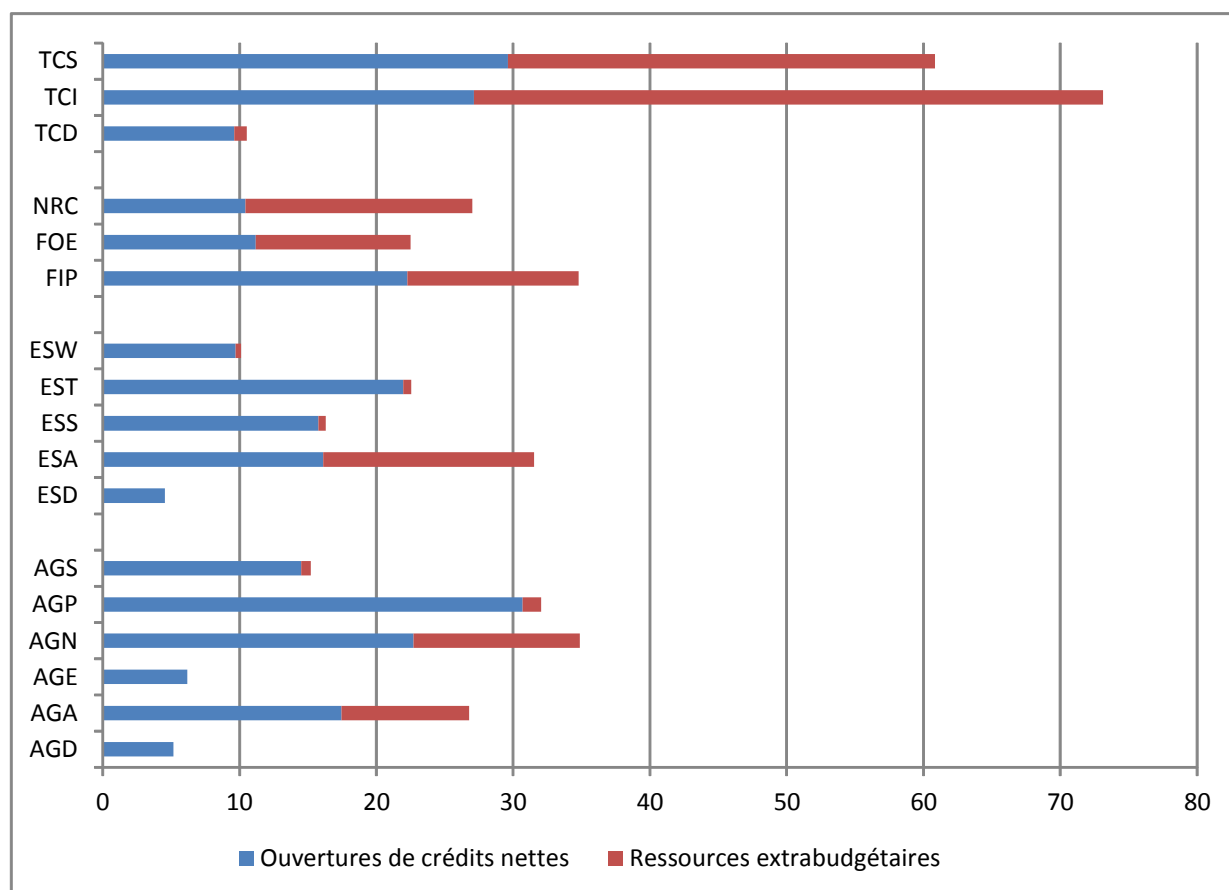
78. La Figure indique des modifications apportées au fil du temps au financement des divisions axées sur les politiques ou celles qui les ont précédées. Les chiffres pour 2010 ne prenant pas en compte la totalité de l'exercice biennal, il est plus utile d'interpréter les tendances jusqu'en 2008. On constate alors un léger fléchissement du financement octroyé à l'unité en charge de l'élevage. La tendance est à la stagnation pour les unités chargées de la pêche et des forêts, tandis que le financement des autres unités axées sur les politiques a augmenté.
79. Le budget total des divisions axées sur les politiques présenté à la figure 6 (hors TCER) était de 77 millions d'USD pour l'exercice biennal 2008-2009, ce qui correspond à un budget annuel d'environ 38 millions d'USD. Ce chiffre n'inclut pas le budget consacré aux fonctionnaires chargés des politiques et au travail sur les politiques effectué dans les bureaux décentralisés, dont le montant respectif n'était pas disponible.
80. Pour replacer en perspective le budget alloué aux divisions axées sur les politiques, la figure 8 montre le budget prévu par le Programme de travail et budget 2012-2013 pour certaines divisions en établissant une distinction entre les ouvertures de crédit nettes et les ressources extrabudgétaires. Contrairement aux figures précédentes, la figure 8 inclut les ressources extrabudgétaires. La Division des opérations d'urgence (TCE) n'est pas prise en compte dans le diagramme car ses ressources extrabudgétaires sont d'un ordre de grandeur nettement plus élevé que celles des autres divisions (780 millions d'USD). Comme on peut le voir sur le diagramme, la Division de l'économie du développement agricole (ESA) est la seule division du Département du développement économique et social (ES) qui, selon les chiffres du Programme de travail et budget 2012-2013, dispose de ressources extrabudgétaires substantielles.

**Figure 7. Changements apportés au financement des divisions axées sur les politiques au fil du temps (hors ressources extrabudgétaires)**



Source: FAO.

**Figure 8. Allocations budgétaires inscrites au Programme de travail et budget 2012-2013 (en millions d'USD), ressources extrabudgétaires comprises**



Source: FAO, PTB 2012-2013

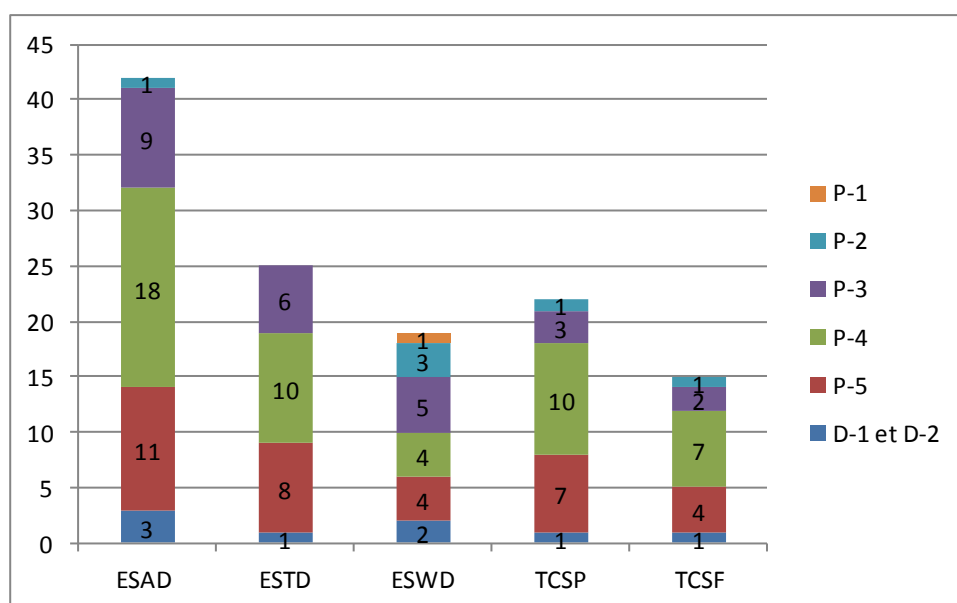


## Ressources humaines

### Siège

81. La Figure illustre le nombre de membres du personnel du cadre organique dans les divisions axées sur les politiques, par grade<sup>27</sup>. En 2011, leur nombre total dans les divisions ES et TC était de 123, dont 42 de rang supérieur (P5 ou D). La plupart de ces personnes travaillent au Siège. La Division de l'économie du développement agricole (ESA) compte quatre membres du personnel sur le terrain, le Service d'appui à l'assistance aux politiques (TCSP) deux, et la Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural (ESW), un. Les deux autres divisions n'ont pas de personnel sur le terrain. Ces chiffres ne tiennent pas compte du personnel engagé dans le cadre de projets, ni, à quelques exceptions près, des fonctionnaires chargés des politiques liés aux divisions placées dans les bureaux décentralisés (voir ci-dessous)<sup>28</sup>.

**Figure 9. Personnel du cadre organique dans les divisions axées sur les politiques**



Source: FAO, Division des ressources humaines

82. Pour évaluer les ressources en personnel disponibles pour le travail sur les politiques de la FAO, il faut également tenir compte du fait que ce travail s'effectue également au Centre d'investissement. Le nombre de personnes travaillant sur les politiques dans cette division est difficile à déterminer, car elle est organisée en fonction des régions. L'intitulé des postes peut toutefois en fournir une indication. Sur les 80 fonctionnaires du cadre organique travaillant à TCI, 16 occupent un poste d'« économiste principal » ou d'« économiste agricole principal », 21 un poste d'« économiste » ou « économiste agricole » et 4 de « sociologue rural ».

### Bureaux décentralisés

83. À la suite de la décentralisation recommandée par l'EEI, dans le cadre de laquelle des fonctionnaires chargés des politiques des bureaux régionaux devaient être transférés dans des bureaux sous-régionaux, le nombre de postes de Chargés des politiques dans les unités

<sup>27</sup> Des chiffres récents concernant le personnel des unités chargées des politiques au sein des divisions techniques (FIP, FOE et AGAL) n'étaient pas disponibles.

<sup>28</sup> Les chiffres pour l'ESA incluent un poste de D1 qui a depuis été supprimé.

décentralisées a chuté d'environ 40 à 20 aujourd'hui<sup>29</sup>, des postes ayant été supprimés dans les bureaux régionaux mais jamais transférés vers les bureaux sous-régionaux.

84. Au niveau national, la FAO possède 74 bureaux de pays à part entière, chacun d'entre eux dirigé par un Représentant de la FAO recruté au niveau international, et 50 autres pays sont couverts par un autre type de représentation de la FAO. Comme le montre la carte figurant à la fin de l'annexe 2, la FAO est présente dans presque tous les pays du monde en développement.
85. L'EEI a souligné (et la présente évaluation a observé) que des postes de représentants de la FAO restaient parfois vacants pendant de longues périodes. L'EEI a établi que le taux cumulé de vacance de plus de huit mois pour les postes de représentants de la FAO entre 2003 et 2006 était de 41 pour cent – 22 pour cent pour les périodes comprises entre huit et douze mois et de 19 pour cent pour les périodes de plus d'un an (EEI, p. 252). Sur les 16 pays sélectionnés et visités au hasard aux fins de la présente évaluation, le poste de Représentant de la FAO était vacant dans huit cas (50 pour cent).

#### Qualifications du personnel

86. Il est relativement difficile d'obtenir des informations sur les qualifications du personnel auprès des services d'administration du personnel de la FAO. Le tableau 1 présente l'intitulé des postes existants au sein des divisions axées sur les politiques des Départements du développement économique et social et de la Coopération technique ainsi que de la Division du Centre d'investissement. Il n'a été possible d'obtenir une information sur le type de diplôme que possède le personnel que pour 30 des 206 collaborateurs employés dans ces divisions, car un nouveau système permettant d'avoir accès à des informations mises à jour sur les qualifications académiques du personnel est seulement en train d'être mis en place. Parmi ceux pour lesquels cette information était disponible, 30 pour cent sont titulaires d'un doctorat, 47 pour cent possèdent une maîtrise ou un diplôme équivalent, 3 pour cent possèdent une licence ou un diplôme équivalent, et les 20 pour cent restants sont détenteurs d'autres types de diplômes comme des post-graduats. Il est toutefois difficile de savoir si ces pourcentages sont représentatifs de l'ensemble du personnel des divisions axées sur les politiques.

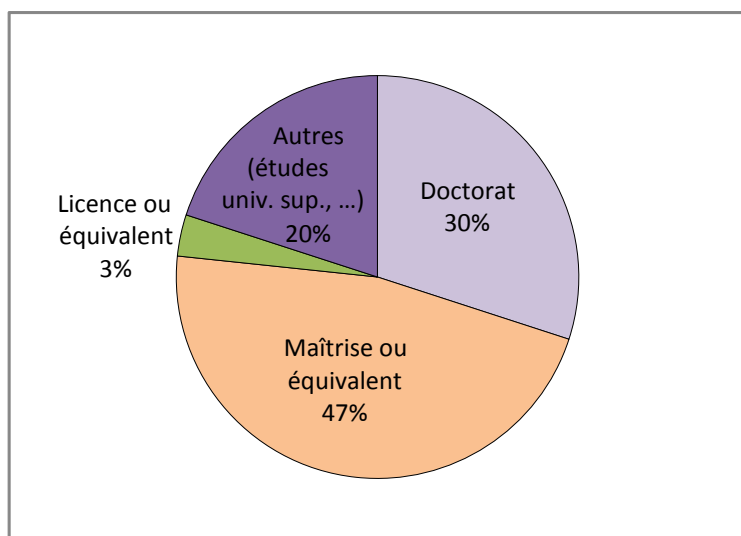
**Tableau 1. Intitulés des postes dans les divisions axées sur les politiques et au Centre d'investissement**

	Département		Total
	ESA, EST, ESW	TCI TCSP TCSF	
Économiste	33 %	16 %	23 %
Économiste principal	16 %	13 %	15 %
Sociologue rural	1 %	3 %	2 %
Spécialiste des Communications	3 %	1 %	2 %
Spécialiste de la sécurité alimentaire/nutrition	3 %	8 %	6 %
Spécialiste de la parité hommes-femmes et du développement	5 %	-	2 %
Chargé du soutien aux politiques agricoles	-	11 %	6 %
Autres	38 %	47 %	43 %

Source: FAO, ressources humaines.

<sup>29</sup> Les chiffres, non disponibles aux ressources humaines, ont été obtenus par l'intermédiaire d'entrevues avec le TCSP.

**Figure 10. Types de diplômes des membres du personnel**



Remarque: Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 30 des 207 membres du personnel des divisions et services suivants: ESA, EST, ESW, TCSF, TCSP et TCI.

Source: FAO, ressources humaines.

87. Pour les représentants de la FAO et leurs assistants (Programme), seule l'enquête a permis d'obtenir des données. Les chiffres sont présentés au tableau 2, mais ils peuvent ne pas être représentatifs, d'autant que les représentants de la FAO possédant une formation dans le domaine des politiques pourraient avoir été plus enclins à participer à l'enquête. Selon leur propre estimation, les personnes interrogées consacrent 28 pour cent de leur temps à l'assistance aux politiques (tableau 4). Ce chiffre est sensiblement plus élevé en Afrique et au Proche-Orient (36 pour cent) qu'en Asie et dans le Pacifique (22 pour cent).

**Tableau 2. Qualifications des représentants de la FAO et de leurs assistants (Programme)**

			Diplôme			Total
			Licence	Maîtrise ou équivalent	Doctorat	
Poste	Assistant du Représentant de la FAO - Programme	Nombre	2	20	3	25
		Pourcentage	8 %	80 %	12 %	100 %
	Représentant de la FAO	Nombre	2	8	6	16
		Pourcentage	12,5 %	50 %	37,5 %	100 %
Total		Nombre	4	28	9	41
		Pourcentage	9,8 %	68,3 %	22 %	100 %

Source: Enquête réalisée auprès des représentants de la FAO et de leurs assistants (2011).

**Tableau 3. Domaine dans lesquels les représentants de la FAO et leurs assistants ont un diplôme**

			Domaine			Total
			Économie agricole, développement rural, autres sciences sociales	Production agricole	Autres domaines	
Poste	Assistant du Représentant de la FAO - Programme	Nombre	9	15	1	25
		Pourcentage	36,0 %	60,0 %	4,0 %	100,0 %
	Représentant de la FAO	Nombre	8	8	0	16
		Pourcentage	50,0 %	50,0 %	0,0 %	100,0 %
Total		Nombre	17	23	1	41
		Pourcentage	41,5 %	56,1 %	2,4 %	100,0 %

Source: Enquête réalisée auprès des représentants de la FAO et de leurs assistants (2011).

**Tableau 4. Pourcentage du temps consacré par les représentants de la FAO et leurs assistants (Programme) au soutien aux politiques, par région**

Région	Moyenne	N	Écart type
Asie et Pacifique	22 %	13	.20
Afrique et Proche-Orient	36 %	13	.15
Amérique latine	26 %	18	.15
Total	28 %	44	.17

Remarque: Le temps consacré au soutien aux politiques en Afrique est, selon un test de Student, sensiblement plus important qu'en Asie et dans le Pacifique (niveau de signification 0.06).

Source: Enquête réalisée auprès des représentants de la FAO et de leurs assistants (2011).

Comparaison avec d'autres organisations

88. Cette section présente les budgets et le nombre de membres du personnel du cadre organique d'autres organisations actives dans le domaine des politiques alimentaires et agricoles (tableau 5). Ces chiffres indiquent que l'IFPRI dispose d'un budget et d'un personnel du cadre organique presque deux fois plus important que les divisions axées sur les politiques de la FAO. Ces dernières années, l'IFPRI a grandi rapidement. Il propose de plus en plus de « programmes d'appui aux politiques nationales », avec des équipes de recherche affectées aux bureaux de pays qui non seulement mènent des recherches mais fournissent également des conseils en matière de politiques. Le Département du développement rural de la Banque mondiale dispose environ d'un tiers du budget des divisions axées sur les politiques de la FAO et de la moitié de leurs effectifs. Ce chiffre ne tient pas compte du personnel travaillant sur les politiques agricoles au sein des unités régionales et du Département de la recherche de la Banque mondiale.

**Tableau 5. Budget et effectifs de diverses organisations actives dans le domaine des politiques agricoles et alimentaires**

Organisation	Budget annuel total (en USD)	Membres du personnel du cadre organique	Remarques
FAO – Unités axées sur les politiques	38 millions (2008-2009)	123	<i>Hors divisions axées sur les politiques au sein des départements de pêches, des forêts et de l'élevage</i>
Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI)	66 millions (2010)	Plus de 200	Classé n° 1 par le RePEC* <i>Communication personnelle, chiffres non publiés dans le rapport annuel</i>
Banque mondiale – Département de l'agriculture et du développement rural	10 millions (2011)	<b>77</b>	<i>Hors spécialistes de l'agriculture du Département de recherche et des unités régionales de la Banque mondiale</i>
Service de la recherche économique du Ministère de l'agriculture des États-Unis (USDA)	environ 81 millions	Plus de 350	Classé n° 3 par le RePEC* <i>Info tirée du site internet (peut comprendre l'ensemble du personnel, pas seulement celui du cadre organique)</i>
<i>Department of Agricultural and Resource Economics, Université de Californie, Berkeley</i>	8 millions	30	Classé n° 2 par le RePEC* <i>(en attente d'autres informations)</i>

\*Le RePEC (« Research Papers in Economics ») publie un classement des institutions actives dans le domaine de l'économie agricole.

Source: sites internet et informations personnelles.

### 3.2.3 Gestion du travail sur les politiques

#### Définition des priorités et planification

89. La planification du travail sur les politiques de la FAO suit les procédures de planification générales de l'Organisation. Le cycle de planification et de programmation de la FAO est en pleine réforme, avec un rôle nouveau et plus important conféré au retour d'information des bureaux décentralisés. Leurs priorités, qui sont définies dans le Cadre de programmation par pays, sont maintenant relayées via les conférences régionales, au sein desquelles les États Membres décident aujourd'hui des priorités régionales pour la FAO, jusqu'à la Conférence de la FAO, au niveau mondial, où sont discutés et approuvés le Cadre stratégique de la FAO, le Plan à moyen terme et le Programme de travail et budget. Les priorités nationales et régionales des membres de la FAO peuvent ainsi influencer directement les priorités de l'Organisation, notamment dans le domaine de l'appui aux politiques. Les entrevues réalisées au Siège indiquent qu'en ce qui concerne le travail sur les politiques dans les domaines des pêches et de la foresterie, le Comité des pêches et le Comité des forêts jouent un rôle prépondérant (voir figure 5 sur la structure des organes directeurs).

90. Les entrevues réalisées au cours des visites de pays laissent toutefois penser que les responsables politiques au niveau national ne considèrent pas ce mécanisme comme un moyen efficace de définir les priorités du travail sur les politiques de la FAO dans leur pays. Les ministres de l'agriculture préfèrent en général faire part de leurs priorités et de leurs requêtes directement au Représentant de la FAO de leur pays et, jusqu'à présent, les petits projets de coopération technique financés par la FAO ont joué un rôle important pour répondre aux demandes nationales. Dans le cadre de la nouvelle procédure de planification, ces projets de coopération techniques doivent être alignés avec les cadres de programmation par pays, mais l'équipe a estimé qu'il était trop tôt pour évaluer l'efficacité de ce mécanisme dans la pratique.

91. En fait, le processus d'élaboration des cadres de programmation par pays constitue un excellent moyen pour les pays de définir leurs priorités, car il est censé se dérouler uniquement au niveau des politiques avec les autorités nationales et sur la base de vastes consultations avec les parties prenantes. Les directives pour la préparation des cadres de programmation par pays stipulent qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une évaluation très détaillée de la situation de l'alimentation et de l'agriculture si un bon diagnostic existe dans le pays. Elles précisent également que dans le cas contraire, la FAO doit offrir ses services pour en réaliser un. Dans certains cas, et bien qu'elle ne soit pas requise dans ce cadre, une analyse sectorielle incluant une modélisation économique est effectuée pour éclairer l'élaboration du cadre de programmation<sup>30</sup>. Comme nous le verrons plus en détail ci-après, la présente évaluation a observé que la FAO devait intensifier ses efforts pour fournir de bons « renseignements sur les politiques » au niveau national, afin d'étayer la définition de priorités et l'assistance aux politiques. Ces « renseignements sur les politiques » éclaireraient également l'élaboration des cadres de programmation (voir **recommandations n° 1, 2 et 6**).
92. Dans le cas des unités de politique qui bénéficient d'un financement externe conséquent, comme le Département de l'économie du développement agricole, les institutions qui financent des projets spécifiques semblent également avoir une grande influence sur le type d'activités mises en œuvre. Ainsi, le travail important réalisé par la FAO sur le Mécanisme pour des politiques d'élevage en faveur des pauvres a été stimulé par un vaste projet financé par l'Agence du Royaume-Uni pour le développement international, qui s'est intéressé à cet objectif dans le cadre de sa politique de développement axée sur les moyens de subsistance. De même, le choix des pays dans lesquels la FAO fournit un travail substantiel sur les politiques par l'intermédiaire de projets spécifiques semble être dans une large mesure influencé par la volonté des donateurs de soutenir le travail réalisé dans ces pays plutôt que par un plan stratégique mis en place par la FAO. Si les projets en matière de politiques sont gérés par des unités situées au Siège mais comprennent des études au niveau des pays, le choix de ces derniers semble être dicté par une combinaison de considérations pragmatiques et liées à la recherche (volonté des pays à coopérer, préférences des donateurs, considérations liées à la recherche). D'après les entrevues, le choix des pays sur lesquels le Service d'appui à l'assistance aux politiques concentre son action ne dépend pas d'un plan stratégique mais plutôt des demandes des pays et de leur volonté à collaborer.

### *Contrôle de la qualité, évaluation et analyse d'impact*

#### *Contrôle de la qualité du travail sur les politiques*

93. Au niveau du Siège, le contrôle de la qualité s'exerce en général au moyen de procédures d'approbation qui suivent les lignes hiérarchiques au sein de chaque division et département. Il n'existe pas de règles très strictes, si ce n'est que les publications phares, comme le SOFA et le SOFI, doivent être approuvées par le Bureau du Directeur général. À part ça, les publications « principales » des départements et les documents de travail doivent être approuvés par le Directeur général adjoint/Chef de département, bien que la notion de « publication principale » donne lieu à une certaine liberté d'interprétation. Le travail sur les politiques (ou tout autre travail technique) réalisé au niveau national par des consultants externes est censé être approuvé par un fonctionnaire technique de niveau supérieur (Bureau sous-régional, Bureau régional ou Siège selon l'endroit où est situé le spécialiste concerné). La présente évaluation a toutefois permis d'observer que dans certaines situations, pour des questions de rapidité, les documents relatifs aux projets étaient approuvés par le personnel du Bureau de pays ou le Représentant de la FAO, même si le Bureau ne dispose pas d'un expert chargé des politiques.

---

<sup>30</sup> Au Myanmar, par exemple, la FAO a rassemblé toutes les données disponibles dans une volonté de donner une dimension plus analytique au Cadre de programmation; en Inde, le vaste processus de consultation a été extrêmement bien perçu par bon nombre des acteurs concernés.

De même, bien que cela soit en principe obligatoire, le travail sur les politiques effectué par les fonctionnaires chargés des politiques dans les bureaux sous-régionaux n'est pas toujours examiné et approuvé par les unités axées sur les politiques au niveau du Siège. Le personnel concerné devrait transmettre les documents pour examen, mais la mesure dans laquelle ce principe est respecté semble varier d'une division à l'autre<sup>31</sup>. Les entrevues indiquent que le Service d'appui à l'assistance aux politiques n'a que peu d'occasions de contrôler la qualité du travail des fonctionnaires chargés des politiques dans les bureaux sous-régionaux ou du travail de consultance mandaté par ces bureaux.

94. Les entrevues suggèrent que le personnel semble préférer que les procédures d'approbation se déroulent au sein de leur division ou de leur département plutôt qu'au niveau du Bureau du Directeur général, souvent en raison des considérations d'ordre « politique » qui conditionnent les décisions dans ce bureau. Un autre problème évoqué est le fait que les commentaires reçus en retour sont trop vagues pour être utiles aux auteurs des documents.

#### *Suivi*

95. Comme le montre la présente évaluation, la FAO n'établit pas de distinction claire entre le travail à caractère politique et les autres types d'appui technique, et l'information n'est dès lors pas organisée de sorte à permettre un suivi aisé du « travail sur les politiques » dans l'ensemble de l'Organisation. À titre d'exemple, il s'est révélé particulièrement difficile de déterminer de façon précise quels étaient les effectifs, le budget et les publications directement liés au travail sur les politiques mené dans les différentes parties de l'Organisation. Ceci peut en partie s'expliquer par le fait que le travail sur les politiques est disséminé dans l'ensemble de l'Organisation, à la fois horizontalement et verticalement.

#### *Évaluation du travail sur les politiques*

96. Les efforts mis en œuvre par la FAO avant la présente évaluation pour évaluer son travail sur les politiques sont résumés au chapitre 2. Au niveau des projets, le Bureau de l'évaluation se charge d'évaluer les projets de plus de 4 millions d'USD, tandis que les projets plus petits sont examinés dans le cadre d'évaluations thématiques ou par pays. Jusqu'en 2006, un questionnaire était distribué après chaque évaluation de projet, résumant les conclusions de cette évaluation, et cette information était conservée dans une base de données utilisée pour l'établissement des rapports annuels. Les programmes de terrain de la FAO et, partant, le nombre d'évaluations par projets ayant considérablement diminué, ce système a été abandonné. Une analyse des évaluations des projets sur les politiques à partir de l'ancienne base de données n'a pas été possible, celle-ci n'étant plus accessible en raison d'une modification du système informatique. L'Organisation n'a donc aucun moyen de suivre l'évolution de ses travaux sur les politiques passés et présents et de les analyser sur la base des évaluations par projets, ce qui pose problème par rapport aux objectifs d'instauration du respect du principe de responsabilité et d'apprentissage par l'expérience. L'équipe a été informée du fait qu'un nouveau système de

---

<sup>31</sup> Il pourrait être utile de comparer les procédures de la FAO avec celles d'autres organisations. L'IFPRI (dont les procédures pourraient présenter un intérêt pour les recherches sur les politiques menées dans les divisions du Département économique et social) possède un Comité de révision des publications dirigé par une personne extérieure et auquel participent des experts externes. Ce Comité approuve les monographies de recherche et les autres publications portant le logo IFPRI (sous réserve d'une décision finale du Directeur général). Les membres du personnel peuvent soumettre des publications au journal sans approbation. Les chargés de programmes de pays approuvent les documents de travail axés sur les pays avec leur Directeur de division au niveau du Siège. Les procédures d'examen de la Banque mondiale sont chapeautées par ses directeurs mais font intervenir des experts extérieurs. Les membres du personnel doivent faire approuver leurs publications au journal. En ce qui concerne les publications phares, le Conseil d'administration de la Banque mondiale (qui représente ses membres) examine et approuve son Rapport sur le développement dans le monde.

suivi des conclusions des évaluations était actuellement en cours d'élaboration, ce qui devrait permettre de mieux refléter les enseignements tirés des évaluations pour l'avenir.

#### *Analyse d'impact du travail sur les politiques*

97. Ces dernières années, des organisations telles que les centres du GCRAI ont été « forcées » par des organismes donateurs de quantifier et de documenter leur impact et de se doter d'une « culture de l'impact »<sup>32</sup>. Depuis l'EEI, la FAO est censée faire de même. En ce qui concerne le travail sur les politiques, il a depuis longtemps été établi que l'impact était difficile à quantifier en raison du « problème d'attribution », c'est-à-dire de la difficulté à déterminer à quelles activités d'appui aux politiques mises en œuvre par les organisations internationales il faut attribuer les changements concrets de politiques ou, plus difficile encore, les répercussions en aval des changements de politiques. Toutefois, les organisations peuvent s'efforcer de documenter, d'analyser et d'évaluer le rôle que leurs activités ont pu jouer dans les changements de politiques survenus au niveau national, afin de trouver des stratégies permettant d'améliorer l'impact respectif du travail sur les politiques de chaque organisation. L'évaluation n'a pas permis d'établir que la FAO avait pris de quelconques mesures en vue d'atteindre cet objectif, même si elle a récemment commencé, pour la première fois, à travailler de manière systématique sur le renforcement des capacités pour le suivi de l'impact des changements de politiques au niveau des pays. En fait, les entrevues avec le personnel suggèrent que dans une large mesure, celui-ci estime qu'une analyse de l'impact du travail d'appui aux politiques de la FAO n'est ni possible, ni souhaitable. Comme nous le verrons plus loin, la présente évaluation a conclu que créer une culture de l'impact est essentiel pour améliorer le travail de la FAO, en particulier au niveau des pays (voir **recommandation n° 2**).

#### *3.2.4 Gestion des ressources humaines et gestion financière*

98. Les pratiques de gestion de la FAO ont été méticuleusement analysées à l'occasion de l'EEI de 2007, sur la base notamment de vastes enquêtes auprès du personnel. Les résultats du questionnaire destiné à évaluer quelle perception les membres du personnel avaient de leur environnement de travail ont été ventilés par départements, mais non par divisions. Il n'est donc pas possible de savoir si, au moment de l'enquête, il existait des différences sensibles dans la perception de l'environnement de travail par le personnel des divisions axées sur les politiques et par celui des autres divisions. Les résultats ventilés par départements montrent que la perception du personnel du Département du développement économique et social et du Département de la coopération technique ne diffère pas fondamentalement de celle qui prévaut dans le reste de l'Organisation. Il est probable que le travail sur les politiques ait pâti autant que les autres types d'activité des problèmes généraux observés à l'époque, comme la nature hiérarchique et exagérément bureaucratique de l'Organisation. Moins de 40 pour cent des collaborateurs des départements ES et TC interrogés se sont dits satisfaits des procédures d'examen et d'approbation de l'Organisation, et la moitié seulement du personnel a estimé que les critères utilisés pour l'évaluation des performances étaient adaptés, ou encore qu'il était facile d'interagir avec des individus dans des groupes de travail situés dans d'autres divisions. Pourtant, malgré ces défauts, les indicateurs de satisfaction au travail étaient relativement élevés. Les réformes suscitées par l'EEI devraient permettre de résoudre en partie les problèmes observés. Une des grandes stratégies mises en œuvre a été de décentraliser davantage afin de

---

<sup>32</sup> Le Conseil indépendant pour les sciences et les partenariats du GCRAI dispose d'un Groupe permanent chargé de l'évaluation d'impact. Les centres du GCRAI ont été tenus de réaliser des analyses d'impact de certains grands projets, et ils doivent rassembler des indicateurs permettant de rendre compte des efforts qu'ils ont mis en œuvre pour promouvoir une culture de l'impact au sein de leur organisation (comme l'organisation de séminaires sur le sujet, par exemple). Les membres du personnel sont encouragés à documenter les activités qu'ils entreprennent pour accroître l'impact de leurs recherches, notamment dans le domaine des politiques.



simplifier les processus et de rendre l'Organisation moins hiérarchique. Les répercussions de cette stratégie pour le travail sur les politiques de la FAO sont examinées ci-après.

## 4. Recommandations des précédentes évaluations

### 4.1 Conclusion d'évaluations précédentes relatives à la structure institutionnelle de la FAO, à ses ressources et à sa gestion de l'appui aux politiques

99. Sur les dix années couvertes par la présente évaluation, plusieurs évaluations différentes du travail de la FAO sur les politiques dans différents contextes se sont succédées. En dehors des évaluations d'autres domaines qui ont également abordé une partie du travail sur les politiques (voir la « Métasynthèse des évaluations de la FAO » à l'annexe 3), il y a eu quatre grandes évaluations spécifiquement axées sur l'appui aux politiques, qui ont servi de base à la présente évaluation et sont décrites ci-dessous. Vient ensuite un résumé de leurs recommandations dans les trois domaines de la structure de la FAO examinés dans le cadre de la présente évaluation. Il va de soi que les réformes et la décentralisation progressive de la FAO mises en œuvre ces dernières années, auxquelles s'ajoutent les coupes budgétaires et la réduction du personnel, rendent indispensable une mise à jour des observations de ces précédentes évaluations.
100. Il convient de noter que les personnes interrogées, en particulier celles travaillant dans les unités axées sur les politiques TCSP et ESA, ont systématiquement observé que si d'excellentes recommandations avaient été formulées au fil des ans pour le renforcement du travail d'appui aux politiques de la FAO, très peu d'entre elles avaient été mises en œuvre. Ceci soulève, pour l'équipe d'évaluation, la question intéressante du pourquoi. L'évaluation des facteurs pouvant expliquer une telle inertie étant liée à l'examen du contexte institutionnel du travail sur les politiques à la FAO, on tentera d'expliquer cette inaction plus loin, au chapitre 4 consacré aux problèmes institutionnels (section 4.8.1).

#### 4.1.1 Évaluation de l'assistance aux politiques de la FAO de 2001 (Coopération avec les États Membres pour l'élaboration des politiques nationales au cours de la période 1994-1999)

101. Il s'agit de la dernière évaluation complète du travail sur les politiques de la FAO menée par le Bureau de l'évaluation. Elle a eu lieu en 2000 et a été présentée au Comité du programme de la FAO à sa session de mai 2001. Comme l'indique son intitulé, cette évaluation « a porté sur les activités d'assistance directe aux pays pour l'élaboration des politiques, et non pas sur l'action normative en matière de politiques ». En outre, « elle s'est concentrée sur la formulation des politiques, sans en considérer la mise en œuvre ». Dans ces deux domaines, elle diffère de la présente évaluation, dont la portée est plus large, en ce qu'elle inclut le travail sur les politiques réalisé aux niveaux de l'administration générale et des biens publics et examine toutes les phases du processus d'élaboration des politiques, y compris la mise en œuvre et plusieurs autres étapes avant et après la formulation.
102. L'évaluation de 2011 constitue néanmoins le point de départ de l'examen entrepris dans le cadre de la présente évaluation, en 2011. La méthodologie employée alors était la même qu'aujourd'hui, avec des enquêtes par questionnaires auprès des États Membres, des missions dans plusieurs pays (21 au total) couvrant toutes les régions en développement, un examen de la documentation et des débats au Siège et dans les bureaux décentralisés, et enfin un groupe d'experts extérieurs à la FAO.
103. Il est intéressant de noter que les conclusions de l'évaluation de 2001 ont beaucoup en commun avec celles de la présente évaluation, ce qui prouve d'une part que les problèmes et les difficultés que rencontre la FAO dans le domaine de l'appui aux politiques fourni à ses États Membres restent sensiblement les mêmes, et d'autre part que les recommandations passées n'ont probablement pas été mises en œuvre de manière suffisamment énergique pour amener les changements souhaités.

104. Les premiers rapports de suivi de la mise en œuvre de ces recommandations étaient relativement positifs, et l'évaluation actuelle a permis d'en vérifier les effets à plus long terme.

#### 4.1.2 Auto-évaluation de la Division de l'assistance aux politiques (2004)

105. L'auto-évaluation de la Division de l'assistance aux politiques (TCA, aujourd'hui TCS) a été réalisée en 2004 dans le cadre du programme d'auto-évaluations des « éléments du programme » du Cadre stratégique en vigueur à l'époque. Comme dans le cas de l'évaluation de 2001, elle a essentiellement porté sur l'assistance aux politiques de terrain fournie aux États Membres, qui relève de la responsabilité de TCA. L'exercice a permis de dégager une foule d'informations utiles et plusieurs observations intéressantes, tant sur le processus que sur le contenu du travail d'assistance aux politiques de la FAO. L'auto-évaluation a examiné en détail les ressources disponibles et investies par la FAO directement pour le travail d'assistance aux politiques fourni par TCA, à savoir principalement la production de documents (stratégies nationales, politiques sectorielles ou sous-sectorielles, études thématiques, directives et manuels) et l'organisation d'ateliers, de séminaires et de formations.
106. Au cours de cet exercice, une carte très intéressante de l'assistance aux politiques fournie par FAO a été élaborée; celle-ci indiquait clairement que, du moins aux yeux du personnel de TCA, « la grande majorité des unités techniques interviennent pour certains aspects spécifiques des politiques », principalement au niveau normatif. Elle établissait un classement des 49 domaines politiques dans lesquels la FAO est active, et sur les 18 divisions examinées, seules trois se sont révélées intervenir dans *moins* de dix de ces domaines (la Division des opérations d'urgence, l'Unité de la recherche et de la vulgarisation – qui était déjà sur le déclin à l'époque – et la Division de la production végétale et de la protection des plantes). Comme l'explique ce rapport, l'observation de l'omniprésence du travail sur les politiques à la FAO rejoint également les conclusions de la présente évaluation.
107. Comme dans le cas de l'évaluation de 2001, plusieurs des recommandations reflètent les mêmes manquements que ceux observés à l'occasion de la présente évaluation. Toutefois, l'accent mis par l'auto-évaluation sur les résultats, les documents, le matériel et les exercices de formation diffère sensiblement de la position adoptée par la présente évaluation, à savoir que le rôle principal de la FAO est de soutenir et de faciliter les *processus* d'élaboration des politiques.

#### 4.1.3 Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI) de 2007

108. L'évaluation externe indépendante de la FAO (EEI) de 2007<sup>33</sup> a été réalisée au cours de la période 2005-2007 et s'est penchée sur le fonctionnement de l'ensemble de l'Organisation. Dans le cadre de cet examen, le travail effectué dans les différents domaines techniques relevant du mandat de la FAO a également été évalué avec, entre autres, un examen du travail sur les politiques de la FAO, plus particulièrement au sein de la Division de l'économie du développement agricole (ESA), de la Division des produits et du commerce international (ESC) et de TCA (aujourd'hui TCS). Cette analyse a donné lieu à deux recommandations essentielles, qui seront évoquées plus loin.
109. Cependant, dans l'optique de la présente évaluation, l'observation la plus importante formulée par l'EEI était sa vision du caractère de plus en plus central de l'appui aux politiques, qui de manière générale s'imposait comme la principale forme d'assistance offerte par la FAO à ses

---

<sup>33</sup> Le rapport de l'EEI peut être consulté à l'adresse suivante:  
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827f02.pdf>.

Membres. L'EEI a en fait établi que l'appui aux politiques était l'un des deux domaines les plus hautement prioritaires pour les États Membres (l'autre étant le renforcement des capacités). Ceci contrastait avec l'accent mis sur les projets d'assistance technique, et l'EEI a conclu que « l'appui direct pour l'application des technologies de production, fourni en dehors des politiques et des capacités appropriées, est de moins en moins nécessaire. » (EEI, par. 27c). Et de poursuivre: « Les possibilités d'influencer les politiques nationales générales sont plus nombreuses dans le cadre d'activités sectorielles que dans le cadre de projets. » (EEI, par. 366)

110. L'EEI a formulé plusieurs recommandations relatives au travail de la FAO sur les politiques. Nous examinerons uniquement les trois que nous estimons être les plus importantes, la première d'entre elles proposant une restructuration plutôt spectaculaire (et jamais mise en œuvre) du travail sur les politiques dans le nouvel organigramme de la FAO, et les deux autres concernant davantage le travail d'appui aux politiques fourni par l'Organisation à ses Membres. Ces recommandations de l'EEI ont été soigneusement étudiées au cours de la présente évaluation.

#### 4.1.4 Le Document sur l'assistance en matière de politiques de 2008

111. Le Document sur l'assistance en matière de politiques, document non officiel qui n'a été publié que sous forme de projet, constitue essentiellement la réponse d'un groupe *ad hoc* de dirigeants travaillant dans les divisions axées sur les politiques de différentes divisions à l'EEI et à ses recommandations. Les auteurs ont rassemblé les recommandations de l'EEI ainsi que d'autres sources d'information relatives au travail de la FAO sur les politiques, et ont cherché à déterminer de manière plus spécifique de quelle manière la FAO pourrait mettre en application au mieux l'esprit des recommandations de l'EEI. Le document se fondait plus particulièrement sur l'hypothèse selon laquelle les ressources du programme ordinaire consacrées au travail sur les politiques augmenteraient à la suite de l'EEI.
112. Ce document n'a jamais été officiellement reconnu par le Comité de la Conférence chargé du suivi de l'Évaluation externe indépendante de la FAO (CoC-EEI), et son impact reste dès lors limité, au grand dam de ses auteurs. Il constitue toutefois l'une des présentations les plus claires de l'état actuel du travail sur les politiques à la FAO.
113. Le document s'attache en grande partie à évaluer le rôle que la FAO pourrait et devrait avoir en tant que « principale source d'avis indépendants et fondés sur des preuves en matière de politiques et de stratégies dans les domaines relevant de son mandat ». Pourtant, une fois encore, ce document a davantage mis l'accent sur les *produits* plutôt que sur les processus politiques, à l'instar de toutes les évaluations mentionnées ici.

#### **Précédentes recommandations relatives à la structure institutionnelle de la FAO pur l'appui aux politiques:**

114. Comme nous l'avons vu à la section 2.3.2, cette partie concerne la manière dont les cadres sont disposés dans l'organigramme de la FAO, tant au niveau des départements/divisions au Siège (structure « horizontale ») que des bureaux décentralisés (structure « verticale »).
115. L'Évaluation de l'assistance en matière de politiques de la FAO de 2001 a formulé des recommandations visant à améliorer à la fois la structure des bureaux décentralisés et la structure du Siège. Ces recommandations sont, entre autres, les suivantes:
- Renforcer l'intégration et améliorer les procédures de travail au sein des **bureaux régionaux** avec des priorités régionales clairement établies, une meilleure définition des axes de responsabilité et des activités interdisciplinaires plus nombreuses;

- Renforcer le soutien aux **représentants de la FAO** dans leur rôle en matière de politique;
  - Améliorer la qualité de la coopération de la FAO dans le domaine de l'élaboration des politiques (notamment) en constituant une **équipe spéciale au Siège** chargée de définir plus clairement les priorités de l'action en matière de politiques et de développer le soutien normatif grâce, notamment, à des directives y relatives.
116. Les recommandations de l'Auto-évaluation de la Division de l'assistance aux politiques (TCA) de 2004 étaient principalement axées sur le renforcement de la collaboration entre les différents « cadres » de l'organigramme, tant verticalement (entre le Siège et le personnel des bureaux décentralisés) que verticalement (entre les différentes divisions du Siège).
- L'assistance aux politiques doit être renforcée par une **association plus fréquente** du personnel des bureaux au travail normatif et une participation de ce même personnel aux activités de terrain et aux activités normatives.
  - **Les enseignements tirés des activités de terrain** (projets) doivent devenir une source de première importance pour améliorer les connaissances et décider de la pertinence du travail sur les politiques.
  - Des discussions bipartites sur les modalités de la **collaboration avec d'autres unités techniques** de la FAO concernées par le travail sur les politiques doivent être engagées, la Division de l'assistance aux politiques jouant un rôle catalyseur dans l'examen des questions interdisciplinaires.
  - Un appui du Siège à TCA (notamment par l'intermédiaire des bureaux régionaux et sous-régionaux) doit être organisé avec pour objectif ultime **d'engager le dialogue avec les représentants de la FAO** au niveau des bureaux de pays.
117. De toutes les évaluations évoquées ici, c'est l'Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI) de 2007 qui, sans surprise, a formulé la recommandation la plus ambitieuse pour l'amélioration des structures sur lesquelles s'appuie le travail de la FAO sur les politiques. Cette recommandation a été soigneusement étudiée dans le cadre de la présente évaluation, qui en a proposé une forme modifiée. La recommandation de l'EEI était la suivante:
- **Recommandation 6.9: Création du Département des politiques et programmes de développement économique et social** – 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 [et éventuellement une quatrième]:
    - a) la Division des politiques économiques, alimentaires et nutritionnelles, qui comprendrait l'assistance aux politiques (rôle actuel du Service d'appui à 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 si une demande durable et effective est établie, on pourrait aussi envisager d'ajouter des compétences juridiques au Département.

118. Le Document sur l'assistance en matière de politiques de 2008, dans ce domaine, n'a pas pris de position marquée en ce qui concerne la restructuration, mais a proposé diverses options qui reflétaient la précédente recommandation formulée par l'équipe spéciale lors de l'évaluation de 2001 et celle, plus ambitieuse, de l'EEI:

- Coordonner et intégrer les activités d'assistance aux politiques plus efficacement en créant (trois options): 1) une *équipe spéciale sur les politiques* avec des groupes de travail; 2) une *unité sur les politiques* gérant un fonds qui lui permettrait d'« acheter » des services aux différentes divisions; ou 3) un *centre sur les politiques* au sein duquel seraient rassemblées une masse critique de connaissances sur les politiques issues des unités axées sur les politiques existantes.

#### 4.2 *Précédentes recommandations relatives aux ressources humaines et financières dont dispose la FAO pour l'assistance aux politiques*

119. Comme nous l'avons vu au point 2.3.3, cette section porte sur les ressources humaines et financières disponibles pour le travail sur les politiques au sein de la FAO. La capacité humaine disponible pour les activités sur les politiques est le nombre de membres du personnel actifs dans ce domaine et leur niveau de qualification et d'expérience. La question des compétences (ou du manque de compétences) en matière de politiques du personnel technique (scientifique) de la FAO est une question importante au vu des observations de l'évaluation relatives à la quantité de travail sur les politiques effectuée par le personnel technique. Évaluer l'adéquation et l'efficacité des ressources financières pour le travail sur les politiques fournit un autre élément important pour comprendre comment le travail sur les politiques de la FAO est réalisé et comment il pourrait être amélioré.

120. L'Évaluation de l'assistance aux politiques de la FAO de 2001 a formulé des recommandations fondées sur l'hypothèse qu'il était peu probable que les ressources disponibles augmentent, et qu'il fallait dès lors faire un usage plus efficient et plus efficace des ressources actuelles. Elle a également évoqué la nécessité de travailler de manière plus intensive avec les pays en transition d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, des pays nouveaux pour la FAO à de nombreux égards et qui ont des besoins urgents en matière d'élaboration de politiques.

- Élargir la portée et l'impact des ressources limitées de la FAO en renforçant les activités au moyen de *partenariats*. Ceci suppose d'influencer les processus des Nations Unies dans les pays pour assurer une juste prise en compte de la sécurité alimentaire et de l'agriculture dans les politiques macroéconomiques, y compris celles visant à réduire la pauvreté rurale et à améliorer les moyens d'existence.
- Donner une plus grande souplesse aux interventions de la FAO en matière de coopération technique, et notamment:
  - a) renforcer le rapport des ressources hors personnel aux effectifs par des suppressions de postes et la mobilisation des donateurs. Il est proposé en particulier de stabiliser le ratio effectifs/ressources hors personnel et de constituer à l'échelon mondial et régional des fonds pour la coopération en matière d'élaboration de politiques;
  - b) rationaliser les arrangements aux fins du Programme de coopération technique (PCT).
- Améliorer les services rendus aux pays de la CEI (ex-Union soviétique) et à d'autres pays aux caractéristiques similaires [« en transition »] en mettant en place des compétences spécialisées.

121. L'Auto-évaluation de la Division de l'assistance aux politiques de 2004 a particulièrement insisté sur le fait qu'il était indispensable que le personnel acquière une expérience à la fois des activités sur le terrain et du travail normatif au Siège. Elle a également envisagé de réaliser des économies en utilisant des matériels secondaires, le cas échéant.
- **Les capacités du personnel** doivent être renforcées, en faisant participer davantage le personnel des bureaux décentralisés au travail normatif au Siège et en confiant aux personnel et des tâches sur le terrain et des activités normatives.
  - Pour réduire les coûts de production, la Division devrait envisager d'utiliser **les matériels de formation de partenaires extérieurs**, ce qui lui permettrait d'élaborer ses propres outils de formation de manière plus sélective.
122. L'EEI de 2007 n'a pas fait spécifiquement référence à la question des ressources dans ses recommandations relatives au travail sur les politiques (bien qu'elle en ait fait de nombreuses, bien sûr, dans d'autres parties du rapport).
123. Le Document sur l'assistance en matière de politiques de 2008 ne traduit pas d'inquiétude particulière quant à la diminution du nombre de postes observée ces dernières années. Il a également mentionné l'importance de disposer de meilleures capacités en matière d'élaboration de politiques dans les bureaux décentralisés, ce qui est aussi une des grandes conclusions du présent rapport.
- **Renforcer les capacités de la FAO** en matière de renseignements sur les politiques et de préparation aux politiques.
  - **Rassembler une masse critique** de membres du personnel chargé des politiques disposant de tout l'éventail des capacités requises, et mettre en place un mécanisme interne de renforcement des capacités et de contrôle de la qualité pour les politiques.
  - **Renforcer** les capacités en matière de politiques des **bureaux de pays de la FAO** en formant les représentants de la FAO ou en y affectant du personnel spécialisé dans les politiques.
  - **Renforcer** les capacités en matière de politiques des **bureaux régionaux et sous-régionaux** en y affectant des fonctionnaires chargés des politiques et/ou en mettant en place des équipes de spécialistes régionaux au Siège.

#### 4.3 **Précédentes recommandations relatives à la gestion de l'assistance aux politiques par la FAO**

124. Comme nous l'avons vu au point 2.3.4, cette section porte sur la manière dont la FAO hiérarchise, planifie, exécute, contrôle et évalue ses activités dans le domaine des politiques et comment, à cette fin, elle gère ses ressources humaines et financières. Ceci concerne également les procédures internes de la FAO et leur incidence sur la capacité de l'Organisation à répondre à la demande de travail sur les politiques, de l'échelon mondial à l'échelon national.
125. L'Évaluation de l'assistance de la FAO en matière de politiques de 2001 a examiné certains des aspects de la gestion de l'assistance aux politiques et en particulier l'établissement de priorités pour les travaux sur les politiques.
- Définir avec davantage de précision les priorités de l'action en matière de politiques, notamment:
    - a) modifier l'équilibre des activités de la FAO dans ce domaine au profit des pêches et des forêts,
    - b) intensifier l'action au niveau sous-sectoriel,

- c) mettre davantage l'accent sur l'interface technologies-politiques,
  - d) définir des priorités par groupes de pays (régions, niveaux de développement),
  - e) privilégier les pays à faible revenu et à déficit vivrier,
  - f) insister sur la promotion et la sensibilisation.
- Renforcer les capacités [des fonctionnaires des pays Membres], en mettant l'accent sur l'identification des problèmes (plutôt que sur des techniques de pointe) et consolider à l'échelle des ministères de l'agriculture la capacité générale de participer en qualité de partenaires au débat sur les politiques macroéconomiques et d'analyser les coûts et les avantages de leurs propres programmes. En matière de formation, la FAO devrait se poser aussi bien en ressource pour d'autres bénéficiaires qu'en dispensatrice de formation et identifier plus clairement les publics ciblés;
  - Améliorer la qualité de la coopération de la FAO dans le domaine de l'élaboration des politiques, notamment:
    - a) en publiant des directives concernant l'action en matière de politiques;
    - b) en améliorant la conception des projets, et en particulier en identifiant clairement le point d'impact du projet sur le processus, les résultats attendus et le processus de consultation;
    - c) en améliorant l'information sur les pays grâce à internet.
126. L'Auto-évaluation de la Division de l'assistance aux politiques de 2004 s'est davantage préoccupée du mode de gestion du travail sur les politiques et de son suivi, sans toutefois aller jusqu'au niveau des résultats et se contentant de recommander un meilleur suivi des produits. À l'instar de l'évaluation de 2001, elle recommande une amélioration de l'information sur les pays. La présente évaluation a une fois de plus souligné l'importance de mettre en place un système efficace de renseignements sur les politiques des pays.
- **Améliorer l'échange d'information et le dialogue** entre les différentes unités au sein de TCA doit être une priorité.
  - **La diffusion des résultats** doit être considérée comme une composante essentielle du travail de TCA, au même titre que sa production. Il conviendrait de mettre en place une stratégie pour recenser les utilisateurs cibles et définir les moyens d'établir des contacts directs avec eux, par une combinaison de publicité et de diffusion des outils.
  - Un **système de suivi efficace**, fondé sur les résultats obtenus plutôt que sur les activités et mettant en lumière les résultats des activités, doit être mis sur pied. Ce système doit comprendre des examens relativement fréquents des programmes dans leur ensemble au sein de chaque année et des examens réguliers en profondeur des questions stratégiques et des besoins du public.
  - Une évaluation constructive des **profils politiques de pays existants** doit être réalisée afin de dégager les meilleures pratiques pour leur élaboration et leur mise à jour.
127. L'Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI) de 2007 a envoyé des messages très forts (comme nous l'avons déjà vu) en ce qui concerne l'établissement de priorités pour le travail sur les politiques de la FAO. Ces messages ont pris la forme de recommandations générales (« messages fondamentaux ») et de recommandations plus spécifiques.
- Le premier chapitre de l'EEI énonce 15 « messages fondamentaux » pour l'avenir de la FAO. Plusieurs d'entre eux concernent la nécessité pour l'Organisation de mettre davantage l'accent sur le travail sur les politiques. Le *message 5*, en particulier (EEI, par. 15) souligne que « la pertinence et l'efficacité futures de la FAO dépendront des capacités institutionnelle et stratégiques renforcées », et que « 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 (...) ». Après avoir examiné minutieusement toutes les informations rassemblées, la présente évaluation partage ce point de vue selon lequel la FAO devrait se concentrer, dans le domaine des politiques, sur la fourniture de services techniques à ses membres.

- Dans le *message 8* (EEI, par. 27), une fois encore, l'EEI souligne que la FAO doit jouer « davantage un rôle de facilitateur » et qu'elle doit concentrer son action sur trois domaines principaux: la gouvernance mondiale et les activités de plaidoyer, les politiques nationales et les capacités des pays. Le rapport de l'EEI (par. 27) l'exprime en ces termes « a) les activités de plaidoyer [de la FAO] doivent diffuser des messages techniques et aider à conduire un programme d'action de la communauté mondiale et de l'Organisation (...); b) l'appui aux politiques doit aider les pays et la communauté mondiale à prendre eux-mêmes leurs décisions en connaissance de cause (...); et 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 (...). »
- L'EEI a formulé deux recommandations spécifiques au travail sur les politiques examinées. La première, la recommandation 3.18, porte principalement sur la nutrition et sur les travaux sur les produits et le commerce et encourage la FAO à « 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 » (EEI, Rec 3.18, par. 645). Ceci permettrait une différenciation plus claire des avantages comparatifs, une meilleure répartition du travail et un recours accru aux partenariats avec d'autres fournisseurs d'appui aux politiques (comme l'IFPRI). Ces questions sont examinées plus en détail dans la présente évaluation.
- La seconde recommandation relative au travail d'assistance aux politiques, la recommandation 3.23, fait ressortir la nécessité pour la FAO d'apporter un soutien fort au niveau des macropolitiques; de mettre en présence, pour les activités relatives aux politiques, des experts techniques, des économistes et des sociologues; et d'assurer le suivi de son action de plaidoyer afin que des politiques soient formulées pour lui donner corps (Rec 3.23, par. 661). La présente évaluation examine ces questions, y compris le rôle joué (ou qui devrait être joué) dans le travail de la FAO sur les politiques par des spécialistes des sciences sociales en général.

128. Le Document sur l'assistance en matière de politiques de 2008 ajoute les recommandations suivantes dans ce domaine:

- **Renforcer la communication et la diffusion** des produits et des messages dans le domaine des politiques.
- Améliorer l'efficacité de la gestion des activités d'assistance aux politiques en:
  - a) faisant un meilleur usage des **fonds du Programme de coopération technique (PCT)**,
  - b) mettant en place des programmes de partenariat multi-donateurs,
  - c) en adoptant une approche axée sur les résultats,
  - d) en renforçant les liens entre politiques et investissements.

#### **4.4 Précédentes recommandations relatives aux domaines prioritaires pour le travail de la FAO sur les politiques**

129. Au fil des dix années couvertes par la présente évaluation, les grands domaines thématiques auxquels s'est intéressée la FAO dans le cadre de son travail sur les politiques ont évolué, avec les époques et les mentalités. Trois des évaluations examinées ici ont fourni des indications quant aux domaines sur lesquels elles estimaient que la FAO devrait mettre l'accent. Ces

domaines sont énumérés ci-dessous, par évaluation, et un tableau récapitulatif par domaine d'action est ensuite fourni, à la fin de cette section.

130. L'Évaluation de l'assistance aux politiques de 2001 a estimé que les domaines sur lesquels portaient les demandes des pays ainsi que ceux dans lesquels la FAO était la plus active et la plus appréciée étaient les suivants:
- **commerce,**
  - **droits de propriété** et accès à la terre,
  - **foresterie** et gestion des écosystèmes fragiles, en particulier les zones montagneuses,
  - **pêches,**
  - **ressources génétiques.**
131. L'Évaluation énumérait également les domaines dans lesquels la FAO était la plus active sur le plan des activités de plaidoyer:
- **sécurité alimentaire** (des familles et des pays),
  - gestion des **pêches**, continentales et maritimes,
  - gestion des **forêts**,
  - importance des secteurs agricoles dans le **développement rural** et pour les **moyens d'existence ruraux**,
  - **pesticides et lutte contre les ravageurs**,
  - **sécurité sanitaire des aliments et normes alimentaires.**
132. Toutefois, en ce qui concerne les pêches et la politique forestière, bien que la FAO fût clairement le meilleur fournisseur (avantage comparatif), l'évaluation a noté que les actions mises en œuvre étaient insuffisantes. Elle a également souligné que la politique générale du secteur agricole était un domaine dans lequel les pays étaient moins susceptibles qu'auparavant de solliciter l'appui de la FAO, d'une part parce qu'il existe d'autres fournisseurs solides (en particulier les institutions financières internationales) et d'autre part parce que la FAO n'est pas l'institution la mieux placée pour mener le type d'analyse économique nécessaire à la mise en œuvre de ces stratégies dans des économies plus complexes. L'évaluation a également recensé d'autres domaines dans lesquels la FAO aurait dû intensifier ses activités en raison d'une forte demande et de l'absence d'autres fournisseurs:
- **ressources en eau et irrigation**
  - **recherche et vulgarisation** (innovation et apprentissage)
  - **moyens d'existence ruraux** (esprit d'entreprise)
  - **services non gouvernementaux** pour l'agriculture et le développement rural.
133. L'Auto-évaluation de la Division de l'assistance aux politiques de 2004 a défini un ensemble différent de domaines prioritaires pour le travail sur les politiques et a recommandé que dans les années à venir, les travaux sur les politiques de TCA convergent vers les six domaines suivants:
- **commerce, compétitivité et intégration régionale** (politique commerciale, Organisation mondiale du commerce, diversification, compétitivité, communautés économiques régionales).
  - **réforme des politiques aux niveaux macro- et sectoriel** (notamment réforme institutionnelle, rôle des secteurs public et privé, harmonisation des politiques macroéconomiques et sectorielles).
  - **gestion durable des ressources naturelles** (eau, terres, forêts et pêches).
  - **financement du développement agricole** (soutien politique à l'investissement dans la production, la commercialisation et les chaînes à valeur ajoutée, appui à l'agriculture).
  - **développement rural** (liens intersectoriels, entreprises non agricoles, organisations rurales, infrastructure et reconstruction, égalité hommes-femmes, décentralisation).

- **interface technologies/politiques**<sup>34</sup> (technologies de production, biotechnologies, etc. – un domaine fortement tributaire des services d’assistance aux politiques des départements techniques).

134. L’EEI de 2007 estimait que les domaines suivants appelaient un appui aux politiques plus prononcé:

- **la nutrition**, qui devrait être totalement intégrée aux politiques dans le cadre des travaux sur le secteur des cultures pour la sécurité alimentaire
- **l’analyse** à moyen terme des **marchés de produits**, y compris l’analyse de produits dynamiques, qui fournit une base pour l’assistance aux politiques
- la création d’un environnement favorisant le **développement du commerce et du secteur privé** dans le secteur de l’agriculture et du développement rural, afin de stimuler l’emploi et la création de revenus
- les répercussions des technologies sur les politiques, comme dans le cas de **l’intensification, des biotechnologies, de la mécanisation et de l’industrialisation agricole**
- **pêches** (maritimes et continentales)
- **foresterie**
- **les accords internationaux** (Codex et normes alimentaires, Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), contrôle et gestion des infestations de ravageurs et des maladies)
- **la gestion des ressources en terres et en eau**, bien que les capacités de la FAO dans le domaine de l’eau aient été jugées faibles.

135. Depuis, les choses ont évolué (voir chapitres 3 et 5), comme par exemple l’importance accrue accordée au changement climatique, aux biocarburants, à la réduction des risques de catastrophe, aux politiques des prix alimentaires, etc. Cette évolution relativement rapide, en dix ans, souligne l’importance de disposer d’une stratégie souvent réexaminée et débattue, qui est ainsi plus flexible et mieux adaptée aux «grandes questions» émergentes.

**Tableau 6: Récapitulatif des domaines d’action essentiels suggérés par les précédentes évaluations**

Domaine d’action	Recommandé dans l’évaluation:
Commerce, compétitivité, intégration régionale, analyse des marchés de produits de base	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation de l’assistance aux politiques 2001</li> <li>• Auto-évaluation de TCA 2004</li> <li>• EEI 2007</li> </ul>
Droits de propriété, accès à la terre et à l’eau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation de l’assistance aux politiques 2001</li> <li>• EEI 2007</li> </ul>
Forêts, écosystèmes fragiles, gestion des terrains montagneux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation de l’assistance aux politiques 2001</li> <li>• EEI 2007</li> </ul>
Gestion des pêches continentales et marines	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation de l’assistance aux politiques 2001</li> <li>• EEI 2007</li> </ul>
Développement de l’activité économique et du secteur privé (moyennant la mise en place d’un environnement porteur), moyens de subsistance ruraux (entreprenariat)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation de l’assistance aux politiques 2001</li> <li>• EEI 2007</li> </ul>
Accords internationaux sur les ressources génétiques, la sécurité sanitaire des aliments et les normes alimentaires, la diversité biologique, la protection des végétaux, les maladies transfrontières, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation de l’assistance aux politiques 2001</li> <li>• EEI 2007</li> </ul>

<sup>34</sup> Cette expression, utilisée dans le rapport de l’Évaluation de l’assistance aux politiques de 2001, fait référence à des activités multidisciplinaires sur les politiques faisant intervenir « une connaissance systématique des arts techniques ».

Interface entre les technologies et les politiques, incidence des technologies sur les politiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auto-évaluation de TCA 2004</li> <li>• EEI 2007</li> </ul>
Pesticides et lutte contre les organismes nuisibles	Évaluation de l'assistance aux politiques 2001
Recherche et vulgarisation (innovation et apprentissage)	Évaluation de l'assistance aux politiques 2001
Services non publics pour le développement agricole et rural	Évaluation de l'assistance aux politiques 2001
Gestion des ressources naturelles (y compris forestières, halieutiques, foncières et hydriques)	Auto-évaluation de TCA 2004
Financement du développement agricole (investissement)	Auto-évaluation de TCA 2004
Développement rural (liens intersectoriels)	Auto-évaluation de TCA 2004
Nutrition, sous l'angle de la production agricole en faveur de la sécurité alimentaire	EEI 2007
Réforme des politiques aux niveaux macro et sectoriel	Auto-évaluation de TCA 2004 (mais, selon l'évaluation de 2001, ce n'est pas un avantage comparatif de la FAO)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Changement climatique</li> <li>• Biocombustibles</li> <li>• Réduction des risques de catastrophe naturelle</li> <li>• Politiques relatives aux prix des aliments</li> </ul>	De nouvelles grandes problématiques sont exposées dans cette évaluation de 2011.

## 5. Conclusions de l'évaluation des activités de la FAO consacrées aux politiques

136. Ce chapitre est structuré comme suit. Le premier chapitre présente d'abord les conclusions de l'évaluation du travail sur les politiques à différents échelons: national, régional et mondial. Il examine ensuite les conclusions concernant le rôle de la FAO à chaque étape du processus d'élaboration des politiques, en prenant la « marguerite des politiques » comme cadre conceptuel. Sur cette base, la troisième partie présente l'évaluation réalisée par l'équipe du travail de la FAO sur les politiques à l'aune des critères d'évaluation définis au chapitre 1.

### 5.1 Conclusions relatives au travail de la FAO sur les politiques à différents niveaux

#### 5.1.1 *Travail de la FAO sur les politiques à l'échelon mondial*

137. Le contexte du travail de la FAO sur les politiques à l'échelon mondial est parfaitement décrit dans le rapport de l'EEI de 2007 qui indique que « 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 ». L'EEI a noté que dans ce contexte, la FAO « 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. L'EEI a estimé que la réponse de la FAO n'avait pas été à la hauteur de ce nouveau défi, que l'Organisation était aujourd'hui « déboussolée, ses efforts fragmentés du fait qu'elle se focalise sur des petites composantes de sa vaste mission » et que ses capacités diminuaient et nombre de ses compétences étaient à présent menacées (EEI, pp. 35-36). Dans ce contexte, l'équipe d'évaluation constate qu'à l'échelon mondial, le travail de la FAO sur les politiques est caractérisé par un certain nombre de réalisations remarquables.

138. Le *Département du développement économique et social* (ES) a réussi à reconstituer les capacités permettant de fournir les biens publics mondiaux que le monde attend de la FAO et à regagner une autorité intellectuelle dans l'espace de débat « fréquenté » sur les politiques en matière de développement agricole à l'échelon mondial. Suite au rapport de 2010 sur le travail de la FAO consacré aux études sur les perspectives mondiales, qui soulignait que la FAO devait jouer un rôle de chef de file dans ce domaine, le Département ES a pu reconstituer ses capacités opérationnelles en la matière. Un volume impressionnant a été récemment publié sur les perspectives du développement agricole jusqu'en 2050 (Conforti 2011). La Division de la statistique (qui n'est pas concernée par la présente évaluation) est actuellement reconstituée afin de continuer à fournir les données qui sont indispensables pour analyser les politiques à l'échelon mondial.

139. Le rapport sur la situation mondiale de l'agriculture (SOFA) a été refondu. Annuaire des statistiques agricoles à l'origine, il est devenu une publication phare de renommée internationale, qui fournit un avis équilibré et éclairé sur quelques-uns des thèmes de politiques les plus polémiques dans ce domaine, comme les biotechnologies, les bioénergies, le commerce international et l'aide alimentaire<sup>35</sup>. En fait, le SOFA est une excellente réponse au problème mis en évidence par l'EEI (2007, p. 36), à savoir que la FAO doit jouer le rôle d'une « organisation mondiale qui constitue une plateforme internationale qualifiée, objective,

---

<sup>35</sup> Durant les visites de pays, l'Équipe a noté que ces thèmes étaient le plus fréquemment considérés par les gouvernements nationaux et les parties prenantes comme exigeant l'attention de la FAO.

reconnue et politiquement neutre où ces questions cruciales peuvent être examinées et des décisions prises en vue d'une action collective ». Le SOFA est élaboré au sein de la Division de l'économie du développement agricole (ESA), qui contribue également aux analyses du Comité de la sécurité alimentaire mondiale relancé récemment. Comme le montre la liste des publications de l'ESA, la FAO a pu effectuer un travail pertinent à l'échelon mondial sur des questions importantes de politique agricole telles que la crise des prix des denrées alimentaires, le changement climatique, le paiement des services rendus par l'environnement et les systèmes de production de semences. La Division du commerce international et des marchés (EST) (qui a fait l'objet d'une évaluation distincte en 2007) continue de fournir des analyses et d'effectuer des recherches très pertinentes sur les politiques relatives aux produits agricoles et sur la dimension agricole du commerce international, en mettant un accent particulier sur les négociations qui se déroulent dans le cadre de l'OMC. Parmi les exemples de la capacité de la FAO à jouer un rôle de chef de file dans les débats sur les politiques à l'échelon mondial, on citera l'incidence du travail de la FAO sur l' « agriculture intelligente face au climat » sur les négociations sur le climat, l'impact des analyses de la FAO sur les politiques commerciales sur les négociations qui se déroulent dans le cadre de l'OMC, et la contribution du travail de la FAO sur l'instabilité des prix aux débats du G20. Conformément aux évaluations précédentes des politiques, la présente évaluation conclut également que la qualité des recherches et des analyses de la FAO sur les politiques se compare favorablement à celle des autres organisations internationales qui conduisent des analyses et des recherches appliquées aux politiques agricoles et fournissent une assistance aux politiques (voir l'annexe 6, qui passe en revue les publications de l'ESA).

140. Les départements AG, FO, FI et NR et le Bureau juridique font également du travail important sur les politiques à l'échelon mondial. À l'exception de l'unité chargée des politiques d'élevage (AGAL), ils font moins d'analyses et de recherches en amont que les divisions ES parce qu'ils estiment, selon les entretiens conduits pour cette évaluation, que d'autres organisations en font suffisamment dans leurs domaines respectifs. Leurs principaux domaines d'intervention en matière de politique sont notamment l'appui fourni au Comité de l'agriculture, au Comité des pêches et au Comité des forêts de la FAO (voir figure 5) et la promotion d'instruments mondiaux comme les directives volontaires, par exemple le Code de conduite pour une pêche responsable et les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux autres ressources naturelles (en négociation au moment de la présente évaluation). Les départements respectifs sont aussi chargés d'appuyer la mise en œuvre de ces instruments et d'assurer le suivi des progrès accomplis dans ce domaine. Ils se concertent également avec d'autres organisations de l'ONU, notamment l'Assemblée générale des Nations Unies, lorsqu'elles adoptent des résolutions dans les domaines d'intérêt respectifs, et avec d'autres organismes normatifs internationaux tels que l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE). Le Codex Alimentarius, qui est une initiative conjointe de la FAO et de l'OMS, est un autre exemple du travail important sur les politiques que la FAO mène à l'échelon mondial.
141. Les départements techniques font également un travail sur les politiques à l'échelon mondial en participant à des programmes comme ONU-REDD+, et en contribuant aux traités internationaux juridiquement contraignants. Le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture est un exemple important à cet égard. La FAO a également contribué à mieux faire connaître le rôle essentiel de la biodiversité agricole dans la satisfaction des besoins fondamentaux des êtres humains en matière de nutrition et de sécurité alimentaire et la préservation des fonctions écosystémiques. La Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture est une instance permanente où les gouvernements peuvent examiner et traiter des questions liées à la biodiversité pour l'alimentation et l'agriculture. Sous la conduite de la Commission, des plans d'action mondiaux concernant les ressources phytogénétiques et zoogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ont été adoptés et sont exécutés. Enfin, la FAO est également un partenaire de poids dans la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique.

142. Il est important de noter que les départements techniques de la FAO ont réussi à mettre des questions de politiques délicates au rang des priorités de la communauté internationale, par exemple les problèmes de gouvernance dans les secteurs de la pêche, des forêts et de la production agricole, ainsi que les problèmes environnementaux concernant la production animale. Ils diffusent également des produits de la connaissance d'une portée mondiale. Un exemple intéressant à cet égard est celui de l'ouvrage récemment publié par AGP et intitulé « Produire plus avec moins: Guide à l'intention des décideurs sur l'intensification durable de l'agriculture paysanne ». Le guide, qui plaide en faveur d'une évolution du modèle actuel de production intensive, est très demandé par les décideurs et constitue un exemple de collaboration étroite entre AGP et ESA. Les départements FO et FI font également un travail de suivi important qui apparaît dans leurs publications phares : la « Situation des forêts du monde » et la « Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture ». D'autres rapports de ce type ont été ajoutés récemment, comme l'État des ressources zoogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde et l'État des ressources en terres et en eau pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde (voir ci-dessous pour d'autres observations à ce sujet).
143. En évaluant les activités mondiales de la FAO, on doit reconnaître que ces activités ont un impact sur les pays, non seulement parce qu'elles influent sur les négociations portant sur les politiques à l'échelon mondial mais aussi parce qu'elles agissent sur les priorités des donateurs. Avant la crise de 2008 due à la flambée des prix alimentaires, la FAO avait été une des rares organisations mondiales à continuer de lutter pied à pied pour que l'agriculture et la sécurité alimentaire fassent toujours partie des priorités des principales organisations de donateurs et institutions financières internationales dans le domaine du développement. L'équipe a noté que la FAO n'avait pas réussi à jouer un rôle de premier plan à l'échelon mondial sur la question de la nutrition, même si ce thème fait pleinement partie de son mandat.
144. Les visites de pays ont montré que les gouvernements des pays en développement appréciaient le rôle joué par la FAO dans la représentation des intérêts de leurs pays sur la scène internationale. Ce rôle était également apprécié par les décideurs de certains pays à revenu moyen, qui ont estimé que la FAO pouvait être sollicitée pour remettre en question la position des pays plus développés, notamment en ce qui concerne les droits de la propriété (intellectuelle, génétique, liés aux limites de pêche, etc.), les questions de gestion transfrontière et le commerce. Ces attentes peuvent créer un dilemme pour la FAO car en même temps l'Organisation reçoit des fonds pour ses programmes extrabudgétaires d'un grand nombre de ces pays. Malgré cela, de nombreux pays clients ont indiqué que la FAO était utile pour représenter leurs intérêts sur la scène mondiale. Dans l'ensemble, le travail effectué par la FAO pour porter les problèmes des pays en développement à l'attention de la communauté mondiale est très apprécié, selon la plupart des personnes qui ont été interrogées par les évaluateurs, qu'ils soient responsables dans des pays membres, moins avancés et d'autres, ou dans les diverses organisations internationales consultées.
145. Les instruments internationaux de politiques promus par les départements techniques de la FAO ayant été déjà évalués, la présente évaluation portera donc plus particulièrement sur le travail du Département ES sur les politiques à l'échelon mondial tout en tenant compte de celui effectué dans d'autres départements. À cet égard, l'équipe d'évaluation recommande vivement de protéger l'excellent travail effectué par la FAO dans ce domaine au cours de la décennie passée (voir **Recommandation 1**). Il s'agit notamment des rapports SOFA et SOFI, de l'appui au Comité de la sécurité alimentaire mondiale et au Comité des produits, des travaux sur les perspectives mondiales et du soutien fourni aux pays en développement dans les négociations sur le changement climatique et le commerce mondial sous l'angle de l'agriculture et de l'alimentation.
146. Concernant la protection des réalisations de la FAO dans le domaine des politiques à l'échelon mondial, l'équipe d'évaluation note avec préoccupation que la suppression du soutien central

aux publications phares (services de production tels que l'édition et la traduction) a posé des problèmes considérables aux divisions des politiques chargées de produire ces rapports. Si la FAO ne peut pas fournir ces services au niveau central, l'Organisation peut remettre en cause la nécessité de lancer simultanément ces publications dans toutes les langues officielles, dans la mesure où le transfert de ces coûts aux divisions respectives pourrait avoir des répercussions négatives sur leurs portefeuilles. L'équipe note également que pour maintenir l'excellente réputation des rapports phares de la FAO, les nouveaux, même s'ils ne sont pas « officiellement désignés comme publications phares » doivent être soumis aux mêmes normes rigoureuses de contrôle, à savoir un examen externe par des spécialistes des domaines concernés et un examen interne dans les divisions et les départements. Une baisse de la qualité de ses publications phares entacherait sans aucun doute la réputation d'excellence de la FAO dans ce domaine.

### 5.1.2 Travail de la FAO sur les politiques à l'échelon régional

147. Le travail de la FAO sur les politiques à l'échelon régional présente plusieurs aspects, dont un, important, est de faciliter les politiques qui ont une dimension *transfrontière*, par exemple le commerce régional, la coordination des politiques économiques et la lutte contre les épizooties et les ravageurs des plantes transfrontières, et la gestion des systèmes de ressources qui sont partagées par plusieurs pays, comme les ressources halieutiques et hydriques. En fait, la FAO a joué un rôle important dans l'établissement de diverses commissions (des forêts régionales, des pêches, de l'eau, etc.) qui servent de plateformes pour élaborer des politiques relatives à la gestion conjointe de ces ressources partagées. Un deuxième aspect de ce travail peut être vu sous l'angle de l'utilisation des « économies d'échelle » et de la promotion du partage d'informations et de l'apprentissage de l'élaboration des politiques dans les pays, dans le cadre d'une approche régionale des questions de politiques nationales, même si les questions examinées n'ont pas nécessairement une dimension transfrontière. Troisième aspect du travail de la FAO sur les politiques à l'échelon régional, la représentation des positions régionales dans les débats concernant les politiques à l'échelon mondial. La coordination et la collaboration avec des organisations régionales d'intégration économique et des bureaux régionaux d'autres organisations internationales (comme les commissions régionales des Nations Unies) jouent aussi un rôle important pour la FAO à cet égard.
148. L'équipe a estimé que la demande de ces différents types de travaux sur les politiques variait nettement entre les régions, selon la nature des problèmes et la capacité des organisations régionales existantes à les résoudre. Les données recueillies lors des visites rendues aux pays de diverses régions et aux organisations régionales ont permis de dresser le tableau suivant:
- **Asie et Pacifique:** la FAO peut jouer un rôle important dans la production d'informations et la représentation des positions régionales communes dans les débats mondiaux<sup>36</sup> mais, dans l'ensemble, les institutions de l'ANASE sont puissantes, et ce qui est demandé en priorité à la FAO dans la région est, semble-t-il, d'aider les pays les plus vulnérables à participer au débat

---

<sup>36</sup> Le Ministère des pêches de la Thaïlande a noté que le soutien apporté par la FAO aux perspectives régionales dans les instances mondiales était apprécié.



régional, notamment les États insulaires en développement du Pacifique<sup>37</sup>. Les réponses aux entretiens concernant ce domaine manquaient de cohérence. Les programmes mondiaux élaborés au siège étaient considérés globalement comme utiles mais il leur était reproché de ne pas être accessibles à l'échelle des pays. Il fallait donc faire davantage pour que les pays puissent y accéder plus largement et assimiler la somme d'informations qu'ils contiennent. L'Inde et le Bangladesh ont apprécié que la FAO fournisse une instance neutre pour renforcer la collaboration transfrontière afin de lutter contre la propagation de la grippe aviaire. Le rôle de la FAO dans la gestion des pêches régionales a été également apprécié.

• **Afrique:** la principale initiative de la FAO en matière de politique agricole dans cette région est certainement le soutien que l'Organisation a apporté au Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA). Ce programme du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), dont l'action est présentée plus en détail à l'Annexe 4, a joué un rôle déterminant car il a replacé l'agriculture au centre des priorités des pays africains en matière de développement. Les organisations régionales d'intégration économique apportent une contribution non négligeable à la mise en œuvre du PDDAA. Même si des problèmes importants ont pu se poser concernant la satisfaction des besoins de financement et la coordination avec d'autres organisations internationales (y compris la CEA, voir Annexe 4), le rôle de la FAO dans cette initiative importante doit être salué comme il se doit. Les positions régionales de l'Afrique dans le concert mondial occupent une place de plus en plus importante mais de nombreuses institutions régionales africaines sont encore confrontées à des problèmes de capacités. La FAO peut donc intervenir utilement dans ce domaine au niveau régional, en renforçant ces capacités et en épaulant les autres acteurs, dont l'Union européenne, qui sont très engagés dans l'appui aux institutions régionales. L'équipe d'évaluation a noté que dans la région Afrique, l'assistance de la FAO consiste encore trop souvent apparemment à produire des extrants, à jouer un rôle trop directif de chef de file dans la définition des politiques régionales ou à fournir des compétences spécialisées au lieu de contribuer à renforcer les capacités et les institutions chargées d'élaborer les politiques<sup>38</sup>.

• **Amérique et Caraïbes:** quatre des sept projets de la FAO dans cette région sont axés spécifiquement sur la fourniture d'un soutien direct à l'élaboration des politiques, notamment un soutien au dialogue visant à élaborer des politiques régionales pour les pêches et l'élevage. La FAO a aussi contribué activement au travail effectué dans la région sur la sécurité alimentaire, notamment l'instabilité des prix des denrées alimentaires, où elle a participé à l'élaboration d'un large éventail de mesures institutionnelles visant à lutter contre l'instabilité

---

<sup>37</sup> Le Bureau sous-régional de la FAO pour les Îles du Pacifique fournit désormais des services à quatorze pays, la plupart de petite dimension. La principale fonction de la FAO dans le Pacifique est de s'assurer que l'aide qu'elle apporte dans les domaines de l'agriculture durable, de la gestion des ressources naturelles et du développement durable a un impact immédiat sur l'amélioration du bien-être des populations. La FAO rassemble, met en forme et diffuse des informations liées à la nutrition, l'alimentation, l'agriculture, les forêts et la pêche. Elle fournit des conseils techniques et des avis en matière de politiques afin d'améliorer les décisions prises dans les domaines de la planification, de l'investissement, de la commercialisation, de la recherche et de la formation. Compte tenu des très faibles moyens dont disposent les systèmes publics de soutien à l'agriculture dans cette partie du monde, le rôle de la FAO est crucial car l'Organisation aide les gouvernements à acquérir les connaissances pertinentes concernant le développement agricole et à surmonter les « déséconomies » d'échelle lorsqu'ils traitent de questions aussi diverses que la gestion des pêches et des ressources océaniques et les négociations qui se déroulent dans le cadre de l'OMC.

<sup>38</sup> Par exemple, les entretiens indiquent que le soutien que la FAO apporte à la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) sur la politique relative à la sécurité alimentaire consiste à élaborer les politiques et à faciliter les négociations entre les pays alors qu'elle devrait transmettre des connaissances et renforcer les capacités pour que les pays de la Communauté soient en mesure de le faire eux-mêmes, sauf, bien entendu, si c'est à la demande de clients qui ne disposent pas des capacités suffisantes pour les formuler eux-mêmes. Ceci pose la question de la capacité de la SADC à conduire la politique de sécurité alimentaire à long terme. Cela étant, la FAO fournit par ailleurs des services de facilitation aux pays membres de la SADC afin qu'ils s'entendent sur une harmonisation des politiques de sécurité alimentaire.

des prix. La FAO a aussi analysé les politiques appliquées par certains pays, mais elle n'a pas trouvé les indicateurs attestant ce qui avait été réalisé grâce à ces politiques. Elle n'a pas non plus contribué directement à l'élaboration du dosage « adéquat » de ces politiques. La recherche des méthodes permettant de définir les politiques et les investissements connexes dans un contexte marqué par les incertitudes est un défi de taille.

• **Proche-Orient et Afrique du Nord:** le rôle de la FAO dans la région a été reconnu, notamment son soutien aux pays dans plusieurs domaines relatifs aux politiques, en particulier les politiques commerciales (axées sur l'UE), les politiques de gestion de l'eau, les maladies transfrontières et les épizooties, le développement des petites et moyennes entreprises et l'établissement de centres ou d'« observatoires » nationaux des politiques agricoles. Dans le passé, la FAO a été également un partenaire neutre qui a encouragé les gouvernements à instaurer un dialogue institutionnel plus « démocratique » avec des acteurs non gouvernementaux (secteur privé, ONG, organisations d'agriculteurs). Elle pourrait être aussi un contributeur potentiel important pour la formulation de nouvelles politiques de développement des zones rurales et agricoles dans les pays du « printemps arabe ». La présence d'institutions renforcées dans la région a pour effet d'accroître l'impact des mesures de politiques même si le travail sur les politiques peut parfois être difficile. Cela étant, le renforcement des capacités d'élaboration des politiques fait l'objet d'une demande fréquente, même de la part de pays à revenu moyen comme l'Égypte. Le travail effectué à l'échelon sous-régional est important dans la région Proche-Orient et Afrique du Nord du fait des grandes différences entre les trois sous-régions qui la composent (Afrique du Nord, Proche-Orient et Golfe).

149. Le questionnaire envoyé aux responsables ministériels comprenait une question sur l'utilité des « **réunions régionales**, ateliers, etc. organisés pour examiner des questions de politiques communes à plusieurs pays ». Dans 79 pour cent des réponses, ces réunions étaient considérées comme « très utiles » et dans les 21 pour cent restants, elles étaient jugées « assez utiles ». Ces résultats montrent que les responsables interrogés appréciaient beaucoup ce type de travail de la FAO sur les politiques. Parmi les exemples marquants de réunions régionales, on citera les concertations qui ont eu lieu en 2011 sur la flambée des prix alimentaires. Le Département du développement économique et social (ES) aurait été, selon lui, à l'initiative de ces concertations et aurait fourni les compétences adéquates tandis que TCSP et les agents chargés des politiques dans les bureaux décentralisés auraient pris en charge leur organisation. Près de 800 décideurs provenant de différents pays, d'organisations régionales, du secteur privé et de la société civile ont participé à ces concertations, qui ont, de l'avis du Secrétaire d'État américain, contribué à réduire l'état de panique.
150. Comme indiqué ci-dessus, les **Conférences régionales** ont désormais le statut d'organes directeurs (voir la Figure 5) et devraient jouer un grand rôle dans la définition des priorités de la FAO en matière de politiques pour les régions et dans l'obligation de résultats à laquelle l'Organisation est tenue dans ce domaine. Cependant, l'équipe d'évaluation a estimé qu'il est sans doute trop tôt pour évaluer la contribution de ces conférences à cet égard. Cela étant, elles ont le pouvoir d'inciter la FAO à s'engager résolument dans le dialogue régional et de mobiliser tous les départements de l'Organisation à cette fin, et donc de rendre plus accessibles ses connaissances les plus récentes aux décideurs de haut niveau dans la région. Compte tenu du mandat historique de la FAO, seuls les ministres de l'agriculture participent le plus activement à ces conférences, même si, dans de nombreux cas, le travail actuel de l'Organisation concerne beaucoup d'autres ministères. Leurs représentants participent d'ailleurs trop rarement aux réunions. Le travail de la FAO sur le développement de plateformes pour la définition des politiques et le partage de connaissances et d'expériences était très apprécié par la plupart des personnes interrogées dans les pays, même si certaines observations faisaient état d'une « lassitude due aux réunions » et de la nécessité de trouver des moyens d'harmoniser les réunions et les ordres du jour. Il semble également nécessaire de mettre en place un partage des informations au sein des ministères, car les hauts fonctionnaires gouvernementaux interrogés

pendant les visites de pays ne semblaient pas souvent au courant de ce qui avait été examiné ou décidé au niveau régional. Comme indiqué dans la **Recommandation 2**, l'équipe d'évaluation estime que des efforts supplémentaires doivent être consentis pour renforcer le rôle des conférences régionales dans la création de la demande et la définition des responsabilités, non seulement pour le travail effectué sur les politiques à l'échelon régional, mais aussi à l'échelon national.

### *5.1.3 Assistance de la FAO aux politiques au niveau des pays*

#### *Potentiels et avantages comparatifs du travail de la FAO sur les politiques*

151. Les visites de pays indiquent que la réceptivité potentielle des clients membres pour les avis formulés par la FAO en matière de politiques est élevée. Deux raisons majeures contribuent à ce potentiel.

#### *1) La confiance des ministères de l'agriculture envers la FAO et les contacts établis au plus haut niveau par l'Organisation avec les principaux responsables des politiques agricoles*

152. Les visites de pays ont clairement montré que les ministères de l'agriculture des pays en développement témoignent une confiance quasiment indéfectible à la FAO. Cela est apparu clairement dans les nombreuses déclarations faites par des fonctionnaires ministériels interrogés. Selon un d'entre eux: « Nous avons confiance dans la FAO. Nous n'avons pas réellement confiance dans la Banque mondiale, ou dans les organisations bilatérales, qui ont leurs propres priorités. » Cette confiance est clairement liée au fait que la FAO est une organisation où les membres, c'est-à-dire les pays, peuvent s'exprimer. L'équipe a entendu de nombreuses déclarations du type : « la FAO est à nous, nous sommes la FAO » ou « la FAO est notre organisation ». Les gouvernements des pays s'attendent également à ce que la FAO n'agisse pas comme les donateurs. Un haut représentant d'un ministère a déclaré à cet égard: « La FAO ne devrait pas s'associer aux donateurs et poser les mêmes questions que ces derniers. » Elle doit au contraire être de notre côté et nous aider à répondre à ces questions. Ce rapport de confiance est aussi dû au fait que la FAO peut rencontrer facilement et fréquemment des représentants des ministères de l'agriculture, voire les ministres eux-mêmes. Dans certains cas, comme celui de la République démocratique du Congo, le représentant de la FAO et le ministre se rencontrent presque chaque jour et le ministre appelle le représentant « mon frère ». Aucune autre organisation dans le domaine de l'agriculture ne jouit d'une telle confiance et peut accéder si aisément aux ministères respectifs. Cela doit clairement être porté au crédit de la FAO et constitue un « capital » important de celle-ci.

153. Les entretiens suggèrent que cette confiance dans la FAO est due à ses capacités techniques et au fait qu'elle fournit depuis longtemps des conseils techniques aux pays en développement. En fait, aucun des responsables gouvernementaux interrogés n'a remis en cause les capacités techniques de la FAO en tant qu'organisation. Cependant, des voix se sont élevées pour critiquer le travail effectué par des consultants embauchés par la FAO, ce qui pose la question du contrôle de la qualité. Un représentant ministériel du Rwanda a expliqué, par exemple, que le travail effectué sur les politiques par un consultant de la FAO « n'avait été, pour l'essentiel, qu'un copier-coller d'autres documents, ce qui n'est pas acceptable ». La confiance dont jouit la FAO semble aussi découler de l'aide qu'elle a apportée aux pays pour faire face aux situations d'urgence dans le secteur agricole, comme dans le cas de la grippe aviaire. En outre, la bonne réputation de la FAO à l'échelle des pays peut découler également de ce qu'une des personnes ayant répondu a décrit comme une « structure des effectifs intelligente ». Par exemple, dans les pays où cela est apprécié, la FAO recrute dans la région le représentant de la FAO et la plupart des fonctionnaires affectés aux projets. La FAO semble s'être efforcée de préserver la confiance des gouvernements en évitant de leur imposer des sujets considérés comme sensibles

tels que les politiques de subventions. Les aspects négatifs de ces stratégies sont examinés plus en détail ci-après.

2) *Rôle de la FAO en tant que courtier du savoir acquis par d'autres pays*

154. Les visites de pays indiquent que les ministères de l'agriculture considèrent que la FAO est une organisation unique qui peut transmettre à certains pays des connaissances sur l'agriculture acquises dans d'autres. Ce rôle de la FAO a été souligné par presque tous les représentants gouvernementaux interrogés comme en témoigne la déclaration suivante: « La FAO peut nous transmettre les meilleures pratiques d'autres pays ». L'équipe d'évaluation a également eu le sentiment que dans de nombreux cas, les gouvernements semblaient apprécier davantage ce type de connaissances/expériences acquises par d'autres pays en matière de politiques que les travaux d'analyse sur ce thème. On peut supposer que la réceptivité d'un pays pour les travaux d'analyse est liée à ses propres capacités dans ce domaine. En outre, ces travaux peuvent être utilisés à des fins stratégiques selon les motivations politiques. Citons un exemple pour illustrer ce point. Un ancien ministre interrogé a répondu de la manière suivante à une question sur le rôle joué par les travaux d'analyse de la FAO : « Vous utilisez ces études si elles confortent vos arguments, sinon vous les ignorez. » Les études analytiques réalisées par d'autres organisations ont aussi été souvent critiquées par les décideurs qui les considèrent comme « académiques », « sorties directement de tours d'ivoire » et « débouchant sur des recommandations de politiques inapplicables ».
155. Même si le taux de réponses au questionnaire envoyé aux représentants des ministères de l'agriculture a été assez faible (34 réponses ont été reçues), les résultats indiquent que l'évaluation de la FAO est une source potentielle d'assistance aux politiques. Comme le montre le Tableau 7, plus de 40 pour cent des personnes qui ont répondu aux questions respectives considéraient que la FAO était l'organisation qui fournissait la meilleure assistance aux politiques dans les domaines de la stratégie et de la politique générale agricole, du développement rural et de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des données. Dans les domaines de l'établissement des budgets agricoles et de la finance rurale, un tiers des personnes ayant répondu ont considéré que d'autres fournisseurs étaient meilleurs que la FAO dans ce domaine. Pour ce qui est du commerce international, le pourcentage était de 19 pour cent. Dans les autres domaines touchant aux politiques figurant au Tableau 5, la FAO est surtout jugée comme égale ou supérieure aux autres organisations qui fournissent une assistance aux politiques. L'évaluation de la FAO en tant que fournisseur d'assistance aux politiques à des sous-secteurs de l'agriculture, notamment les pêches et les forêts, est présentée à l'Annexe 3. Les chiffres montrent que, à quelques variations près, la FAO est largement considérée comme une source d'assistance aux politiques au moins égale, voire supérieure, à d'autres fournisseurs.

**Tableau 7. Évaluation de la FAO en tant que source d'assistance aux politiques**

	N	Réponses aux trois questions posées, en pourcentage des responsables gouvernementaux interrogés		
		La FAO est la meilleure source	La FAO est égale aux autres	Les autres sont une meilleure source
Stratégies ou politiques agricoles générales	26	46,2	53,8	0,0
Établissement des budgets pour l'agriculture	21	19,0	42,9	38,1
Politiques macroéconomiques qui ont une incidence sur l'agriculture	21	33,3	57,1	9,5
Politiques relatives au commerce international	21	23,8	57,1	19,0

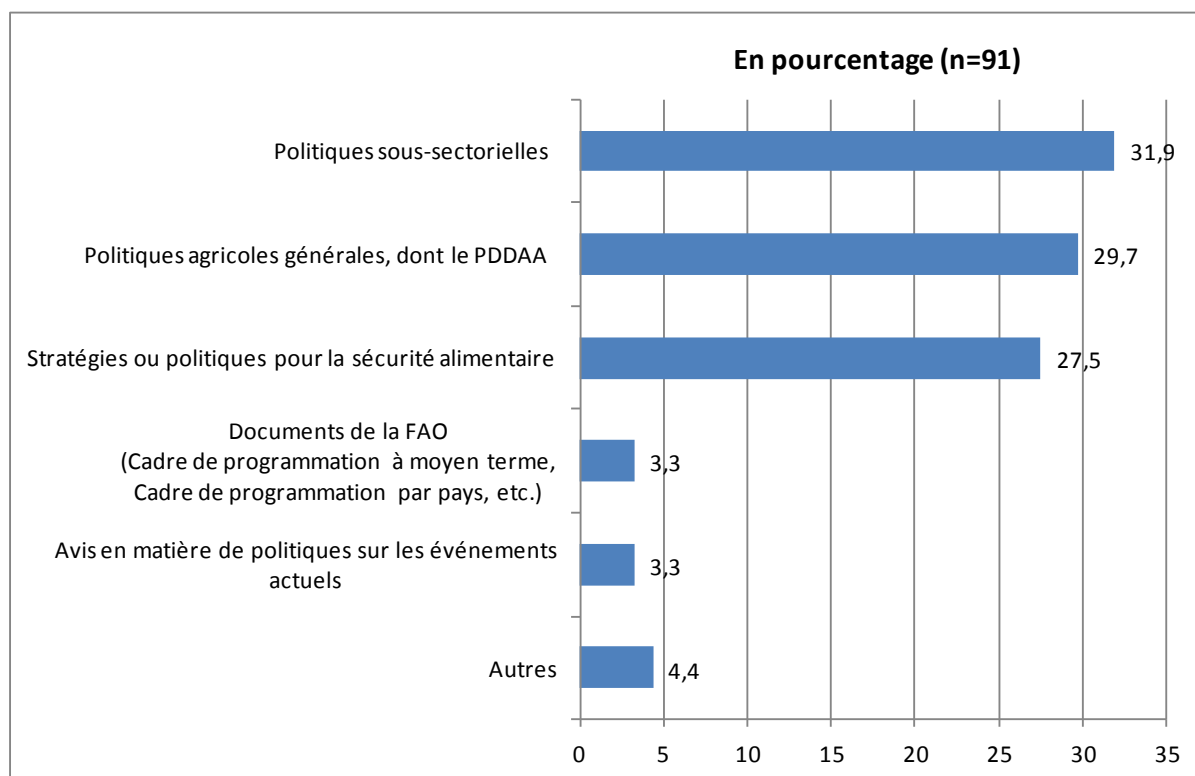
Autres politiques sectorielles ayant une incidence sur l'agriculture	22	31,8	63,6	4,5
Développement rural (y compris la décentralisation et le développement rural)	22	40,9	50,0	9,1
Finances rurales	21	4,8	61,9	33,3
Politiques pour l'emploi rural et agricole	19	10,5	84,2	5,3
Politiques en faveur de l'équité	20	15,0	75,0	10,0
Collecte, analyse et distribution de données	25	44,0	56,0	0,0

Source: Enquête menée auprès de représentants de ministères de l'agriculture.

### 1. Type d'initiatives menées dans les pays dans le domaine des politiques

156. La sous-section précédente indique clairement que la FAO possède un avantage comparatif déterminant sur les autres fournisseurs d'assistance aux politiques parce qu'elle jouit de la confiance des ministères de l'agriculture qui la considère comme « leur organisation ». La question étudiée par l'équipe d'évaluation est la suivante : « La FAO fait-elle un bon usage du potentiel unique dont elle dispose concernant le travail sur les politiques effectué à l'échelle des pays? » Cette sous-section présente les résultats concernant les types d'activités que la FAO mène à l'échelle des pays, et les sous-sections suivantes examinent les défis et les problèmes que l'équipe d'évaluation a observés concernant le travail effectué sur les politiques à l'échelle des pays.
157. Dans les pays visités par l'équipe, les représentants de la FAO ont été invités à indiquer les trois initiatives considérées comme les plus importantes dans le domaine des politiques au cours des cinq dernières années. Par initiatives consacrées aux politiques, on entendait les activités « pouvant inclure des projets liés aux politiques ainsi que d'autres types d'activités ayant eu une incidence importante sur la politique agricole du pays, par exemple l'utilisation de projets techniques pour tirer des enseignements en matière de politiques, la fourniture de contributions à titre personnel ou de produits de la FAO à la demande des décideurs, l'invitation de décideurs du pays considéré aux réunions ou aux ateliers organisés par la FAO, et la coopération avec d'autres partenaires du développement dans le cadre d'équipes spéciales ou de groupes de travail, etc. » À l'aide d'un énoncé similaire, les questionnaires envoyés à tous les représentants de la FAO invitaient ces derniers à indiquer les deux activités consacrées aux politiques qu'ils considéraient les plus importantes au cours des cinq dernières années. Les résultats obtenus auprès des deux sources d'information sont présentés à la Figure .

**Figure 11. Initiatives en matière de politiques considérées comme les plus importantes par les représentants de la FAO et les représentants adjoints de la FAO (Programme)**



Source: Enquête conduite en 2011 auprès des représentants et des représentants adjoints de la FAO, et enquête réalisée pendant les visites de pays.

158. La figure montre que dans presque un tiers des initiatives considérées comme les plus importantes, on trouvait l'élaboration de politiques sous-sectorielles, par exemple, des politiques dans les domaines de la protection des plantes, de l'élevage, des pêches et des forêts. La catégorie suivante, par ordre d'importance, était l'élaboration de stratégies ou de politiques agricoles générales. En Afrique, ces stratégies et politiques sont souvent liées au Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA). L'élaboration de stratégies ou de politiques pour la sécurité alimentaire occupait le troisième rang. Plusieurs personnes ont mentionné les initiatives liées aux propres processus de planification de la FAO, tels que les cadres de programmation par pays.
159. Le montant des ressources disponibles pour ces activités était assez considérable puisqu'il était en moyenne d'environ 900 000 USD (Tableau 8). Si l'on exclut les projets dont le volume de financement est égal ou supérieur à 3 millions d'USD, le financement moyen disponible pour les politiques agricoles générales et les politiques sous-sectorielles était d'environ 200 000 USD, et il atteignait 330 000 USD pour les stratégies axées sur la sécurité alimentaire.

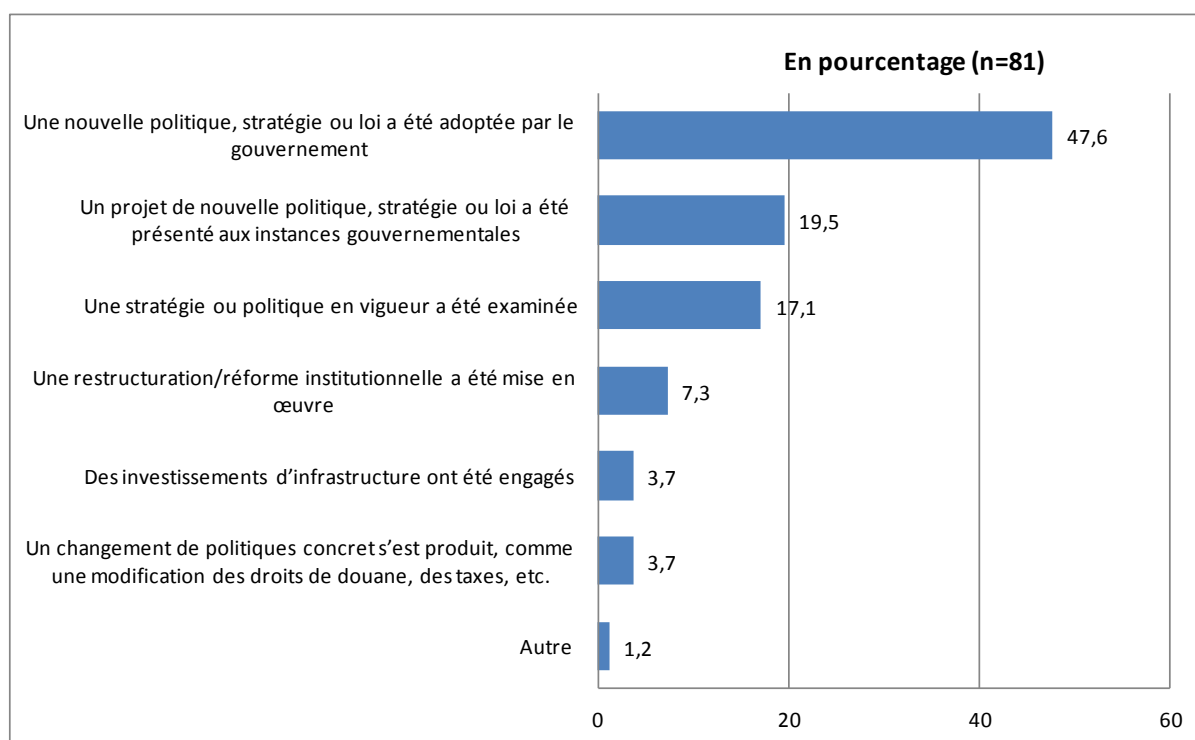
**Tableau 8. Montant moyen des financements pour les activités consacrées aux politiques**

Type d'activité	Projets dont le montant est inférieur à 3 millions d'USD		Tous les projets	
	N	Moyenne	N	Moyenne
Politiques agricoles générales, dont le PDDAA	20	201 591	21	688 801
Stratégies ou politiques pour la sécurité alimentaire	18	330 309	20	1 097 278
Politiques sous-sectorielles	20	213 465	22	544 059
Avis en matière de politiques sur les événements actuels	3	681 667	3	681 667
Autres	1	330 000	3	4 110 000
Documents de la FAO (Cadre de programmation à moyen terme, Cadre de programmation par pays, etc.)	1	100 000	1	100 000
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>265 424</b>	<b>70</b>	<b>897 924</b>

Source: Enquête conduite en 2011 auprès des représentants et des représentants adjoints de la FAO, et enquête réalisée pendant les visites de pays

160. Une question a été également posée sur les effets des activités consacrées aux politiques. Les résultats sont présentés à la Figure . Pour près de la moitié des personnes ayant répondu, ces activités ont permis d'adopter une nouvelle politique, stratégie ou loi. Très peu ont répondu qu'elles avaient débouché sur une réalisation concrète: un changement de politiques, un changement institutionnel ou un investissement dans des infrastructures. Les informations qualitatives rassemblées lors des visites de pays montrent que le travail sur les politiques à l'échelle des pays était surtout centré sur la production et la publication d'un document de politique spécifique.

**Figure 12. Produit des activités consacrées aux politiques indiquées dans les réponses**



Source: Enquête conduite en 2011 auprès des représentants et des représentants adjoints de la FAO, et enquête réalisée pendant les visites de pays

161. Les visites de pays ont montré qu'une autre activité importante à l'échelle des pays consiste à aider les États Membres à être en conformité avec un grand nombre des accords internationaux que la FAO a contribué à élaborer dans divers domaines, de la sécurité alimentaire et la lutte intégrée contre les ravageurs aux pêches, aux forêts et aux directives volontaires sur les régimes fonciers<sup>39</sup>. À cet égard, la coopération entre les fonctionnaires des bureaux de pays et ceux des départements techniques du siège et des bureaux régionaux et sous-régionaux a souvent été assez fructueuse, notamment lorsque les fonctionnaires, quel que soit l'échelon considéré, partagent des vues communes et comprennent la tâche à accomplir collectivement. Cela est apparu notamment dans les entretiens menés avec des fonctionnaires chargés de la sécurité sanitaire des aliments, de la protection des plantes, des pêches et des forêts, domaines dans lesquels les questions qui se posent à l'échelon mondial semblent avoir été transposées le plus efficacement dans les politiques nationales.
162. Si la FAO a réussi à fournir une assistance technique efficace à cet égard, elle a en général moins bien réussi à renforcer la capacité et la volonté d'allouer des ressources pour la mise en conformité, bien que le Programme de travail et budget 2012-2013 indique que l'Organisation a l'intention de rechercher et d'affecter des ressources plus importantes à ce type d'assistance en recourant au financement volontaire. En outre, dans certains cas, le processus de gestion des connaissances sur un sujet présentant un intérêt particulier, en général de portée mondiale,

<sup>39</sup> La FAO a été particulièrement efficace dans les domaines suivants: la conduite des activités du Codex; la création d'institutions pour traiter les problèmes phytosanitaires dans les États Membres (la création de KEPHIS, le service d'inspection du Kenya, en est un très bon exemple); l'organisation des conférences régionales sur les forêts, qui permettent d'examiner des directives internationales et de débattre de questions difficiles, et dont les capacités de mise en application sont fournies par le Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux (PFN); les contributions importantes à la lutte contre les maladies transfrontières; et l'appui fourni par l'Organisation aux activités de mise en conformité avec le Code de conduite pour une pêche responsable, qui est une réussite marquante.



aurait été conduit sans que le processus de mise en œuvre dans les pays ait été défini explicitement. Par exemple, la traduction du discours et des accords mondiaux en action concrète à l'échelle des pays n'en est qu'à un stade préliminaire en ce qui concerne le changement climatique et il en est de même pour les questions liées aux peuples autochtones. Bien que la question de l'égalité hommes-femmes soit de plus en plus présente dans l'assistance apportée aux pays, l'équipe d'évaluation n'a pu trouver aucun élément concret prouvant que cette thématique est régulièrement intégrée dans l'analyse des options de politiques.

163. En ce qui concerne la prise en compte des préoccupations de la communauté internationale à l'échelle des pays, certaines organisations bilatérales et multilatérales ainsi que des ONG internationales accusent la FAO d'être trop proche des États, ce qui ne s'accorde pas toujours bien avec ses trois objectifs mondiaux que sont la réduction de la faim et l'élimination de la pauvreté d'une manière durable. Ces préoccupations étaient aussi été partagées par les organisations d'agriculteurs, les entreprises et la société civile dans les pays<sup>40</sup>. Comme nous le verrons ci-après, la FAO s'abstient généralement d'utiliser son pouvoir d'influence sur les pays pour des questions vraiment difficiles, telles que l'adoption de mesures visant à interdire les exportations dans les principaux producteurs de céréales. Parallèlement, c'est grâce à sa proximité avec les gouvernements nationaux<sup>41</sup> que la FAO peut faciliter le dialogue et peser sur les décisions dans ces domaines. La FAO devra continuer à trouver un juste équilibre entre son rôle de conseiller digne de confiance et celui de protecteur des biens publics mondiaux. Cette question est traitée dans les **Recommandations 1 et 2**.

#### *5.1.3.1 Résultats de l'assistance aux politiques fournies par la FAO à l'échelle des pays*

164. Les visites de pays ont montré que, malgré les opportunités uniques qui s'offrent à la FAO pour apporter son assistance aux politiques à l'échelle des pays, l'Organisation doit faire face à des défis importants et des problèmes de fonctionnement dans ce domaine, lesquels sont présentés dans la présente sous-section.

#### *Priorité limitée accordée au travail sur les politiques dans un portefeuille de projets trop dispersés*

165. L'examen des données fournies par le Système d'information de la FAO sur la gestion du programme de terrain (FPMIS) pour les projets exécutés dans les pays étudiés (y compris les projets en cours d'exécution ou terminés entre 2000 et mai 2011) a donné les tendances générales suivantes. Premièrement, le nombre total de projets était relativement important par rapport à celui que d'autres organisations internationales exécutent en général dans un pays. Les projets Telefood représentent une part considérable des projets, mais même si on ne les compte pas, le nombre de projets est néanmoins assez élevé. Le Tableau 9 illustre cette

---

<sup>40</sup> Par exemple le Bénin, où les associations d'agriculteurs, très actives, ont estimé qu'elles avaient besoin d'un soutien accru de la FAO pour traiter les problèmes graves liés à l'accapement des terres et à la priorité donnée par le gouvernement à l'agriculture à grande échelle, ce qui crée un sentiment de marginalisation chez les petits producteurs.

<sup>41</sup> Le Myanmar est un cas extrême dans la mesure où la FAO considère que son engagement lui donne la possibilité d'influer sur les décisions (par exemple, une plus grande autonomisation des communautés de pêcheurs, une meilleure gestion des catastrophes naturelles telles que les sécheresses et les inondations) alors que d'autres estiment qu'elle renforce les intérêts dominants et l'élite au pouvoir. L'engagement de la FAO au Myanmar dure depuis trente ans et comprend des interventions dans tous les sous-secteurs importants, notamment en coopération avec d'autres organisations pour la mise en œuvre du Cadre d'action dans la zone sèche. La FAO reçoit actuellement peu de contributions extrabudgétaires et le dialogue avec les donateurs est quelque peu rompu à cause de sa proximité avec le gouvernement. Néanmoins, compte tenu des changements politiques qui se profilent, la FAO semble bien placée pour jouer son rôle de facilitateur dans ce nouveau contexte.

observation générale en ce qui concerne le Rwanda. Bien qu'il s'agisse d'un petit pays, la FAO a exécuté au total 117 projets nationaux (dont 46 étaient des projets Telefood) au cours de la décennie écoulée. En outre, la base de données des projets montre que la FAO a exécuté 37 projets régionaux ou interrégionaux en rapport direct avec le Rwanda.

166. Deuxièmement, il est apparu que la part des projets axés sur l'élaboration des politiques était comparativement faible par rapport à l'ensemble des projets. Dans le cas du Rwanda, 5 pour cent des projets nationaux pourraient être classés dans la catégorie « élaboration de lois, stratégies ou politiques générales pour l'agriculture ou la sécurité alimentaire » et 5 pour cent dans la catégorie « élaboration de lois, stratégies ou politiques sous-sectorielles ». La part des projets régionaux ou interrégionaux était plus importante, mais ce groupe comprend des projets comme le soutien au secrétariat du NEPAD, qui n'ont pas de rapport direct avec le Rwanda. Les projets Telefood, qui sont petits mais exigent également des capacités de gestion, sont axés sur certains aspects de la production agricole (comme la culture des champignons ou l'élevage ovin).
167. À l'évidence, la part des projets et la part des financements ne sont pas les seuls indicateurs pertinents du travail que la FAO consacre aux politiques à l'échelle des pays. D'autres indicateurs sont examinés ci-dessous. Cependant, les données relatives aux projets indiquent également qu'il faudrait modifier radicalement la composition du portefeuille de projets actuels de la FAO pour que celle-ci soit en mesure d'appliquer la recommandation de l'EEI, qui est d'axer davantage l'assistance fournie aux pays sur des activités liées aux politiques et le renforcement des capacités, au lieu de favoriser les technologies de production. Le grand nombre de projets exécutés par la FAO à l'échelle des pays témoigne d'une dispersion considérable des activités et des efforts, ce qui suggère que l'impact de l'Organisation pourrait être beaucoup plus fort si elle utilisait une approche plus cohérente et axée sur les politiques pour les activités qu'elle conduit dans les pays.

**Tableau 9. Type de projets exécutés par la FAO au Rwanda (2000-2011)**

Type de projet	Projets nationaux			Projets régionaux ou interrégionaux		
	N	% de projets	Moyenne	N	% de projets	Moyenne
Loi, stratégie ou politique générale axée sur l'agriculture ou la sécurité alimentaire	6	5 %	140 952	12	32 %	1 225 177
Loi, stratégie ou politique sous-sectorielle	6	5 %	58 899	3	8 %	1 896 152
Projet de secours d'urgence et de redressement	16	14 %	486 612	1	3 %	1 259 999
Lutte contre les maladies animales ou végétales	6	5 %	175 906	9	24 %	2 426 210
Projet axé sur les technologies agricoles ou la gestion des ressources naturelles	17	15 %	276 697	5	14 %	2 917 166
Projet axé sur la sécurité alimentaire des ménages	5	4 %	176 917	4	11 %	2 438 339
Renforcement institutionnel (commercialisation, vulgarisation, etc.)	8	7 %	203 518	2	5 %	139 265
Projet conjoint ONU	1	1 %	758 000	1	3 %	260 563
PCT – non spécifié	6	5 %	54 712			
Projet Telefood	46	39 %	4 560			
Total	117	100 %	158 572	37	100 %	1 847 696

Note: Le financement concerne l'intégralité du projet régional ou interrégional et non le montant dépensé pour le Rwanda ou dans ce pays. *Source:* Élaboré par l'équipe à partir des données du système FPMIS.

*Priorité limitée accordée à la dimension liée aux politiques des projets techniques et d'urgence*

168. Considérant qu'une large proportion du portefeuille de projets est consacrée à des projets axés sur les technologies, la question se pose de savoir dans quelle mesure la FAO utilise ces projets pour régler des problèmes de politiques ou l'«environnement favorable» lié à ces technologies. Il existe certainement des exemples remarquables dans lesquels le travail sur les projets a servi à nouer des liens de confiance avec des gouvernements, et qui a servi ensuite à accompagner des changements de politiques importants ayant des effets à long terme. La suppression des subventions accordées aux pesticides en Indonésie, liée à la volonté de la FAO de promouvoir la lutte intégrée contre les ravageurs, en est un excellent exemple, même s'il est antérieur à la période examinée. L'équipe d'évaluation a également constaté que les fonctionnaires techniques de la FAO insistaient souvent sur le fait qu'ils n'avaient rien à voir avec les politiques, même si, lorsqu'ils décrivaient leurs activités, il était évident que la plupart d'entre elles cherchaient à les influencer directement<sup>42</sup>. De nombreux fonctionnaires techniques ont convenu qu'ils auraient besoin d'une aide afin que leur assistance technique se traduise par

<sup>42</sup> Un exemple est donné à cet égard par un fonctionnaire régional chargé de l'aquaculture qui a indiqué qu'il ne participait pas à l'élaboration des politiques. Après une discussion approfondie, il est apparu que la plupart des ses activités consistaient à convaincre les pays de prendre en compte les politiques nationales et régionales.

un soutien aux politiques plus efficace et qu'ils puissent avoir une meilleure connaissance de l'impact produit<sup>43</sup>.

169. Mis à part quelques succès, l'équipe a observé pendant ses visites de pays qu'il existait un « hiatus » entre le travail sur les politiques et celui lié aux projets techniques, dans la mesure où il n'y avait pas de stratégie pour établir un lien *systématique* entre les activités de projet et les processus d'élaboration de politiques pour combler cette lacune. Fréquemment, les projets techniques sont exécutés sans analyse préalable du domaine ou des processus d'élaboration des politiques auxquels ils pourraient être liés. Par exemple, l'équipe n'a pas pu établir que les projets appliquent une procédure normalisée pour conduire une analyse de « l'environnement favorable » et des problèmes institutionnels et gouvernance, analyse qui permettrait de déterminer si le gouvernement concerné est capable de généraliser ce qui est promu dans les projets de la FAO. Un bon exemple à ce sujet est donné par la mise en œuvre du projet de lutte intégrée contre les ravageurs en Syrie. Les responsables du projet dépendaient énormément du service de vulgarisation du secteur public pour conduire les activités prévues, notamment les écoles pratiques d'agriculture, d'autant qu'ils espéraient que ce type d'activités se poursuivrait après la fin du projet. Pourtant, l'équipe n'a pas pu trouver d'éléments concrets indiquant que ces responsables avaient effectué une analyse afin de savoir si le service public de vulgarisation en Syrie serait capable de poursuivre ces activités sans assistance. Des observations analogues ont été faites concernant un vaste projet axé sur la productivité au Soudan.
170. On peut se demander si ce constat s'applique aussi aux projets financés au titre du Programme de coopération technique (PCT). Selon le Manuel du PCT, ces projets exigent une analyse pour savoir si l'assistance fournie vise « un problème ou une lacune critique clairement définis, identifiés par les bénéficiaires ou les partenaires » (sachant qu'elle satisfait également d'autres critères comme celui d'être liée aux résultats organisationnels de la FAO). Pourtant, il n'est pas obligatoire d'évaluer si l'assistance de la FAO en matière juridique et de politiques est souhaitable ou nécessaire dans le contexte des projets proposés au titre du PCT. En fait, le mot « politiques » n'apparaît même pas dans le tableau des critères d'éligibilité des projets du PCT<sup>44</sup>.
171. Dans ce contexte, l'équipe d'évaluation conclut que le travail de la FAO sur les politiques dans les domaines techniques est encore très éloigné de la recommandation de l'EEI (voir ci-dessus) qui préconise de ne plus donner la priorité à la promotion des technologies afin de mieux se concentrer sur la création d'un cadre législatif, institutionnel et politique favorable. Cette question est abordée dans les **Recommandations 1 et 2**.
172. L'aide humanitaire et d'urgence ainsi que l'appui au redressement représentent par ailleurs une proportion importante du portefeuille de la FAO (globalement, près de 50 pour cent des projets de la FAO financés par les donateurs sont classés dans cette catégorie). On peut donc se demander également dans quelle mesure ces projets sont utilisés pour traiter les questions de politiques et créer un cadre institutionnel favorable à l'agriculture et à la sécurité alimentaire. Les observations faites pendant les visites de pays montrent un tableau contrasté à cet égard. D'une part, on trouve des exemples de la manière dont la FAO, en fournissant des semences et d'autres ressources de production et en renforçant les capacités, a contribué à recentrer le travail consacré aux politiques sur la réduction des risques de catastrophes, voire sur l'agriculture de conservation, l'incorporation des groupes autochtones ou marginaux dans la

---

<sup>43</sup> Cela était vrai pour tous les secteurs, y compris les fonctionnaires du Siège, des bureaux régionaux et sous-régionaux, à l'exception du groupe chargé des politiques au Département des pêches, qui fournit en général un appui aux fonctionnaires techniques du département. Dans le Bureau régional pour le Proche-Orient, la Sous-Division de l'assistance aux politiques – avant d'être supprimée en 2008, aurait fourni un appui direct aux fonctionnaires techniques régionaux en matière d'élaboration des politiques.

<sup>44</sup> Voir: [http://www.fao.org/tc/tcp/eligibility\\_en.asp](http://www.fao.org/tc/tcp/eligibility_en.asp).

redéfinition des régimes fonciers, la mise en œuvre d'un programme de lutte contre les ravageurs plus viable et une meilleure maîtrise des maladies animales transfrontières<sup>45</sup>. Dans certains cas, le processus de redressement et de reconstruction a permis à la FAO de participer à l'examen et à la modernisation des cadres de politiques antérieurs à une crise. Ce fut le cas, par exemple, pour les politiques des pêches en vigueur dans plusieurs pays suite au tsunami qui s'est produit dans l'océan Indien en 2004. D'autre part, l'équipe a été aussi confrontée aux préoccupations des décideurs et des parties prenantes, par exemple au Soudan, pour qui l'approche de la FAO consistant à distribuer gratuitement des intrants et des services dans le secteur de l'élevage sapait les efforts déployés pour concevoir des systèmes d'approvisionnement durables. Au Bangladesh, l'équipe a observé que plusieurs années après une situation d'urgence (inondations), des fraises rotatives et des intrants pour étangs de pisciculture avaient été distribués dans le cadre d'un projet de redressement à des exploitants qui n'appartenaient pas à des groupes particulièrement vulnérables ou des groupes cibles touchés. Ces observations suggèrent que, comme dans le cas des projets techniques, il est nécessaire de prêter une attention plus *systématique* aux enjeux liés aux politiques.

#### *Visibilité et rôle limités dans le dialogue sur les politiques agricoles nationales*

173. Le lien étroit qui unit la FAO avec les ministères de l'agriculture a été clairement reconnu par d'autres organisations et partenaires du développement dans les pays visités, mais beaucoup d'entre eux ont souligné que la FAO restait en retrait et n'était pas suffisamment engagée avec eux dans le dialogue sur les politiques agricoles nationales. Des expressions telles que la FAO « agit dans les coulisses avec le Ministère », la FAO « ne participe pas activement aux groupes de coordination des donateurs », la FAO est « invisible » ou « ne va pas vers les gens » ou encore « la FAO est impalpable ». Les représentants de la FAO ont estimé que ce type de critique était dû au fait qu'ils avaient donné un rôle moteur aux gouvernements et joué un rôle d'appui au lieu de se faire valoir et de rehausser leur image d'acteurs de premier plan en matière de politiques. Malheureusement, de nombreux partenaires du développement interrogés ne semblaient pas conscients de ce dilemme.
174. En outre, le manque d'image dont souffre la FAO dans le domaine des politiques n'est peut-être pas dû uniquement au fait que les gouvernements jouent un rôle moteur, mais aussi au manque de ciblage et de capacités des activités de relations publiques<sup>46</sup>. Certaines personnes interrogées ont observé que la FAO ne semble pas inciter vivement les fonctionnaires qui travaillent dans les pays à établir des liens privilégiés avec d'autres partenaires. Le fait que la FAO n'ait en général qu'une sorte de personnel international, c'est-à-dire le représentant de la FAO dans les pays, contribue à ce problème. Cela étant, sachant que la FAO prévoit de disposer d'un bureau de pays très en vue (comptant un représentant jouissant d'un statut diplomatique) dans presque tous les pays en développement, on peut légitimement s'attendre à ce que la FAO joue un rôle plus déterminant dans le dialogue sur les politiques agricoles.

#### *Capacités limitées de la FAO à mobiliser des fonds*

175. L'influence réelle de la FAO sur la décision en matière de politiques est aussi limitée parce que l'Organisation, qui n'est pas un organisme de financement, ne peut pas « mettre beaucoup d'argent sur la table ». Dans les pays où le financement des donateurs représente une large part des budgets gouvernementaux (comme c'est le cas dans de nombreux pays africains), les

---

<sup>45</sup> Par exemple, les interventions en cas d'urgence ont montré qu'il était nécessaire de décentraliser (Ouganda/Tanzanie) à cause de la réduction des subventions concernant les intrants de haute technologie et les investissements dans des technologies plus appropriées. La FAO a encouragé l'utilisation de l'agriculture de conservation dans ses programmes d'urgence au Zimbabwe, en Ouganda, en Tanzanie et dans d'autres pays.

<sup>46</sup> Une des personnes interrogées a mentionné que les organes directeurs de la FAO ne voulaient pas allouer un budget suffisant pour les activités de type relations publiques, qui sont pourtant une réussite au PAM.

personnes interrogées ont fait remarquer que les gouvernements écoutent plus favorablement les donateurs qui proposent des sommes considérables, même si leur confiance en eux est par ailleurs assez limitée. Un exemple est éclairant à cet égard: dans les pays visités pour la présente évaluation, les groupes de coordination des donateurs étaient présidés par la Banque mondiale, l'USAID, l'UE et d'autres donateurs, alors que le représentant de la FAO n'était qu'un participant parmi d'autres.

176. Même si la FAO n'apporte pas beaucoup de son propre argent sur la table, la question se pose de savoir de quelle « fonction de levier » elle dispose en ce qui concerne le financement agricole d'autres organisations. À l'évidence, le Centre d'investissement a une influence considérable sur la manière dont sont dépensés les fonds que les institutions financières internationales investissent dans l'agriculture. Pourtant, le travail sur les politiques que le Centre d'investissement conduit dans ce contexte n'est pas toujours aussi reconnu ou « visible » que la contribution de la FAO aux dialogues sur les politiques à l'échelon national. Il convient également de noter que ce Centre a du mal à exploiter les compétences des fonctionnaires des unités de la FAO chargés des questions techniques ou de politiques et qu'il dépend donc largement de consultants externes. Une des personnes interrogées a fait remarquer à cet égard que les fonctionnaires de la FAO ne semblent pas prendre conscience que leur impact sur les politiques serait beaucoup plus fort s'ils fournissaient leurs compétences, par l'intermédiaire du Centre, aux grands programmes agricoles financés par les institutions financières internationales au lieu de rester cantonnés à leurs petits projets dits de « vitrine ».
177. Les éléments rassemblés pour la présente évaluation suscitent aussi des inquiétudes quant à l'approche que les unités chargées des politiques utilisent en dehors du Centre d'investissement pour aider les ministères de l'agriculture à élaborer des propositions d'investissement fondées sur l'hypothèse que le financement pourrait être assuré en définitive par les gouvernements eux-mêmes ou les organisations de donateurs. Les « projets susceptibles d'être financés » élaborés pendant la phase initiale du processus PDDAA sont un exemple de cette approche, qui n'a pas contribué à la réputation de la FAO. De même, les stratégies et les programmes nationaux de sécurité alimentaires élaborés avec l'appui du Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée (TCSF) comprennent des plans détaillés d'investissements à réaliser, mais on peut se demander si cet effort de mobilisation de fonds est l'approche la plus prometteuse que la FAO puisse adopter pour promouvoir la sécurité alimentaire dans les pays membres<sup>47</sup>. Comme indiqué ci-dessous, une analyse plus approfondie des carences des politiques et une *stratégie davantage axée sur l'impact* pourraient être justifiées. En outre, comme cela est examiné ci-dessous, les stratégies de sécurité alimentaire ont été – et continuent de l'être – élaborées parallèlement aux stratégies générales de développement de l'agriculture et aux plans d'investissement élaborés dans le cadre du PDDAA. L'établissement de plans d'investissement par pays dans le cadre du PDDAA signifie qu'ils ont de meilleures chances d'être financés du fait de la coordination assez étroite entre les partenaires du développement dans le processus PDDAA (voir Annexe 4). Les visites de pays ont indiqué que l'appui du Centre d'investissement à l'élaboration de ces plans d'investissement a été très apprécié. Pourtant, c'est la création du Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire qui a suivi la crise des prix alimentaires de 2008 qui a permis de répondre aux besoins de financement des pays concernés. Reste à savoir dans quelle mesure ces besoins pourront être satisfaits à l'avenir.

---

<sup>47</sup> Une note explicative fournie par TCFS indique que: « Sur une période de 14 ans (1994-2008), la phase pilote du PSSA a permis d'aider 106 pays et de mobiliser 890 millions d'USD. Plus de la moitié de ces fonds venait des budgets des pays en développement et moins de 10 pour cent du Programme ordinaire de la FAO (y compris le PCT). » Ceci correspond à un montant moyen annuel de 600 000 USD par pays et il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces ressources peuvent être intégralement attribuées à l'élaboration de programmes pour la sécurité alimentaire. En outre, il semble qu'il y ait un certain décalage entre l'élaboration d'une stratégie et son approbation ou sa mise en oeuvre. La plupart des stratégies fournies par TCFS et classées « formulées et en cours d'examen » en 2011 dataient de 2006 à 2008.

*Un travail d'analyse limité à l'échelon du pays*

178. Pour être de qualité, l'assistance fournie à un pays en matière de politiques doit reposer sur une analyse approfondie du secteur agricole du pays en question. Les entretiens qui ont eu lieu dans le cadre de cette évaluation montrent que la nécessité d'un tel travail d'analyse est clairement admise par le Département ES, mais que le type d'analyse à effectuer dans ce domaine fait l'objet d'avis assez divergents au sein de la FAO. La question du mandat de l'Organisation à cet égard se pose également. Les visites de pays indiquent que la FAO ne semble pas disposer de capacités ou de mesures d'incitation suffisantes pour effectuer de tels travaux d'analyse (même lorsqu'elle exécute des projets axés sur l'élaboration de politiques et financés par des sources externes, comme au Soudan) ou utiliser des analyses existantes conduites par d'autres organisations. Les visites de pays et l'enquête réalisée auprès des représentants de la FAO montrent qu'il n'y a pas de consensus sur ce qui doit être considéré comme un travail d'analyse ou de recherche pouvant contribuer au travail sur les politiques. Dans l'enquête menée auprès des représentants de la FAO, 74 pour cent des personnes interrogées ont répondu oui à la question suivante: « La FAO produit-elle ou commande-t-elle des études ou des analyses dans le cadre de cette activité d'appui aux politiques ? » Cependant, le type de documents figurant dans la liste des exemples « d'études ou d'analyses » étaient souvent des documents de stratégie ou de politique ou encore des rapports de consultants existants au contenu analytique limité voire nul. Le Tableau 10 présente les sources des analyses et des études qui étaient, selon l'enquête, utilisées dans le cadre de l'assistance aux politiques à l'échelle des pays.

**Tableau 10. Source des études et des analyses existantes utilisées par la FAO pour l'assistance aux politiques à l'échelle des pays**

	Pourcentage (n=38)
Gouvernement	31,6
Universités/établissements de recherche locaux	47,4
FAO	5,3
Établissements de recherche internationaux	2,6
Autres établissements internationaux, par exemple autres organisations de l'ONU	13,2
Total	100,0

Source: Enquête conduite en 2011 auprès des représentants et des représentants adjoints de la FAO, et enquête réalisée pendant les visites de pays

179. Dans près de la moitié des cas, la FAO comptait sur des universités et des établissements de recherche locaux, et ce recours aux compétences locales est important et utile. Cependant, le tableau indique également que la FAO joue à peine son rôle de courtier qui met l'acquis des organisations de l'ONU ou des établissements de recherche internationaux à la disposition de ceux qui en auraient besoin et ce, même dans les pays où des corpus importants d'analyses et d'études produits par des organisations internationales sont disponibles.

180. Les pays qui ont des projets axés spécifiquement sur les politiques peuvent être considérés comme des cas spéciaux, ce qui ne les empêche pas d'être soumis, eux aussi, à des limites. Dans le cas du Bangladesh, la FAO s'est efforcée d'aider les ONG et les établissements de recherche locaux à conduire des recherches empiriques. Cette assistance a été clairement assimilée à un renforcement des capacités, et la qualité des produits découlant de ces arrangements a été assez inégale. En outre, le projet consistait dans une large mesure à fournir des conseils à court terme, ce qui avait été demandé et apprécié par le ministère. Le projet, qui bénéficiait pourtant d'un financement généreux, ne prévoyait pas de collecte de données

empiriques et d'analyse à plus long terme. La question de savoir dans quelle mesure la FAO devrait s'engager dans ce type de recherche sur les politiques mérite un examen approfondi. Le nombre croissant de programmes de l'IFPRI d'appui aux stratégies des pays indique que les donateurs manifestent un intérêt considérable pour le financement d'activités de fourniture d'avis de politiques qui sont liées à ce type de recherche sur les politiques.

181. Au Soudan du Sud, le Programme de la FAO de renforcement des capacités institutionnelles sur la sécurité alimentaire au Soudan : « Information pour l'action » (SIFSIA) a permis de créer le Secrétariat technique pour la sécurité alimentaire au Bureau de la statistique, qui produit des données à partir des évaluations des cultures largement disponibles dans les bulletins, un site web et des lettres d'information diffusées par courrier électronique. Bien que ce service soit apprécié par les parties prenantes, l'équipe d'évaluation n'a pas pu trouver d'éléments prouvant que la FAO avait utilisé ces données pour effectuer des analyses économiques, telles que des analyses de la productivité ou des marchés, alors même que l'Organisation comptait un projet axé sur la productivité au Soudan. Dans de nombreux pays visités, la FAO participe à l'élaboration de stratégies et de politiques sous-sectorielles (par exemple sur les forêts ou l'élevage), mais ces activités incluent rarement une analyse économique des différentes options de politiques. Les raisons de ce manque d'attention pour des analyses économiques plus en amont sont de deux sortes. Des entretiens avec des responsables gouvernementaux suggèrent que les gouvernements montrent peu de considération pour ce type d'analyse (voir ci-dessus), ce qui peut être lié aux faibles capacités des unités chargées des politiques dans les ministères de l'agriculture. Par exemple, certains ministères de pays à faible revenu n'ont pas d'économistes agricoles ayant le type de formation nécessaire pour effectuer ce travail. Cependant, le problème peut venir également d'un manque de priorité accordée au sein de la FAO à ce type de travail d'analyse et des faibles capacités en la matière.
182. En discutant avec la Division TCS, l'équipe a été informée que la FAO avait effectué antérieurement des examens approfondis des politiques du secteur agricole mais que cette capacité n'existait plus au sein de la division. Il a également été noté que d'autres organisations avaient abandonné ou très nettement réduit leurs capacités dans ce domaine<sup>48</sup>. Dans ce contexte, la question se pose de savoir pourquoi la FAO – en tant qu'organisation du savoir – consacre tant d'énergie à élaborer des stratégies nationales pour la sécurité alimentaire et des plans de financement connexes alors que le travail d'analyse qui serait nécessaire pour élaborer des stratégies efficaces et axées sur l'impact n'existe pas. Cette question est traitée dans les **Recommandations 1 et 2**.

*Dépendance à l'égard des solutions « universelles »*

183. Comme indiqué ci-dessus, certains des projets nationaux de la FAO portent essentiellement sur l'élaboration de politiques sous-sectorielles. Bien qu'elles ne jouent pas un rôle important dans le portefeuille de projets global, elles représentent néanmoins la plus grande proportion d'activités de politiques considérées comme les plus pertinentes dans l'enquête menée auprès des représentants de la FAO (voir ci-dessus). Ces activités comprennent notamment la conception ou la mise à jour d'une politique nationale des forêts, une politique pour le développement de l'aquaculture ou une politique de gestion des pesticides. Les responsables gouvernementaux qui ont répondu dans les pays visités ont souvent souligné que la FAO jouait un rôle utile en introduisant de nouveaux concepts dans ces politiques sous-sectorielles, comme les approches communautaires de la gestion des forêts au Soudan. Il a été également observé que la FAO pouvait encourager la participation des parties prenantes aux processus

---

<sup>48</sup> Le Département ES a indiqué qu'il serait en mesure d'organiser de tels examens si des fonds étaient disponibles. Mais au cours de ces dernières années, son action a surtout consisté à restaurer l'autorité de la FAO dans les débats mondiaux sur les politiques en s'attachant à fournir un excellent travail sur les politiques à l'échelon mondial.



d'élaboration des politiques et sensibiliser les ministères sectoriels peu familiarisés avec cette participation à la valeur d'une telle approche.

184. Cependant, l'équipe d'évaluation a également trouvé que ces politiques sous-sectorielles faisaient souvent la part belle à des « bonnes pratiques » ou des principes assez normalisés et comprenaient peu d'*analyses sociales, institutionnelles et économiques des différentes options de politiques*, ce qui aurait permis de définir des priorités. De même, les problèmes de gouvernance découlant de la mise en œuvre des politiques bien intentionnées prévues dans ces documents de stratégie ou de politiques n'ont pas été abordés de front. En ce sens, le travail sur les politiques dans les domaines techniques reflète les lacunes observées dans le travail sur les politiques générales effectué à l'échelle des pays.

#### 5.1.3.2 Raisons des problèmes de prestations à l'échelle des pays

185. La présente section aborde certaines des raisons qui expliquent les problèmes de prestations auxquels est confrontée la FAO à l'échelle des pays et qui ont été recensés pendant les visites de pays. Une série de problèmes est liée à la *demande* de travail sur les politiques à l'échelle des pays, d'autres sont dus à la capacité de *réponse* de la FAO.

#### Problèmes concernant la demande de travail sur les politiques à l'échelle des pays

186. Les entretiens conduits au Siège avec des fonctionnaires laissaient apparaître que le travail de la FAO sur les politiques à l'échelle des pays faisait l'objet d'une forte demande. Pourtant, les visites de pays montrent que cette demande varie considérablement selon les pays et selon des groupes différents au sein d'un même pays. Le cas de l'Inde illustre ce point (voir encadré 3). Certains responsables gouvernementaux en Inde ont souligné que l'élaboration des politiques était une prérogative du gouvernement, et même s'ils appréciaient l'assistance technique de la FAO, ils ne voulaient pas qu'elle soit impliquée dans des problèmes de politiques sensibles. Au Bangladesh, où la FAO exécute un vaste projet d'élaboration de politiques avec une équipe internationale, il existait une forte demande pour des conseils à court terme et des questions au jour le jour concernant le projet (par exemple, pour savoir si le gouvernement achètera des céréales à un certain prix au cours des prochaines heures). Des responsables gouvernementaux au Libéria et au Lesotho ainsi que des associations indépendantes d'agriculteurs au Bénin voulaient que la FAO leur permette de participer plus étroitement au processus de formulation des politiques. Au Malawi, les autorités nationales souhaitaient que la FAO leur fournisse un appui, sous la forme de fonctionnaires ou de consultants, afin d'élaborer des politiques et de créer les conditions de leur adoption par des activités de sensibilisation et un soutien de haut niveau. Au Rwanda, le gouvernement a aussi transmis une demande de fourniture d'avis de qualité en matière de politiques, tout en critiquant des activités d'appui fournies récemment, notamment la qualité mitigée des activités conduites dans ce domaine par des consultants de la FAO. En revanche, des responsables gouvernementaux interrogés au Soudan du Sud ont souligné que leur pays avait plus besoin d'infrastructures et d'intrants physiques que d'avis de politiques. Ils ont d'ailleurs présenté une longue liste de priorités d'investissement que la FAO devrait prendre en compte, notamment des laboratoires, des centres de vulgarisation, des stations météorologiques, etc. Ils critiquaient la nouvelle priorité donnée aux avis en matière de politiques et souhaitaient un retour à la FAO « telle que nous l'avons connue », c'est-à-dire une organisation qui, par exemple, a créé le système de recherche agricole. Au Kirghizistan, des responsables gouvernementaux ont fait part de leur mécontentement, expliquant que les organismes de développement « veulent toujours que nous changions nos lois » avant d'investir dans des projets que le gouvernement considérerait comme ultra-prioritaires.

### Encadré 3. Attentes contradictoires concernant le rôle de la FAO dans les politiques: l'exemple de l'Inde

L'étude sur l'Inde illustre le dilemme de la FAO, qui est confrontée aux attentes incompatibles du gouvernement et des diverses parties prenantes concernant son rôle dans le domaine des politiques.

*Gouvernement:* les représentants interrogés des divers ministères et départements responsables de l'agriculture, de l'élevage, des forêts, des pêches et de l'irrigation ont exprimé des attentes très différentes concernant le rôle de la FAO. Certains ont souligné que l'élaboration des politiques était une tâche souveraine de chaque pays à laquelle aucune organisation internationale ne devait participer. Seule la fourniture d'avis techniques était acceptable. D'autres ont indiqué que la FAO devrait, pour l'essentiel, œuvrer à l'échelon régional, car l'Inde disposait de capacités suffisantes pour traiter ses propres questions de politiques à l'échelon national. Les représentants ont conseillé à l'Organisation de mettre les compétences acquises par certains pays dans le domaine des politiques à la disposition des autres pays, tout en lui reprochant de ne pas mettre les meilleurs experts internationaux à leur disposition sur un sujet spécifique. À la question de savoir dans quelle mesure la FAO doit coopérer avec d'autres parties prenantes comme la société civile, le secteur privé et le parlement, certaines personnes interrogées ont exprimé leur conviction que la FAO ne devait coopérer qu'avec le gouvernement. La FAO, ont-elles ajouté, ne devrait pas jouer un rôle trop visible mais se contenter d'être comme du « sucre dans le thé ».

*Société civile et secteur privé:* Les représentants interrogés des deux groupes ont souligné que la FAO leur était ouverte et accessible et cité des exemples intéressants de collaboration avec elle. Ils ont néanmoins souligné que ces exemples étaient limités et le fruit d'interactions fortuites. Selon eux, la FAO devrait s'engager davantage avec d'eux, plus fréquemment et plus systématiquement.

*Organismes donateurs:* Certaines personnes interrogées appartenant à ce groupe avaient le sentiment que la FAO ne jouait pas un rôle suffisamment actif dans la coordination des donateurs et qu'elle manquait de vision stratégique pour engager le dialogue avec le gouvernement sur des questions de politiques importantes. Les donateurs ont reconnu que le gouvernement faisait confiance à la FAO. Il y a eu cependant des cas où les donateurs ont voulu apparemment utiliser cette confiance pour faire avancer des questions de politiques qui leur semblaient importantes, et ils ont critiqué la FAO de ne pas avoir joué ce rôle.

*Milieu universitaire:* Les personnes interrogées de ce groupe se sont félicitées du rôle joué par la FAO dans la mise à disposition d'experts internationaux sur des questions ayant trait aux politiques. Certaines critiques ont cependant été formulées selon lesquelles les experts mis à disposition n'étaient pas les meilleurs ou ne connaissaient pas suffisamment le contexte indien pour être utiles.

187. Il a également été observé que la demande de travail sur les politiques, par exemple l'élaboration d'une stratégie particulière, émanait plus souvent des donateurs que des gouvernements, car les donateurs considéraient que ces stratégies étaient une condition préalable au financement des projets. Cela peut contribuer à expliquer pourquoi la production de certains documents de politiques est considérée comme une activité importante dans le domaine de l'élaboration des politiques (voir figure 11 ci-dessus). La FAO pourrait alors répondre à la demande des gouvernements en détachant un consultant sur le terrain, mais les gouvernements ne sont pas très partisans de cette approche et l'impact réel de ce type de travail sur les politiques peut s'avérer faible. En fait, la demande d'élaboration de stratégies ou de politiques nationales en matière de sécurité alimentaire semble souvent venir de la FAO elle-même, et comme nous le verrons ci-après, les initiatives visant à formuler ces politiques ont souvent été menées parallèlement à la formulation de stratégies ou de politiques agricoles générales, ce qui crée un chevauchement d'activités considérables.
188. Comme examiné ci-dessus, dans le cadre de la nouvelle approche de programmation par pays, la FAO doit être plus systématique lorsqu'elle évalue une demande d'appui aux politiques émanant d'un pays, afin d'être conforme au processus utilisé pour établir les nouveaux cadres de programmation par pays (voir aussi l'Évaluation 2010 de la Programmation par pays). L'efficacité dépend ici 1) de la capacité de chaque bureau de pays de la FAO d'ouvrir les processus de définition des cadres de programmation par pays au plus grand nombre d'acteurs

possibles<sup>49</sup>, et 2) des informations disponibles pour la planification<sup>50</sup>. Elle dépend aussi de la rigueur avec laquelle les cadres de programmation par pays seront appliqués pour conduire les activités de la FAO dans les pays. L'Évaluation des cadres de programmation par pays a montré qu'il y aura toujours un problème concernant l'efficacité avec laquelle la FAO répond aux demandes ponctuelles des pays et exploite les possibilités de financement qui apparaissent en dehors du cadre de programmation par pays. Comme susmentionné, l'équipe d'évaluation a estimé qu'il était trop tôt pour évaluer si le nouveau cadre de programmation par pays était utile pour répondre efficacement aux besoins (les nouvelles lignes directrices viennent juste d'être terminées), et savoir dans quelle mesure les besoins/demandes des pays concerneront plus les meilleurs projets qu'un appui cohérent aux politiques. Il est préoccupant de constater que les cadres de programmation par pays examinés ne semblaient pas mettre suffisamment l'accent sur l'analyse pour définir les priorités des interventions prévues. En outre, il semble y avoir une réticence à faire participer d'autres parties prenantes au processus d'élaboration des cadres de programmation par pays, notamment lorsque celles-ci ne jouissent pas nécessairement des faveurs du gouvernement (voir plus bas l'examen de la question de la participation des parties prenantes).

#### *Une assistance aux politiques limitée pour les bureaux de pays de la FAO*

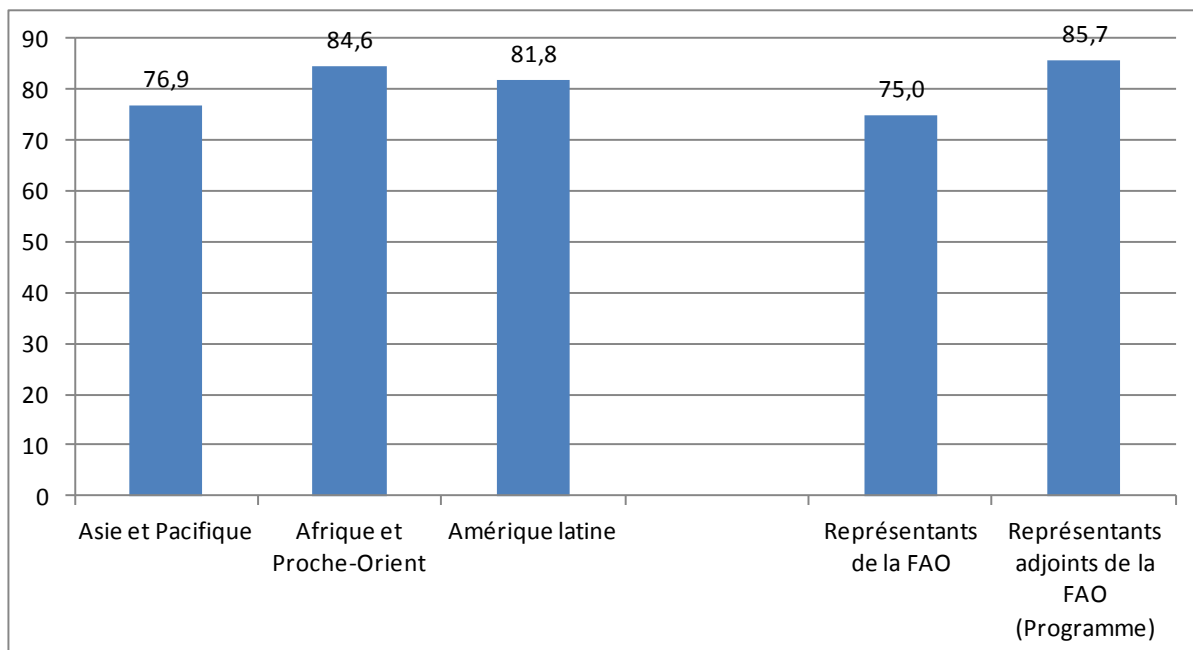
189. Les représentants de la FAO dépendent de l'appui aux politiques et de l'assistance technique pour participer efficacement aux dialogues en matière de politiques et offrir des avis de qualité en temps utile. Les visites de pays montrent que, sauf dans les cas où la FAO compte des projets consacrés spécifiquement aux politiques, les représentants de la FAO et leurs équipes de pays n'ont pas directement accès à ces avis. Comme on le verra ci-dessous, cela est dû aux capacités limitées en la matière et au manque de procédures de gestion qui permettraient à l'Organisation d'utiliser ses maigres ressources pour fournir plus efficacement des avis sur les politiques. Comme le montre la Figure , 75 pour cent des représentants de la FAO et plus de 85 pour cent des représentants adjoints de la FAO (Programme) avaient le sentiment que la FAO devait leur fournir davantage d'appui technique sur les questions ayant trait aux politiques. En particulier, les Représentants de la FAO qui n'ont pas travaillé dans l'Organisation auparavant (soit, comme susmentionné, 70 pour cent des représentants de la FAO ayant répondu à l'enquête) ont des difficultés à obtenir des informations du Siège ou des bureaux décentralisés parce qu'ils manquent de réseaux personnels.

---

<sup>49</sup> Par exemple, si les pêches sont écartées du processus, et à supposer que la FAO devienne excessivement rigide au point d'exiger que tous les projets soient intégrés dans le cadre de programmation par pays, ce cas de figure pourrait être un problème. Cependant, les entretiens conduits avec des représentants des pêches en Thaïlande ont montré que le processus avait des avantages et que l'intégration d'autres départements contribuait au renforcement de la coopération entre les différents secteurs d'un pays et permettait de mieux comprendre la valeur d'une approche plus globale pour la FAO et le pays.

<sup>50</sup> Cela souligne qu'il est important de gérer les connaissances et de s'assurer que les participants sont bien informés afin d'être en mesure de présenter et de hiérarchiser les problèmes en tenant compte de l'acquis d'autres pays et des problèmes mondiaux actuels.

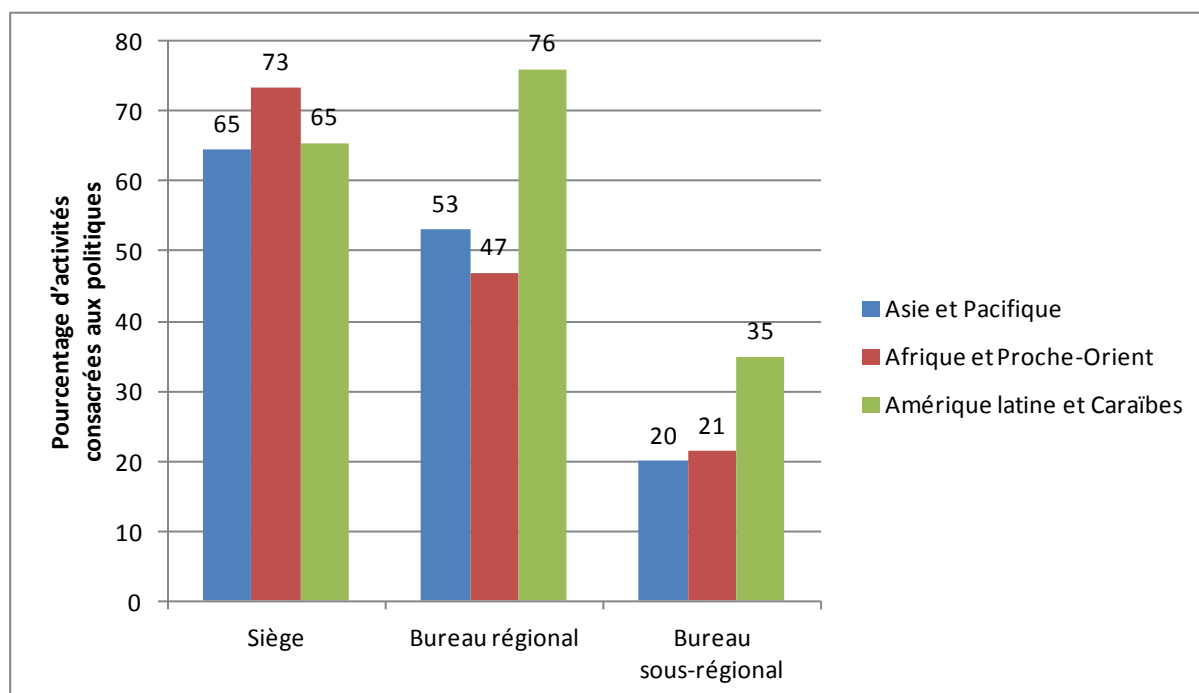
**Figure 13. Pourcentage de représentants de la FAO et de représentants adjoints de la FAO (Programme) qui ont le sentiment que la FAO devrait leur fournir davantage d'appui technique sur des questions de politiques**



Enquête conduite en 2011 auprès des représentants et des représentants adjoints de la FAO.

190. Il a été ensuite demandé aux personnes interrogées si elles recevaient un appui aux politiques de la part du Siège et des bureaux régionaux et sous-régionaux. Les résultats sont affichés à la Figure . Les chiffres montrent que 20 pour cent uniquement des activités consacrées aux politiques en Afrique étaient considérées comme les plus importantes par les personnes qui recevaient un appui aux politiques des bureaux sous-régionaux. En Amérique latine, le pourcentage correspondant était de 35 pour cent. On peut expliquer ce chiffre assez bas par le fait que les fonctionnaires chargés des politiques à ce niveau ne devraient jouer qu'un rôle de « premier point de contact ». Cependant, dans le cadre du processus de décentralisation, on a certainement voulu donner un rôle plus important au bureau sous-régional en matière d'appui aux politiques en plaçant ces fonctionnaires à ce niveau. On ferait donc un bien mauvais usage des ressources si on leur confiait comme seule tâche de « canaliser » les demandes d'analyse vers les niveaux hiérarchiques supérieurs.

**Figure 14. Pourcentage d'activités importantes consacrées aux politiques qui reçoivent un appui du Siège et des bureaux sous-régionaux et régionaux, par région**



Note: Les chiffres concernant le bureau sous-régional font uniquement référence aux activités consacrées aux politiques dans le Pacifique, car il n'y a pas de bureaux sous-régionaux pour l'Asie.

Source: Enquête conduite en 2011 auprès des représentants et des représentants adjoints de la FAO.

191. L'équipe d'évaluation a constaté que dans les régions et sous-régions, les fonctionnaires chargés des politiques devaient fournir un appui à un nombre excessif de pays. On leur demandait par ailleurs, comme on le verra ci-dessous, de consacrer du temps et des ressources aux priorités de la haute direction dans la région et au Siège, de telle sorte qu'il leur était difficile de planifier avec rigueur leurs programmes de travail<sup>51</sup>. L'appui aux politiques fourni aux pays semblait dépendre avant tout de l'efficacité des représentants de la FAO, de leurs contacts personnels pour obtenir un appui interne et de leur capacité à mobiliser ou utiliser des fonds extrabudgétaires.
192. L'équipe d'évaluation a constaté également qu'il n'y avait pas de stratégie cohérente concernant la façon dont les fonctionnaires chargés des politiques sur le terrain contribuaient aux réponses données aux demandes des pays et des institutions régionales, définissaient l'éventail des problèmes ou affectaient des priorités à leur programme de travail. Les fonctionnaires décentralisés chargés des politiques semblaient considérer que leur rôle était essentiellement de s'occuper des questions de sécurité alimentaire et non de fournir un appui aux fonctionnaires techniques régionaux et sous-régionaux en matière d'analyse ou d'élaboration de politiques. Bien que l'on insiste de plus en plus sur la nécessité de travailler en équipe dans tous les bureaux, on constate que même lorsque les équipes ont été constituées, le travail des fonctionnaires chargés des politiques est dissocié de celui des fonctionnaires techniques<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Le travail plus systématique de planification n'a été mis en place que récemment, et il est trop tôt pour juger s'il aide les fonctionnaires chargés des politiques à établir des priorités et élaborer des stratégies plus systématiquement. Il devrait néanmoins les aider à ne plus jouer le rôle d'hommes à tout faire qu'ils avaient dans le passé, dans la mesure où ils étaient souvent mobilisés pour appuyer les changements de priorités de la haute direction au Siège.

<sup>52</sup> Cette dissociation est particulièrement évidente dans la structure des équipes du Bureau pour l'Asie.

193. En outre, les fonctionnaires chargés des politiques sur le terrain ne semblent pas bénéficier dans l'ensemble d'un appui important du Siège, et leur participation dépend essentiellement des contacts personnels, mais cette situation varie selon le Bureau régional. Les ateliers qui sont organisés pour eux chaque année à Rome sur le renforcement des capacités et de l'esprit d'équipe leur permettent d'élargir leurs réseaux. Quant à l'appui que le Siège fournit aux bureaux de pays en matière de politiques, il dépend dans une large mesure des contacts personnels appropriés que le Représentant de la FAO a su établir avec le personnel du Siège. Si ces contacts sont peu nombreux, l'appui sera faible.

*Possibilités de formation limitées pour les Représentants de la FAO et les Représentants adjoints de la FAO*

194. La formation peut jouer un rôle crucial dans le renforcement des capacités des Représentants de la FAO à fournir une assistance aux politiques. Le Service d'appui à l'assistance aux politiques (TCSP) a mis en place un programme de formation de haut niveau pour les Représentants de la FAO et les hauts fonctionnaires des gouvernements, ce qui est certainement une initiative très importante à cet égard. Cependant, ce programme ne touche chaque année qu'un nombre limité de Représentants de la FAO. Dans les réponses à l'enquête, on note que 11 pour cent seulement des Représentants de la FAO et 21 pour cent des Représentants adjoints de la FAO ont indiqué qu'ils avaient reçu une formation de la FAO depuis leur entrée en fonction. Parmi ceux qui avaient reçu une formation (une semaine et demie en moyenne), le taux de satisfaction était élevé. Cela étant, sachant que la formation et l'accompagnement individualisé des responsables de haut niveau sont une pratique commune dans le secteur privé et, de plus en plus, dans le secteur public, le manque de formation en temps utile de *tous* les nouveaux Représentants de la FAO et Représentants adjoints de la FAO est clairement un sujet de préoccupation.

*Problèmes posés par le traitement des questions délicates sur le plan des politiques*

195. La relation étroite entre les bureaux de pays de la FAO et les ministères de l'agriculture empêche apparemment l'Organisation de traiter des questions pouvant être considérées comme délicates par les gouvernements. Les ministères de l'agriculture ont souvent de puissants motifs politiques qui les incitent à mener des politiques qui ne sont pas nécessairement favorables aux pauvres, comme la distribution de tracteurs en République démocratique du Congo ou de fraises rotatives au Bangladesh ou encore l'octroi non ciblé de subventions aux intrants en Inde. Les informations rassemblées à l'échelle des pays suggèrent que les gouvernements ne tiennent pas nécessairement à ce que la FAO prenne position sur ces politiques. Ils n'apprécient pas non plus que la FAO prenne le parti des donateurs sur ces sujets. Comme susmentionné, un responsable gouvernemental d'un pays africain a déploré que le représentant de la FAO ait posé des questions critiques sur une proposition du gouvernement lors d'une réunion du groupe de coordination des donateurs.

*Difficulté de nouer des liens avec tous les ministères qui s'occupent des questions de sécurité alimentaire et de développement agricole*

196. Dans de nombreux pays, les responsabilités qui relèvent du mandat de la FAO, comme la production agricole, les ressources animales, la nutrition, la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire des aliments, les pêches, les forêts, l'irrigation, le commerce agricole et d'autres domaines dépendent de différents ministères. L'équipe d'évaluation a constaté que la FAO coopère en général avec l'ensemble des ministères même si, selon certaines critiques, elle a tendance à se concentrer sur le ministère de l'agriculture. L'équipe n'a pas pu déterminer dans quelle mesure ce sont les procédures des gouvernements hôtes ou celles de la FAO qui font obstacle. En outre, la FAO semblait avoir un accès limité aux ministères chargés des finances, de l'économie et de la planification, malgré le rôle important que ces ministères jouent dans l'élaboration des politiques agricoles dans le cadre de la politique économique générale, y compris les allocations budgétaires à l'agriculture. L'enquête a indiqué que le ministère chargé

de la planification économique ou des finances était un partenaire principal dans moins de cinq pour cent des activités de politiques considérées comme importantes par les personnes interrogées. En outre, le Département de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement a noté que les Représentants de la FAO ont en général des difficultés à inclure les questions foncières dans les cadres de programmation par pays parce que les régimes fonciers relèvent d'un ministère différent de celui de l'agriculture.

*Influer sur les politiques en dialoguant avec les organisations de l'ONU*

197. Le problème du lien avec d'autres ministères que celui de l'agriculture a aussi eu un impact au niveau intergouvernemental. Par exemple, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA-ONU) a vivement critiqué l'objectif du NEPAD d'allouer 10 pour cent de son budget à l'agriculture, pensant que la FAO en était à l'origine (alors qu'il s'agissait d'une déclaration de l'Union africaine). La CEA-ONU estime que l'allocation budgétaire est une prérogative des ministères des finances (qui sont réunis par cette commission). Selon elle, l'objectif des 10 pour cent ne correspondait pas aux principes de l'allocation budgétaire et ne tenait pas compte des travaux analytiques importants que la CEA-ONU avait réalisés sur ces principes. La CEA-ONU a considéré que la FAO aurait pu éviter ce problème par une coordination plus étroite. Plus généralement, la FAO pourrait résoudre son problème de coopération avec d'autres ministères que celui de l'agriculture en utilisant plus activement les mécanismes de coordination régionaux qui mobilisent les organisations de l'ONU et les commissions économiques régionales.
198. À l'échelle des pays, on s'oriente également vers une programmation conjointe de toutes les organisations de l'ONU. Les visites de pays montrent que la FAO pourrait faire avancer ses priorités en matière de politiques en tenant le Coordonnateur résident de l'ONU beaucoup mieux informé des questions de politiques agricoles et en coopérant plus étroitement avec les organisations dont le mandat est lié à celui de la FAO (par exemple le PAM sur la sécurité alimentaire, l'OIT sur l'emploi rural, le PNUD sur l'autonomisation des femmes et le renforcement des capacités, le PNUD et le PNUE sur les questions d'environnement). Pour l'instant, la FAO semble rencontrer des problèmes à cet égard. Par exemple, l'agriculture occupait une place peu importante dans le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD 2008-2012) pour le Rwanda, malgré le rôle prépondérant que l'agriculture joue dans le développement de ce pays. La capacité des Représentants de la FAO à participer à des dialogues sur les politiques (voir ci-dessus) semble également être un obstacle.

*Limites des liens noués avec des parties prenantes non gouvernementales*

199. Les visites de pays indiquent que dans son travail sur les politiques, la FAO noue des liens avec un large éventail de parties prenantes, notamment les ONG et les organisations du secteur privé. Dans 97 pour cent des initiatives en matière de politiques considérées comme importantes par les Représentants de la FAO et les Représentants adjoints de la FAO, les consultations avec les parties prenantes faisaient partie du processus. Le nombre de consultations tenues pendant le processus d'élaboration des politiques respectives variait de 0 à 80 (Figure 15). On peut supposer qu'une proportion considérable des ressources budgétaires indiquées ci-dessus a servi à ces consultations.

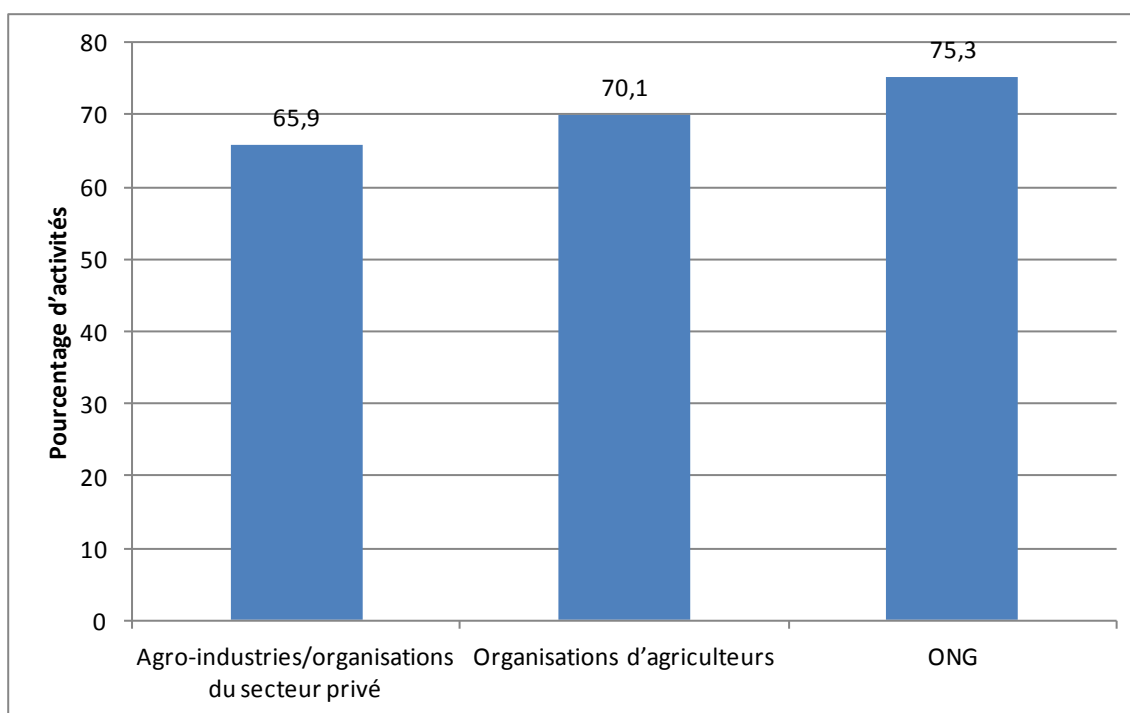
**Figure 15. Nombre de consultations de parties prenantes pour des activités considérées comme importantes**

Type d'activité	Moyenne	N	Min.	Max.
Politiques sous-sectorielles	11,2	27	1	80
Politiques agricoles générales, dont le PDDAA	10,1	17	1	30
Stratégies ou politiques pour la sécurité alimentaire	13,9	22	1	80
Avis en matière de politiques sur les événements actuels	3,0	1	3	3
Documents de la FAO (Cadre de programmation à moyen terme, Cadre de programmation par pays, etc.)	7,0	3	5	10
Autres	18,0	3	2	30
Total	11,8	73	1	80

Source: Enquête conduite en 2011 auprès des Représentants et des Représentants adjoints de la FAO, et enquête réalisée pendant les visites de pays.

200. L'enquête a indiqué que des organisations du secteur privé comme les agro-industries ou d'autres entreprises participaient à des consultations dans près des deux tiers des initiatives en matière de politiques. Dans le cas des organisations d'agriculteurs et des ONG, le pourcentage était même supérieur (Figure ).

**Figure 16. Type de parties prenantes participant à des consultations**



Source: Enquête conduite en 2011 auprès des Représentants et des Représentants adjoints de la FAO, et enquête réalisée pendant les visites de pays.

201. En ce sens, la FAO a certainement le mérite de promouvoir l'élaboration de politiques dans un cadre participatif, un point qui a été souligné par les responsables gouvernementaux interrogés pendant les visites de pays. L'évaluation du Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA) a aussi permis de constater que l'approche participative était une ligne de force du programme.

202. Mais il faut également reconnaître que la stratégie consistant, pour l'essentiel, à consulter les parties prenantes par des ateliers sur des documents de politiques spécifiques élaborés par la FAO ou ses consultants présente des limites. En effet, le rôle des parties prenantes se limite



assez souvent à commenter ou « valider » un document particulier. Les ONG étaient aussi des partenaires de la FAO dans l'exécution de ses projets, mais le cas du Rwanda a montré que cette participation ne signifiait pas nécessairement que ces organisations étaient considérées comme des partenaires dans les processus d'élaboration des politiques. Dans les pays visités, la coopération de la FAO avec les organisations nationales d'agriculteurs n'allait pas souvent au-delà de « l'atelier-validation ». Ainsi, les Représentants de la FAO ne semblent pas rencontrer souvent les représentants des organisations nationales d'agriculteurs pour connaître leurs avis et préoccupations concernant la politique agricole. Certains Représentants de la FAO se sont efforcés de les faire participer (un Représentant de la FAO a même utilisé des fonds personnels pour aider une organisation d'agriculteurs qui l'avait invité à une de leur réunion). Dans d'autres cas, les gouvernements décourageaient ce type de participation, trop sensible du point de vue politique. Les contacts entre la FAO et les parlementaires chargés de l'agriculture étaient généralement, là aussi, peu nombreux, probablement pour les mêmes raisons. Certaines personnes interrogées se sont montrées assez critiques à l'égard de la participation de type « atelier-validation » imposée aux parties prenantes, considérant qu'elle était principalement organisée par des consultants qui leur demandaient de « cocher une case » pendant le processus d'élaboration d'une politique ou d'une stratégie.

203. Un ancien Représentant de la FAO interrogé faisait observer que la collaboration avec des parties prenantes en dehors du gouvernement peut aussi jouer un rôle important dans l'inflexion des politiques agricoles en faveur des pauvres, même si cela constitue un « équilibre précaire » pour la FAO. Il signalait également que : « Promouvoir un tel changement de politique doit s'appuyer sur une collaboration ou une coalition avec des groupes qui travaillent sur la question depuis longtemps et connaissent très bien l'historique et les acteurs. Les partenaires peuvent bénéficier de certains éléments ou d'une valeur ajoutée par la FAO ou une autre organisation de l'ONU. Il est rare qu'une question totalement nouvelle surgisse, demande une attention particulière et n'ait pas de promoteur interne. Former et appuyer la coalition, avec le gouvernement, la société civile et le secteur privé est la clé du succès. Selon mon expérience, il s'agit d'un processus invariablement évolutif. Ce qui semblait possible auparavant et a échoué, ou aurait pu se poursuivre pendant un certain temps, devient possible avec un changement de personnel ou d'autres politiques, ou une crise, etc. Effectuer des analyses avec des partenaires et décider quelles sont les réformes de politiques prioritaires est nécessaire, ... et le bureau de la FAO doit choisir des priorités dans les cadres de programmation par pays, parfois en préparant le terrain, parfois en mettant la pression. » Comme indiqué ci-dessus, former une coalition ne semble pas être une pratique courante ou un atout des Représentants de la FAO. Un fonctionnaire chargé des politiques interrogé a mentionné les problèmes administratifs que posent « des activités plus complexes, axées sur les procédures, impliquant différentes parties prenantes et supposant des réactions rapides dues à des situations liées aux procédures. Ces activités sont un cauchemar du point de vue de la gestion à la FAO, qui est basée sur des règles et des réglementations élaborées principalement pour produire des documents techniques et réduire le risque de fraude ».
204. L'équipe d'évaluation suggère qu'une évolution vers une culture d'impact telle qu'elle est illustrée dans la **Recommandation 3** permettra d'obtenir une coopération plus efficace avec d'autres organisations de l'ONU et des parties prenantes non gouvernementales, et de surmonter éventuellement les problèmes d'organisation qui en découlent.

## 5.2 Répartition du travail de la FAO sur les politiques dans la « marguerite des politiques »

205. La section précédente du chapitre 5 examinait les résultats du travail sur les politiques à des niveaux différents (local, régional et mondial). La présente section étudie la marguerite des politiques décrite au chapitre 2 et utilisée comme cadre conceptuel permettant de présenter les résultats du travail de la FAO sur les politiques aux différentes phases du cycle des politiques. Cette section comprend des exemples qui illustrent certains des résultats les plus importants. La

FAO est une organisation diverse, et on trouvera des exemples d'appui parfois excellents, parfois moins bons, pour chaque phase du cycle. L'équipe d'évaluation s'est efforcée de dégager une tendance générale lorsque des faisceaux de données s'y prêtaient.

### 5.2.1 Connaissance en matière de politiques: génération et assemblage

206. Ce pétale de la marguerite est le plus souvent associé à la recherche, mais l'équipe s'est rendue compte, en analysant les interactions qu'elle a eues dans les pays et les régions et avec des organisations et des spécialistes du développement international du développement, que la FAO jouait un rôle unique dans la mesure où elle pouvait rassembler des connaissances à une échelle très large et les mettre à disposition des pays sous une forme compréhensible et pertinente. Ce rôle est devenu de plus en plus important avec le nombre exponentiel des informations produites et le nombre accru d'établissements de recherche nationaux et régionaux générant des connaissances. La FAO, forte de ses liens étroits avec les gouvernements et de sa position dans le paysage mondial, a un avantage comparatif dans la collecte, le filtrage (ou la synthèse) et le partage de ces informations.
207. En fait, la FAO a toujours eu un rôle important dans la compilation et le partage des données et des connaissances techniques produites par les gouvernements, le GCRAI (dont elle assure le coparrainage), les universités et d'autres institutions, ainsi que leur évaluation, leur mise en forme et leur distribution d'une façon qui soit accessible et adaptée aux conditions locales régnant dans les pays clients. La FAO a peu participé à la phase de recherche fondamentale ou expérimentale des domaines techniques, et l'équipe d'évaluation a constaté qu'elle avait plusieurs approches différentes de ses rôles concernant la recherche dans le domaine des politiques. Les unités chargées des politiques dans les départements des pêches et des forêts ont indiqué qu'elles ne conduisaient pas de travaux de recherche en amont mais qu'elles avaient de bons contacts avec les réseaux et les organisations de recherche. En revanche, l'unité chargée des politiques d'élevage a souligné qu'elle devait effectuer ses propres recherches considérant que les travaux publiés par les établissements de recherche étaient trop inégaux. Les départements ESA et EST sont bien armés pour fournir à la FAO ses propres capacités de recherche dans le domaine des politiques, et leur philosophie est que l'Organisation a effectivement besoin de participer à des recherches originales dans ce domaine pour conserver sa crédibilité et son rôle de chef de file, et être en mesure de trouver des solutions aux nouveaux problèmes.
208. L'équipe d'évaluation a constaté qu'il est parfois demandé à la FAO de s'engager dans des recherches sur des thèmes nouveaux, mais que dans la plupart des cas, c'est son rôle de courtier honnête du savoir qui est le plus apprécié, notamment aux niveaux national et régional. La FAO participe à des travaux de recherche inédits, d'une part pour combler des lacunes à l'échelon mondial<sup>53</sup>, d'autre part en partenariat avec d'autres organisations aux échelons national et régional (par exemple sur la politique des semences avec l'IFPRI), mais la principale demande adressée à la FAO est de se concentrer sur l'acquisition, l'assemblage la diffusion de connaissances et de données d'expérience en matière de politiques. Cependant, comme nous l'avons vu plus haut et comme nous le verrons ci-dessous, il apparaît nécessaire de conduire davantage de travaux d'analyse à l'échelle des pays.

---

<sup>53</sup> Par exemple, les travaux sur l'élevage et le changement climatique, où elle a réalisé des modèles très perfectionnés pour combler une lacune (voir SOFA 2009). Deux arguments plaident en faveur de la participation de la FAO à des travaux de recherche inédits: 1) certains thèmes sont trop importants pour qu'une seule organisation et équipe de modélisation s'en occupent (comme l'IFPRI) et 2) la FAO peut utiliser dans son travail tout l'éventail de ses connaissances techniques dans les domaines de l'agriculture et du développement rural.

209. L'équipe d'évaluation a observé qu'il existait d'excellentes activités d'assemblage des connaissances à l'échelon régional<sup>54</sup> mais que la communication de celles-ci était moins efficace. Dans des pays aussi divers que le Myanmar, la Colombie et le Bénin, des responsables chargés des politiques ont souligné qu'il était important d'être tenu informé des recherches conduites à l'échelon international et, surtout, de partager les acquis d'autres pays. Selon l'équipe d'évaluation, de nombreuses personnes interrogées sur le terrain ont mis l'accent sur les statistiques et l'utilité de FAOSTAT<sup>55</sup> comme source d'information facilitant le travail d'analyse des politiques, quel qu'il soit, ainsi que sur les produits phares que sont *La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture* (SOFA), *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde* (SOFI), *L'Évaluation des ressources forestières mondiales* pour les forêts et *La Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture* (SOFIA) pour les pêches. Les fonctionnaires des ministères visités ont demandé davantage d'informations sur le changement climatique, mais seules quelques personnes interrogées ayant un intérêt et des compétences spécifiques dans ce domaine utilisaient régulièrement les sites web de la FAO consacrés à ce thème.
210. Dans le domaine des forêts, on trouve de bons exemples dans lesquels la FAO a contribué à fournir des analyses et des connaissances à l'échelon régional (voir dans la liste des références les nombreuses et excellentes publications du Département des forêts pour l'Asie) ainsi que des possibilités de partager des données d'expérience et d'élaborer des stratégies régionales<sup>56</sup>. En Afrique, une revue régionale sur les forêts publiée par le Bureau régional de la FAO permet à des chercheurs et des universitaires africains de publier et de partager des données d'expérience. Gérée avec davantage de dynamisme, elle pourrait prendre un rôle de premier plan dans l'assemblage et la diffusion des résultats des recherches effectuées dans la région<sup>57</sup>.
211. La Division de l'économie du développement agricole (ESA) joue un rôle de chef de file dans la mesure où elle produit un grand nombre des connaissances relatives aux politiques normatives à l'échelon mondial<sup>58</sup>. Le Service d'appui à l'assistance aux politiques (TCSP) est chargé d'aider les fonctionnaires chargés des politiques dans les bureaux nationaux, sous-régionaux et régionaux à fournir des conseils en matière de politiques, de renforcer les institutions œuvrant dans le domaine des politiques et de faciliter le dialogue et l'échange des connaissances. Ce Service produit des documents de politiques générales, des matériels de formation, des études thématiques sur les politiques et organise des séminaires, des ateliers et des cours. TCSP gère également le site web « EASYPol » qui est utilisé pour la formation et contient un grand nombre d'informations.

---

<sup>54</sup> Par exemple, de nombreuses publications du Département des forêts du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (RAP), y compris l'ouvrage intitulé *Growing Green Assets* (Pescott, Durst et Leslie 2010).

<sup>55</sup> Par exemple, le Directeur adjoint du Centre national des politiques agricoles de Syrie consulte fréquemment les données sur FAOSTAT. Il est particulièrement intéressé par les publications sur la sécheresse et la flambée des prix. Le centre utilise également des matériels élaborés par EasyPOL pour les activités de formation sur l'analyse de la chaîne de valeur et les trouve très utiles.

<sup>56</sup> L'équipe d'évaluation a appris que certains pays asiatiques n'aimaient pas les réunions ouvertes et conflictuelles organisées à l'échelon mondial. Ils préfèrent être bien préparés et connaître les positions déjà négociées. Le rôle de la FAO est de faciliter ce processus, notamment en permettant aux pays plus vulnérables de participer dans de meilleures conditions d'égalité.

<sup>57</sup> Par exemple: *Les systèmes de régime fonciers des ressources naturelles et leur implication pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la conservation de la nature en Afrique*, Nature et Faune, Vol. 24, Numéro 2, Bureau régional de la FAO pour l'Afrique.

<sup>58</sup> Parmi les contributions scientifiques importantes de l'ESA, citons: *Price Volatility in Agricultural Markets* (2010); *Rising Food Prices and Undernourishment. A Cross-Country Inquiry* (2009); *A Profile of the Rural Poor* (2009) *From Land Grab to Win-Win* (2009), etc. Parmi les contributions méthodologiques, citons notamment: *Agricultural Policy Impact Analysis with Multi-Market Models: A Primer* (2008); *A conceptual framework for national agricultural, rural development, and food security strategies and policies* (2008) *A Model of Vulnerability to Food Insecurity* (2009).

212. Il faut reconnaître cependant que, pour l'essentiel, les travaux produits par ces unités répondent à une demande des directions générales ou des donateurs, et l'équipe d'évaluation a constaté que pour les fonctionnaires de terrain de la FAO et les États Membres, certains de ces travaux étaient trop théoriques<sup>59</sup>. Il a été signalé en outre que si le travail fourni répond souvent à une demande formulée dans un contexte particulier, la publication des informations vient malheureusement trop tard. En outre, des informations et des publications importantes ne parviennent souvent aux pays qu'après de longs retards même lorsqu'elles sont produites à temps. Ce point est mis en évidence dans le document intitulé « Guide to Policy and Programming actions at country level to address High Food Prices ». Ce document précieux a été d'abord publié en 2008. Une deuxième version, publiée en 2010, comprenait des mises à jour tenant compte des données d'expérience antérieures. Pourtant, les fonctionnaires du Bureau de pays de la FAO qui ont été interrogés sur ce document ne semblaient pas le connaître. Cela est peut-être dû au manque de disponibilité des fonctionnaires concernés au moment des visites de pays.
213. TCSP a apporté un soutien actif à ses fonctionnaires en facilitant les processus d'élaboration des politiques. Une série de publications spécifiques est d'ailleurs disponible dans ce domaine<sup>60</sup>. Cependant, des fonctionnaires d'autres divisions, au Siège et sur le terrain, travaillent aussi dans le domaine des politiques, mais il ne semble pas que l'utilisation de leurs matériels de renforcement des capacités en matière de processus d'élaboration des politiques soit une priorité de TCSP. Tant que le rôle joué par les fonctionnaires techniques dans le domaine des politiques (voir ci-dessus) n'est pas plus clairement défini, il est peu probable qu'il puisse en être autrement.
214. Le niveau de participation à la production de connaissances pour élaborer des politiques varie selon les régions et les sous-régions. Tous les bureaux régionaux et sous-régionaux ont indiqué qu'ils voudraient être davantage engagés dans la production de connaissances à cet effet. Cependant, comme susmentionné, les fonctionnaires chargés des politiques dans tous les bureaux de la FAO devaient s'occuper d'un nombre de pays tel qu'ils ne pouvaient pas répondre à toutes les demandes d'appui des pays. En outre, le mandat de la plupart de ces fonctionnaires comprend des tâches liées à la gestion du programme de terrain<sup>61</sup>, ce qui leur laisse peu de temps pour travailler avec les fonctionnaires techniques ou les unités d'analyse du Siège afin de produire des connaissances liées aux politiques.
215. L'utilisation assez mauvaise des produits de la connaissance, patente sur le terrain et notée également dans les précédentes évaluations, est très préoccupante. Le questionnaire envoyé aux fonctionnaires ministériels principaux demandait d'indiquer « les cinq publications les plus importantes de la FAO que vous avez utilisées dans votre travail sur les politiques au cours des cinq dernières années ». Les réponses mentionnaient principalement les publications phares de la FAO (SOFA et rapports du type « État de » ou « Situation de ») tandis que d'autres publications traitant plus spécifiquement des politiques étaient à peine mentionnées. Alors que la FAO semble véritablement jouer son rôle de collecte et d'adaptation des connaissances liées aux politiques, le partage et la communication de ces connaissances ne semblent pas faire l'objet de toute l'attention nécessaire. Cependant, la FAO étudie depuis quelque temps certains moyens innovants de résoudre ce problème. Les forums électroniques consacrés aux politiques, qui suscitent de larges débats et contribuent à la formulation de politiques à l'échelon mondial,

---

<sup>59</sup> Les publications de ES, voire, dans certains cas, de TCA, ont été considérées comme trop théoriques et inadaptées aux situations rencontrées. Les fonctionnaires de la FAO et les États Membres voulaient mieux comprendre ces questions par rapport à leurs propre réalité et non en fonction de modèles abstraits.

<sup>60</sup> L'ouvrage *Influencer les processus de politiques*, FAO 2008, de Materne Maetz et Jean Balie est une des références de base.

<sup>61</sup> Par exemple, un fonctionnaire chargé des politiques au Bureau sous-régional pour l'Afrique australe (SFS) est tenu de remplacer le Représentant de la FAO pour le Swaziland.

et l'apport important de la FAO aux plateformes électroniques axées sur l'apprentissage sont utiles à cet égard. Leur portée est encore limitée et l'équipe d'évaluation a observé que toutes les divisions doivent consacrer davantage d'efforts pour utiliser les technologies actuelles afin que les publics visés soient mieux ciblés et le partage des connaissances plus directement accessible.

### 5.2.2 *Analyse des politiques*

216. Ce pétale est souvent considéré comme l'élément central de l'assistance aux politiques et il est intimement associé aux fonctions liées à la production de connaissances et à la recherche. Si le Département ES (ESA, EST, ESW) travaille essentiellement sur les politiques à l'échelon mondial, une grande partie des activités d'assistance aux politiques qui ont lieu à l'échelle des pays, comme l'attestent les documents consacrés aux politiques et à l'appui aux politiques, semble être plus prescriptive qu'analytique ou reposant sur des éléments concrets (voir plus haut la partie sur les activités consacrées aux politiques à l'échelle des pays). Il existe cependant des exceptions importantes, notamment le travail d'ESA sur le projet de sécurité alimentaire au Bangladesh. TCSP, quant à lui, produit des instruments d'analyse des politiques et renforce les capacités dans ce domaine, mais leur utilisation au sein de la FAO semble limitée. Comme signalé précédemment, l'équipe d'évaluation a relevé que dans de nombreux cas, l'analyse des politiques est un maillon faible des activités de la FAO à l'échelle des pays. Elle serait en effet trop rhétorique et ne comprendrait pas assez d'éléments concrets et d'analyses. C'est beaucoup moins le cas à l'échelon mondial, où l'on note l'excellent travail réalisé pour produire les publications phares de type « État mondial » ou « Situation mondiale de » comme SOFA, SOFI, etc. De même le travail d'analyse et de recherche appliquée concernant certaines politiques mérite une mention spéciale<sup>62</sup>. Pour autant, l'analyse des publications d'ESA (voir Annexe 6) indique que la Division pourrait cibler d'une façon plus stratégique le travail qu'elle conduit à l'échelle des pays sur des thèmes visant à combler les lacunes qui subsistent dans les connaissances et qui relèvent des principaux domaines du mandat de la FAO, travail qui pourrait être exploité pour améliorer l'assistance aux politiques.
217. Afin de promouvoir et d'appuyer le développement agricole, il est de toute évidence nécessaire d'appliquer dans de nombreux domaines des politiques intégrant des composantes techniques importantes. Dans tous les cas de figure, les mesures de politiques qui en découlent ont des incidences socio-économiques. Il faut donc analyser les informations sur les coûts et les avantages (financiers, sociaux, environnementaux et politiques) d'une mesure pour résoudre un problème, et prendre en compte les complexités de la mise en œuvre de la politique considérée. Comme susmentionné, c'est le travail d'analyse et les éléments concrets permettant d'appuyer les politiques formulées qui manquent dans la plupart des activités d'« assistance aux politiques » de la FAO. C'était évident dans une grande partie des activités d'appui aux politiques que la FAO consacre aux secteurs de l'agriculture, de la nutrition et de la sécurité alimentaire<sup>63</sup>. Il apparaît encore plus clairement cependant qu'il manque une analyse des impacts socio-économiques des politiques et des lois découlant de l'assistance « technique »,

---

<sup>62</sup> Un travail d'analyse de bonne qualité a été effectué sur les semences en association avec l'IFPRI et les centres GCRAI, sur les bioénergies en association avec l'IFPRI, et sur les paiements pour les services rendus par l'environnement avec le WWF et CARE. Ces travaux sont quelques-uns des exemples pour lesquels des études de cas par pays ont été utilisés. Dans l'ensemble, le travail d'analyse qui a contribué au processus d'élaboration de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et la politique de la FAO en faveur des peuples autochtones et tribaux, a aussi été de bonne qualité. La FAO est aussi à la pointe de l'innovation en ce qui concerne la modélisation de l'impact de la production animale sur le changement climatique. Références: ouvrage de Lipper *et al.* sur les semences; séries de publication de Thofern *et al.* BEFS sur les bioénergies; Branca *et al.* dans le Journal of Environment & Development 20(10); 2011 pour PES, Steinfeld *et al.*, Livestock's Long Shadow.

<sup>63</sup> Politique de nutrition au Lesotho, Malawi; politique forestière au Libéria; politique foncière au Bénin.

par exemple la gestion des incendies de forêts, la lutte intégrée contre les ravageurs, l'agriculture de conservation, etc.

218. Cet aspect – les conséquences économiques et sociales, et en particulier les cheminements d'impact – manque dans la plupart des activités d'assistance technique de la FAO et encore plus dans le travail sur les politiques. Il figure parfois dans les publications normatives mais semble absent dans la plupart des activités menées à l'échelle des pays<sup>64</sup>. Ce type d'analyse est plus présent dans les activités d'assistance aux politiques du Centre d'investissement, mais aucune initiative ne semble avoir été prise pour institutionnaliser ces compétences dans le reste de la FAO ou dans les institutions clients des États Membres.
219. L'équipe d'évaluation a constaté dans les pays visités qu'il existait un éventail de politiques qui pourraient être adoptées pour résoudre la plupart des problèmes auxquels ils doivent faire face, mais que le besoin était clairement de trouver un moyen de coordonner les différents éléments des options et des mesures de politiques disponibles<sup>65</sup>. Le travail normatif de la FAO à l'échelon mondial, notamment sur les impacts du changement climatique et de l'instabilité du climat, doit être amélioré afin de mieux prendre en compte l'incertitude (par exemple, Antle 2008, et paragraphe 267 ci-après), puis transposé dans des instruments qui permettent aux pays d'examiner plusieurs scénarios de politiques explorant différentes voies possibles. Il est de plus en plus important pour les pays de pouvoir définir des politiques, ainsi que les investissements qui en découlent, tenant compte de l'incertitude, de décrire les cheminements d'impact, et de déterminer les groupes qui seront touchés et dans quelle mesure.
220. Le Bureau régional de la FAO pour l'Europe et l'Asie centrale a noté que la demande d'assistance en matière d'analyse est élevée dans cette région, et que celle concernant des travaux de qualité sur l'analyse des politiques est devenue importante au cours de ces dernières années. Les pays ont aussi reconnu l'importance de la participation d'un éventail plus large de parties prenantes, bien que le rôle de la FAO dans cette facilitation se soit principalement limité à fournir une assistance aux pays en cours d'adhésion à l'UE et à les aider à se mettre en conformité avec les politiques de l'UE.
221. De nombreux pays en développement, voire à revenu moyen, en particulier en Afrique, en Europe de l'Est, en Asie centrale et du Sud, et dans le Pacifique, ont besoin de renforcer leurs compétences analytiques et de disposer d'institutions solides pouvant faire un travail d'analyse efficace et conseiller les gouvernements sur leurs politiques agricoles et d'autres politiques influant sur l'agriculture. Même des politiques sectorielles importantes sont fréquemment négligées parce que les capacités institutionnelles ne sont pas suffisantes pour l'analyse et la formulation des politiques.

---

<sup>64</sup> Cet aspect manque dans les politiques de nutrition au Malawi et au Lesotho et il est très limité dans les activités consacrées aux politiques sectorielles dans les domaines de l'agriculture et de la sécurité alimentaire conduites dans le passé au Lesotho. Le Gouvernement du Lesotho (Ministère des finances) a constaté qu'il était absolument nécessaire que de telles compétences d'analyse soient développées au Ministère de l'agriculture. Les évaluations précédentes montraient que la question de l'analyse systématique des politiques avait été délibérément abordée au Burkina Faso, mais rien n'indique que cela ait été suivi d'effets. L'Institut de Syrie a été créé par la FAO pour fournir ce type d'assistance, mais l'équipe d'évaluation a estimé que ses priorités portaient davantage sur la fourniture de services de conseil et noté que quelques organismes publics faisaient appel à lui pour une assistance aux politiques.

<sup>65</sup> L'instabilité des prix en Amérique latine et dans les Caraïbes a été mise en évidence, ainsi que les options concernant l'expansion du secteur laitier et de la sécurité sanitaire de la viande de porc au Myanmar, la nécessité de fournir davantage de données d'analyse pouvant contribuer à l'adoption de la politique nutritionnelle au Lesotho, et enfin l'importance de fournir des cheminements d'impact pour les différentes options relatives à la superficie des terres au Bénin (problème soulevé par les associations d'exploitants agricoles concernées par la décision du gouvernement d'attirer des étrangers et de mettre l'accent sur la production à grande échelle).

222. Une analyse, sous l'angle des politiques, des questions concernant une région peut s'avérer pertinente pour d'autres régions, mais ce n'est pas toujours le cas, notamment lorsque les protagonistes sont difficiles à cerner. La FAO peut avoir besoin de prendre cette analyse en considération et de trouver des exemples adaptés dans le pays ou la région concerné<sup>66</sup>.
223. **L'exemple des biotechnologies:** De nombreux pays n'ont pas de politique claire en matière de biotechnologies. La FAO essaie de les aider à renforcer leurs capacités mais l'équipe d'évaluation n'a pas trouvé d'éléments concrets prouvant que l'analyse sociale ou économique faisait partie intégrante de cet appui aux politiques. La FAO a aidé avec un certain succès les pays à élaborer des politiques de sécurité sanitaire dans les domaines agricole et alimentaire et à mettre en place des autorités de réglementation mais, là encore, rares sont les impacts sociaux et économiques qui apparaissent clairement dans ces politiques et réglementations. Les institutions que les pays mettent en place avec l'aide de la FAO pour assurer la sécurité sanitaire des aliments (par exemple au Lesotho) veillent essentiellement au respect de critères administratifs et techniques, et rien n'indique qu'il existe une analyse économique des différentes approches visant à garantir cette sécurité. Cette analyse permettrait de comprendre l'intégrité de l'agriculture et d'évaluer les options relatives aux biotechnologies dans les pays. Même la Déclaration de la FAO sur les biotechnologies qui est publiée sur son site web ne souligne que les aspects médicaux, environnementaux, productifs et biologiques des OGM et d'autres technologies. En revanche, le travail plus récent sur l'appui fourni aux politiques relatives aux biotechnologies à l'échelle des pays ne comprend pas d'analyse approfondie des conséquences économiques<sup>67</sup>.
224. Le recours à l'analyse économique à l'échelle des pays est en général difficile à déterminer. Pourtant, au cours de la période d'évaluation, deux réalisations remarquables méritent d'être notées à cet égard. La première concerne l'assemblage des informations figurant dans le SOFA 2003-2004 sur les biotechnologies, qui a été une réalisation importante en matière de gestion des connaissances. Des cas probants d'utilisation des biotechnologies dans le monde en développement (et ailleurs) ont été analysés par une équipe composée d'experts de renommée mondiale et présentés dans un format très accessible. Les analyses sociales et économiques étaient très pointues et les opportunités et options s'offrant aux pays pour élaborer des politiques pertinentes dans ce domaine étaient parfaitement présentées. Le rapport indiquait clairement que les pays avaient besoin a) d'inclure les biotechnologies dans leurs établissements nationaux de développement et de recherche (y compris les éléments privés) et b) d'élaborer un cadre réglementaire de responsabilités qui permettent de développer des innovations biotechnologiques en toute sécurité, d'une manière raisonnée, et de les exploiter ensuite dans l'intérêt du secteur agricole national.
225. La seconde, la Conférence technique internationale sur les biotechnologies agricoles dans les pays en développement, organisée par la FAO à Guadalajara (Mexique) en mars 2010, a été une réalisation d'excellente facture même si elle a été assez tardive et d'une nature assez différente pour ce qui est du suivi<sup>68</sup>. Cette conférence a rassemblé près de 300 participants de 68 pays, représentant des gouvernements, des organisations de l'ONU et d'autres organisations

---

<sup>66</sup> Par exemple, s'inspirer de l'expérience de l'Ouganda en matière d'égalité des sexes n'était pas considéré comme pertinent pour élaborer des politiques axées sur le genre en Europe de l'Est. De même, utiliser des exemples de conservation des forêts dans l'Amérique centrale tropicale était considéré comme inapproprié pour les populations des régions sèches et montagneuses du Lesotho. Bien que les principes aient été les mêmes, les populations n'étaient pas capables de les interpréter suffisamment et avaient besoin de principes énoncés clairement fondés sur des exemples locaux considérés comme pertinents.

<sup>67</sup> Avec la Thaïlande, la Tanzanie et le Pérou comme études de cas utilisant le cadre analytique. The BEFS Analytical Framework, Env. and NR Management WP 16, FAO, Rome 2010.

<sup>68</sup> Le procès-verbal de la conférence porte l'intitulé ABDC2010: « Agricultural biotechnologies in developing countries: Options and opportunities in crops, forestry, livestock, fisheries and agro-industry to face the challenges of food insecurity and climate change (ABDC-10) ». Il peut être consulté par tous les décideurs.

intergouvernementales, des instituts du GCRAI, des organisations de la société civile et des ONG internationales. Elle a été considérée par les participants rencontrés par l'équipe d'évaluation comme très réussie car elle a attiré l'attention sur des questions portant sur les biotechnologies et permis de mettre différents points de vue et analyses au centre du débat.

### 5.2.3 *Formulation, négociation et adoption de politiques*

226. Cette série de pétales de la marguerite est liée aux questions qui se posent lorsqu'il incombe aux gouvernements de prendre des décisions, de faire les investissements nécessaires, d'utiliser les connaissances, les avis, les analyses et les capacités renforcées que la FAO et d'autres mettent à leur disposition. Pourtant, la FAO peut également jouer un rôle de catalyseur important dans ce domaine, rôle pour lequel elle sera de plus en plus sollicitée<sup>69</sup>.
227. La FAO a un avantage comparatif car elle facilite le dialogue entre les différents secteurs et parties prenantes d'un pays, entre les gouvernements des pays d'une région, et entre les gouvernements et les partenaires du développement à l'échelle des pays et à l'échelon international. Comme illustré ci-dessus, elle met en jeu sa réputation de courtier honnête et s'appuie sur sa capacité de fournir des analyses neutres des options de politiques en tenant compte des incidences sociales, économiques, environnementales et techniques.
228. Dans les pays visités, la FAO a souvent été considérée comme capable de promouvoir des normes internationales et d'attirer l'attention sur des questions nouvelles avec davantage d'autorité que, par exemple, les technocrates des ministères de l'agriculture. Elle tient cette réputation de ses compétences reconnues dans la plupart des domaines, de sa renommée internationale, qui est très grande, et de sa capacité, largement admise, à être un arbitre externe imperméable à toute influence extérieure. De nombreuses politiques, que les technocrates locaux soutiennent, ne sont pas forcément faciles à défendre du point de vue politique, et la FAO joue un rôle de facilitation important dans ce contexte. Cette faculté a été considérée comme un atout important au Lesotho et au Bénin et, dans une moindre mesure, au Libéria, où il existe de nombreux donateurs internationaux très actifs et disposant d'une puissance financière plus grande pour appuyer leurs intérêts. Au Myanmar, la capacité de la FAO à appuyer davantage de processus participatifs et d'autonomisation a été particulièrement appréciée par les responsables gouvernementaux des pêches, et il est apparu qu'une plus grande participation des universitaires et des chercheurs serait en général la bienvenue. Même dans les pays à revenu moyen, comme la Colombie ou la Turquie, la FAO est invitée à jouer ce rôle afin de fournir des avis et de conduire des activités avec un financement national (fonds fiduciaires unilatéraux), mais en dehors de toute politique gouvernementale. L'Organisation est aussi capable, grâce à son pouvoir fédérateur, de rassembler les parties prenantes les plus diverses pour examiner des questions liées à la formulation et l'adoption des politiques. Cependant, comme vu précédemment, une participation plus stratégique des parties prenantes, qui ne se limiterait pas aux seuls ateliers, semble justifiée, notamment si l'on veut que les politiques aient un véritable impact.
229. **Produire un document de politique ou faciliter un processus:** Un point est fréquemment noté par l'équipe d'évaluation: lorsque la FAO participe directement à la formulation d'une politique pour un pays, cette participation consiste généralement à embaucher des consultants recrutés sur le plan local ou international pour produire un document de politiques. L'équipe a estimé que cette approche de la formulation était un des principaux points faibles de l'appui aux politiques, ainsi que la diffusion et l'utilisation insuffisantes des connaissances. Comme déjà indiqué ci-dessus, bien qu'il soit fait un usage généreux de termes comme « adhésion des

---

<sup>69</sup> Les pays et les organisations internationales souhaitent que la FAO aide les pays afin que les politiques ne restent pas « dans un tiroir ».



parties prenantes ou du gouvernement », « appropriation nationale », « dirigé par le pays », etc., le véritable travail d'élaboration du document de politiques revient en fait aux experts extérieurs. Or les consultants sont censés procéder à de larges concertations, mais leurs mandats ne soulignent pas en général suffisamment que le renforcement des capacités est un produit essentiel de leur activité et que l'institution qui est aidée doit élaborer elle-même la politique visée. Cela n'est probablement pas possible lorsque le pays souffre d'une pénurie de compétences extrême, comme au Libéria, mais même dans ce cas, il conviendrait que l'institution publique concernée puisse avoir davantage de responsabilités dans la formulation de la politique pertinente. Cette tendance à prendre en charge la formulation, ou à utiliser des consultants pour le faire, n'est pas propre à la FAO. Il s'agit là d'une manière « usuelle » pour les partenaires du développement de contribuer à l'élaboration des politiques. L'avenir doit être en rupture avec le passé et l'équipe d'évaluation présente des suggestions au chapitre 7 pour que cette situation change dans ce domaine.

230. **Créer des compétences « relationnelles » pour la négociation:** Dans le cadre d'une initiative remontant à 2003, la FAO a commencé à développer des capacités et des compétences de négociation dans les États Membres, en particulier dans le domaine des politiques. Le projet a permis d'élaborer du matériel de formation et de conduire des ateliers de renforcement des capacités dans plusieurs pays. Le même projet (voir <http://www.fao.org/tc/negotiation/index.asp?lang=fr>) a aussi contribué au renforcement des compétences de négociation des fonctionnaires de la FAO et donc à trouver un équilibre entre compétences relationnelles et techniques afin d'accroître l'efficacité de l'assistance aux politiques. Il a en outre permis d'élaborer une approche du renforcement des capacités pour des négociations qui sont d'un intérêt plus large, et de produire des documents analytiques et techniques. Le but était de promouvoir une approche à moyen-long terme fondée sur des processus facilités visant à renforcer les compétences et les capacités institutionnelles et individuelles pour participer plus efficacement aux négociations à l'échelon régional (CEDEAO, UEMOA, COMESA, SADC, etc.). Cependant, la FAO a rencontré des problèmes pour faire vivre cette initiative.
231. **Fédérateur neutre:** Comme vu précédemment, un aspect largement apprécié de l'appui fourni par la FAO aux politiques est qu'il mobilise un large éventail de parties prenantes pendant la formulation. Les ministères des forêts et des pêches thaïlandais ont indiqué que cette mobilisation avait renforcé leur capacité à intégrer les points de vue des parties prenantes dans leurs politiques. La République démocratique du Congo a reconnu que la FAO était une organisation capable de mobiliser non seulement les organisations de la société civile mais aussi celles du secteur privé.
232. Cependant, la FAO ne parvient pas toujours à assumer ce rôle fédérateur. Dans la plupart des pays, la FAO considère que son client principal est le Ministère de l'agriculture et que la coopération avec d'autres ministères et acteurs est un avantage indirect qui sied à une organisation internationale efficace mais qui ne fait pas partie des priorités de la FAO en tant qu'organisation<sup>70</sup>. Dans d'autres cas, c'est le gouvernement du pays qui ne souhaite pas que la FAO dialogue directement avec d'autres parties prenantes.
233. Au Bénin, la principale fédération regroupant les organisations d'exploitants agricoles a estimé que la FAO donnait trop de poids aux avis du gouvernement et des associations parapubliques et ne défendait pas suffisamment son point de vue sur des questions délicates, soulignant que l'Organisation devait dialoguer davantage avec les agriculteurs et d'autres acteurs locaux. Au Lesotho, la FAO a contribué activement à la création d'une organisation fédérant les exploitants agricoles, qui ont demandé à l'Organisation de les faire participer plus étroitement au dialogue sur les politiques afin de pouvoir bénéficier directement des connaissances qu'elle diffuse. Au

---

<sup>70</sup> L'équipe d'évaluation a noté ces remarques, formulées par certains interlocuteurs au Bénin et au Myanmar, ainsi que dans les bureaux régionaux et au Siège.

Libéria, les organisations d'agriculteurs naissantes ont indiqué que la FAO pourrait les impliquer davantage dans le débat politique. Tous ces exemples, qui montrent que les agriculteurs demandent à la FAO de les appuyer davantage, mettent également en évidence l'étroitesse des liens qui les unissent avec le bureau local de la FAO. Au Myanmar, où la FAO dialogue à l'heure actuelle exclusivement avec le gouvernement compte tenu des changements politiques récents, l'Organisation devra aider les agriculteurs et la société civile à prendre part au débat sur l'élaboration des politiques. La FAO est probablement l'organisation la mieux placée pour cela, à condition qu'elle soit capable d'établir ou de rétablir sa crédibilité auprès des autres partenaires du développement. Dans les pays à revenu moyen comme la Thaïlande, où les agriculteurs et les organisations de la société civile sont politiquement plus puissants, les besoins sont davantage axés sur le renforcement des capacités d'analyse et l'accès à l'information.

234. **L'exemple des politiques relatives au changement climatique:** Le travail sur les politiques liées au changement climatique est un domaine dans lequel tous les pays semblaient avoir besoin d'assistance, qu'il s'agisse de la formulation, de la négociation, de l'adoption ou de l'investissement. Même dans des pays à revenu moyen comme la Thaïlande et la Colombie, les divers ministères souhaitaient recevoir davantage de soutien pour être parties prenantes des protocoles internationaux sur le changement climatique. La FAO, si elle a été active à l'échelon mondial (voir encadré 2 sur les activités liées au changement climatique), doit encore faire davantage, non seulement pour diffuser des connaissances et analyser des stratégies possibles<sup>71</sup>, mais aussi pour aider les pays à élaborer les politiques qui leur permettront de tirer parti des possibilités d'adaptation et d'atténuation. L'équipe a constaté que la FAO avait fourni une assistance de ce type dans certains pays, et que le Siège avait lancé des initiatives dans lesquelles des pays à l'étude élaborent des éléments concrets pour ces politiques. L'assistance fournie aux pays pour formuler, négocier, adopter et définir les investissements nécessaires pour rendre les politiques opérationnelles constitue une priorité dans la plupart des pays. L'évaluation a constaté que la plupart des fonctionnaires de la FAO sur le terrain, voire au Siège, n'étaient pas encore prêts à jouer ce rôle. Il s'agit d'un domaine dans lequel des sources de financement extrabudgétaires existent et la FAO doit aider les pays à mieux y accéder. L'équipe d'évaluation a estimé que d'autres organisations internationales prenaient l'ascendant dans des domaines où l'on aurait pu croire que la FAO avait un avantage comparatif<sup>72</sup>. Cela étant, la FAO aide certains pays à formuler des politiques et des stratégies d'adaptation aux effets du changement climatique, par exemple la Syrie, où le Représentant de la FAO a aidé le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire à rédiger une deuxième stratégie, plus élaborée, sur le changement climatique.

235. **Rôle de plateforme:** comme susmentionné, l'équipe d'évaluation a noté que la FAO jouait activement son rôle de courtier honnête aux échelons national et mondial et, de plus en plus, à l'échelon régional<sup>73</sup>. De nombreux partenaires interrogés dans les pays ont indiqué qu'ils souhaiteraient que la FAO joue un rôle plus important, mais que leurs ressources étaient très insuffisantes<sup>74</sup>. L'équipe d'évaluation a cependant constaté que ce rôle n'est pas bien considéré

---

<sup>71</sup> En particulier, le travail effectué jusqu'ici par la FAO n'a pas encore pris en compte comme il convient les nombreuses et vastes incertitudes inhérentes au changement climatique (par exemple Weitzman 2011, Quiggin 2012), sans doute à cause d'un manque de compétences spécialisées dans le domaine de l'analyse des incertitudes, un thème examiné dans la Recommandation 4 (chapitre 7).

<sup>72</sup> Un exemple est UNREDD+ (Réduire les émissions dues à la déforestation et la dégradation des forêts), pour lequel le rôle de la FAO consiste principalement à apporter un appui technique aux processus d'« évaluation, de notification et de vérification » (MRV) en se concentrant sur des méthodes de mesure et d'évaluation des stocks de carbone terrestres et de leurs variations. La FAO semble peu engagée dans l'élaboration des politiques nationales d'adaptation, d'atténuation et d'accès à UNREDD+.

<sup>73</sup> Par exemple dans la gestion des pêches en Asie du Sud (mentionné par l'Inde), la médiation concernant la grippe aviaire, et au niveau sous-régional, par exemple le Bureau sous-régional pour le Pacifique (SAP).

<sup>74</sup> Cela a été répété dans la plupart des pays visités et particulièrement au Lesotho, au Libéria et en Thaïlande.

au sein de la FAO – peu de reconnaissance pour le temps passé – et qu’il pourrait être de plus en plus marginalisé par le système de gestion axé sur les résultats, sauf si ce rôle est défini avec davantage de précision et si des ressources et du temps sont alloués à la facilitation. L’assistance aux politiques est un processus dont un des éléments clés consiste à donner plus de visibilité aux questions de politiques afin de gagner l’adhésion en facilitant le dialogue entre les différentes parties prenantes à l’échelon national<sup>75</sup>, entre les organismes gouvernementaux des pays et entre les pays. Dans certains pays, la FAO fournit aussi une plateforme aux organismes de développement et au gouvernement<sup>76</sup>; dans d’autres, son action est plus marginale. L’équipe d’évaluation a constaté que dans la plupart des pays visités, l’engagement de la FAO n’est pas aussi marqué que ne le voudraient les organisations bilatérales et les gouvernements. Ce déficit d’engagement est souvent lié aux capacités et aux ressources humaines (voir le chapitre 4 à ce sujet).

236. Bien que le rôle de la FAO dans l’adoption des politiques soit limité (voir ci-dessus), l’Organisation peut parfois jouer un rôle important en facilitant le dialogue entre les parties prenantes afin que les options de politiques puissent être examinées, en contribuant à fournir des informations sur l’importance des politiques à prendre en considération et en leur donnant une certaine légitimité<sup>77</sup>. Les réponses données par les personnes interrogées sur le terrain et au Siège indiquaient que la FAO occupe une position centrale car elle fournit une plateforme et facilite les projets et les politiques, et mentionnaient la réputation et la crédibilité de l’Organisation. Comme indiqué dans la **Recommandation 3**, l’Organisation pourrait cependant mettre davantage l’accent sur l’impact du travail sur les politiques. À l’échelle des pays, le Représentant de la FAO doit jouer un rôle essentiel à cet égard. Dans certains pays où un vaste programme d’urgence est en cours, ce rôle de facilitation est joué par le coordonnateur des opérations d’urgence, qui anime et coordonne les activités d’urgence, et le programme et la réputation de la FAO, ainsi que son rôle central de facilitateur, sont largement reconnus. Conformément aux recommandations de l’évaluation de la programmation par pays réalisée en 2010, la présente équipe d’évaluation a noté que le Cadre de programmation par pays devra être utilisé dès qu’il sera mis en place. Il sera d’autant plus efficace qu’il servira de plateforme pour encourager le dialogue sur les politiques et fournira des informations dont les gouvernements pourront se servir pour définir leurs priorités.

#### 5.2.4 *Lier les politiques à l’investissement*

237. Ce pétale de la marguerite symbolise le fait que, à l’exception de quelques changements apportés aux politiques comme l’abolition de subventions ou une modification des tarifs douaniers, la mise en œuvre des politiques exige généralement des investissements publics qui dépendent des décisions prises par les ministres de l’économie et des finances, même s’il s’agit d’investissements financés par des ressources de donateurs. Ces décisions sont le plus souvent

---

<sup>75</sup> Le Ministère des pêches en Thaïlande a apprécié la possibilité de travailler en étroite collaboration avec les autres ministères compétents à toutes les étapes du processus du Cadre de programmation par pays. Le travail d’analyse des politiques effectué par l’équipe Projet bioénergies et sécurité alimentaire (BEFS) en Thaïlande est le fruit d’une collaboration entre divers ministères, l’université et le ministère de l’agriculture. L’équipe chargée d’évaluer le renforcement des capacités a noté des exemples intéressants dans lesquels le renforcement des capacités fournissait une plateforme propice à une collaboration étroite entre les ministères du Burkina Faso, l’évaluation du Programme de partenariat FAO/Pays-Bas sur la formulation des politiques de sécurité alimentaire, dans le cadre duquel plusieurs ministères ministères et autorités locales ont échangé des idées.

<sup>76</sup> La FAO s’emploie activement à fournir une plateforme d’échanges au Zimbabwe par l’intermédiaire du Groupe de travail pour la coordination des activités agricoles, et ce rôle est reconnu par les organisations internationales et les parties prenantes nationales. Cependant, dans tous les pays examinés, l’équipe d’évaluation n’a pas pu constater qu’il s’agissait d’une plateforme suffisamment large pour faciliter la participation.

<sup>77</sup> La FAO a eu un rôle important car elle a permis de donner une place plus importante aux questions de genre et aux peuples autochtones dans les problématiques liés aux régimes fonciers et à l’accès aux ressources. Certains considèrent cependant qu’elle pourrait faire davantage dans ce domaine.

fondées sur des retombées sociales et financières escomptées et des effets démultiplicateurs potentiels. En outre, les décisions budgétaires sont souvent la résultante de facteurs politiques, ou d'autres. En conséquence, si l'on veut allouer des ressources à ces politiques pour qu'elles soient mises en œuvre avec efficacité, il faut impérativement effectuer une analyse explicite des coûts et des avantages sociaux et financiers, ainsi que, dans l'idéal, une analyse des options alternatives. À l'exception du travail effectué dans le Centre d'investissement (TCI), ce type d'analyse brillait par son absence dans la plupart des documents de politiques examinés par l'équipe d'évaluation. Même en ce qui concerne les documents comprenant des estimations budgétaires, comme les stratégies nationales pour la sécurité alimentaire, ces chiffres ne semblaient pas fondés sur une analyse quelconque. Ceci pourrait être une des raisons pour lesquelles la FAO ne semble jamais parvenir à faire avancer les priorités en matière agricole ou à convaincre les ministres des finances et les donateurs de les financer (voir plus haut). Il est donc difficile dans ces conditions de faire avancer les choses, même pour des politiques pouvant être formellement adoptées.

238. La FAO a montré qu'elle avait la capacité de présenter clairement les questions économiques et techniques dans certains bureaux sous-régionaux mais, pour l'essentiel, c'est le Centre d'investissement (TCI) qui analyse le retour sur investissement que l'on attend d'une nouvelle politique ou d'un changement de politique, voire, plus rarement, d'un projet. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation a constaté que l'interaction entre les politiques, l'investissement et les connaissances techniques était insuffisante.
239. Le Centre d'investissement (TCI) est réputé pour le travail contractuel qu'il effectue avec les institutions financières internationales (IFI), comme le montrent les appréciations positives recueillies par l'équipe d'évaluation auprès des fonctionnaires de la Banque mondiale, par exemple. En réponse aux sollicitations des clients de ces institutions, TCI décrit les liens qui existent entre les politiques et l'investissement. TCI a joué un rôle important (parfois excessif, selon certains fonctionnaires de TCI) dans l'élaboration des plans d'investissement, comme ceux qui sont liés au PDDAA, qui ont permis à des pays de bénéficier des financements du Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. Le Rwanda et le Bangladesh en sont de bons exemples. Cependant, comme susmentionné, TCI fait souvent appel à des experts externes à la FAO, même dans des domaines techniques relevant de la compétence de l'Organisation. Cette approche réduit l'échange fécond des idées et la mise en commun des acquis au sein de l'Organisation. Elle résulte cependant d'un problème pratique: en fait, TCI ne peut pas facilement exploiter les compétences internes à l'Organisation car le Centre a souvent besoin de ressources disponibles très rapidement et à court terme, ce que les divisions techniques ne peuvent pas, ou ne veulent pas, fournir. Les actions urgentes menées suite à l'EEI ont permis d'améliorer quelque peu la situation, grâce, notamment, aux nouveaux fonctionnaires décentralisés chargés des investissements dans les bureaux régionaux et sous-régionaux, mais l'équipe d'évaluation a constaté que les liens entre TCI et d'autres unités dans la région et au Siège continuent d'être relativement distendus (cette question sera examinée au chapitre 6).
240. Les donateurs sont de plus en plus réticents à financer des projets et des programmes qui ne sont pas appuyés par des cheminements d'impact clairs et ne démontrent pas qu'ils sont viables socialement et économiquement. Les gouvernements exigent donc davantage d'éléments concrets avant de décider d'appuyer les politiques<sup>78</sup>. La FAO doit tenir compte, comme d'autres, des besoins de résultats pour financer les interventions dans le domaine du développement.

---

<sup>78</sup> Au Lesotho, par exemple, il est apparu clairement que la politique de nutrition avait besoin de plus d'éléments concrets, et le Ministère des finances a demandé un appui accru aux fonctionnaires du Ministère de l'agriculture afin de s'assurer que les politiques élaborées par ce dernier avaient une meilleure assise économique.

### 5.2.5 Mise en œuvre des politiques

241. Ce pétale de la marguerite est un élément essentiel, mais souvent fragile, de la mise en œuvre d'une politique et de son impact. Dans de nombreux pays invités, les personnes interrogées ont appelé la FAO à s'engager davantage dans la mise en œuvre des politiques qu'elle a appuyées. Cependant, cette participation directe à la mise en œuvre ne relève pas, dans une large mesure, du mandat de la FAO et dépasse ses ressources financières. Mais là où la FAO pourrait jouer un rôle important, c'est en aidant les pays à résoudre les problèmes de gouvernance qui sont souvent les plus grands obstacles à la mise en œuvre des politiques, avec l'allocation de ressources suffisantes (pétale précédent de la marguerite). Ces problèmes sont notamment ceux qui sont liés aux « fuites » et aux achats, au ciblage des problèmes et à l'accaparement par les élites, sans parler des problèmes tels que l'absentéisme du personnel<sup>79</sup>. L'équipe d'évaluation a noté que la Division de la production végétale et de la protection des plantes avait lancé certaines initiatives remarquables pour trouver des solutions aux problèmes de gouvernance et fournir une formation aux États Membres dans ce domaine. De même, les instruments mondiaux volontaires relatifs aux pêches, aux forêts et aux régimes fonciers traitent les problèmes de gouvernance. Par ailleurs, l'équipe d'évaluation a observé que la FAO ne prêtait pas une attention suffisante à cette question certes sensible mais importante. Elle a noté que, au contraire, l'Organisation mettait en œuvre un grand nombre de projets de terrain (voir l'exemple du Rwanda décrit en détail ci-dessus) qui sont selon toute vraisemblance en dehors de son mandat. Or la FAO conduit ces projets parce qu'ils sont financés ou parce que les pays le demandent. On pourrait donc recommander ici que les activités de projet soient plus systématiquement liées à l'appui à la mise en œuvre des politiques. Ces projets pourraient être systématiquement utilisés pour aider les gouvernements à recenser et surmonter les problèmes de gouvernance liés à la mise en œuvre.
242. Comme noté dans le présent chapitre dans d'autres contextes, l'équipe d'évaluation a eu le sentiment que la FAO ne donnait pas la priorité nécessaire au *renforcement des capacités consacrées aux politiques*, notamment, dans notre cas, pour s'assurer que les politiques sont mises en œuvre. Elle a constaté que, bien qu'il existe de nombreuses petites initiatives pour renforcer les capacités, il n'est pas encore dans la culture de l'Organisation de veiller à ce que tous les projets soient élaborés en vue d'y contribuer<sup>80</sup>. Par ailleurs, les mécanismes en place ne semblent pas suffisants pour que les consultants travaillant sur des projets de la FAO et du PCT soient en rapport avec les divisions techniques compétentes aux niveaux sous-régional, régional et du Siège. Ces consultants n'étaient également dirigés que par intermittence vers la base de connaissances de la FAO. Enfin, les fonctionnaires techniques sont également peu incités à les contacter et à participer à des activités dirigées par le pays, ce qui limite l'apprentissage mutuel et réduit les possibilités de renforcer les capacités des institutions nationales à formuler et à mettre en œuvre des politiques.

### 5.2.6 Évaluation des politiques et de leur impact

243. L'évaluation des politiques et de leur impact est quasiment absente du travail de la FAO sur les politiques, quel que soit l'échelon examiné. Certaines initiatives commencent à prendre ce problème en compte, notamment en utilisant divers systèmes de suivi examinés au chapitre 6, mais elles sont axées plus sur la documentation et le suivi de l'adoption des politiques que sur la conduite d'une évaluation complète de l'impact social et économique de l'adoption et de la mise en œuvre de celles-ci. Une « culture de l'impact » doit encore diffuser dans

---

<sup>79</sup> Voir, par exemple, Birner, R., Quisumbing, A., et Ahmed, N. (2012), en ligne à l'adresse <http://bids.org.bd/ifpri/cross-cutting2.pdf>, qui examine les problèmes de gouvernance liés au plan d'action pour la sécurité alimentaire au Bangladesh.

<sup>80</sup> Cela prendra plus de temps et de ressources mais c'est la seule façon viable de fournir une assistance.

l'Organisation. La présente évaluation examine donc ce sujet au chapitre 6. La **Recommandation 3** se concentre sur la généralisation de l'évaluation d'impact à la FAO.

5.2.7 *Renforcement institutionnel, y compris le renforcement des capacités*

244. Il s'agit là d'un élément transversal significatif de la marguerite des politiques. La FAO fournit des contributions importantes pour améliorer les capacités des individus dans les organisations partenaires nationales, notamment par le biais de matériels et de cours de formation sur les aspects divers des politiques et les différentes étapes du cycle des politiques. EASYPol est un instrument prévu à cette fin. Des publications, des cours et des ateliers, etc. très utiles ont été fournis ou organisés à quatre niveaux: central (Siège), régional, sous-régional et national. Cependant, comme cela est clairement expliqué dans l'Évaluation des activités de renforcement des capacités de la FAO en Afrique et dans la propre stratégie de la FAO relative au renforcement des capacités, le renforcement des capacités institutionnelles ne se résume pas à la présence d'un personnel de formation. Il faut également résoudre les problèmes posés par les capacités organisationnelles et la mise en place d'un environnement favorable. Cela suppose donc une organisation qui élabore un programme de travail, définit des priorités, développe des compétences pour intervenir efficacement à tous les niveaux du cycle des politiques, gagne en prestige et en reconnaissance, et surtout mobilise des fonds et élabore une stratégie de financement. Tout cela exige, par voie de conséquence, d'investir dans le renforcement de capacités institutionnelles durables. Les activités que la FAO consacre actuellement au renforcement des capacités pour atteindre cet objectif sont assez limitées. En fait, ce problème ne concerne pas que la FAO mais également de nombreuses organisations internationales pour lesquelles le renforcement des capacités institutionnelles n'a pas fait partie intégrante de leur stratégie ou n'a pas été considéré comme une de leurs priorités pendant des années. À cet égard, les indicateurs mesurant la viabilité des capacités institutionnelles sont un élément important qui, malheureusement, manque fréquemment.
245. Le renforcement des capacités des individus ne contribuera à un impact durable que s'il existe des institutions qui peuvent assurer la continuité et fournir un cadre garantissant une masse critique pour être efficace, non seulement pour analyser des options de politiques et rédiger des documents, mais surtout pour accroître la réceptivité permettant de faciliter l'adoption et la mise en œuvre. La FAO a un bilan contrasté en ce qui concerne le renforcement institutionnel. L'équipe d'évaluation a constaté qu'elle mettait sans doute trop l'accent sur la création de nouvelles organisations en tant que telles, au lieu de faciliter l'analyse, la formulation et l'adoption des politiques, activités qui fédèrent l'ensemble des départements d'un gouvernement et les parties prenantes non gouvernementales<sup>81</sup>.
246. Comme noté ci-avant, la FAO s'est efforcée, et s'efforce toujours, de fournir un appui au renforcement des capacités par le biais de projets axés sur les politiques. Elle a aussi établi, ou

---

<sup>81</sup> Le Centre national des politiques agricoles (Syrie), qui bénéficie du soutien de la FAO, est un exemple affligeant qui montre comment un investissement important peut devenir inutile lorsqu'une organisation a peu de contacts avec les universités et la société civile, et que, même au sein du gouvernement, elle est considérée comme le prolongement d'un département au lieu d'être l'organe consultatif qu'elle était censée être. Il semble d'ailleurs qu'en interne, on ne lui faisait pas toujours faire confiance pour formuler des politiques. Pour l'équipe d'évaluation, ce centre est apparu comme un organe consultatif fonctionnant à moitié et ayant certains liens privilégiés avec le gouvernement.

contribue à établir, des unités chargées des politiques dans les ministères de l'agriculture<sup>82</sup>. Cependant, comme le montrent les exemples de la Syrie, du Bangladesh et du Burkina Faso<sup>83</sup>, ce n'est pas l'importance de l'investissement qui est la clé du succès mais surtout la création d'une unité capable de nouer des liens privilégiés avec les départements qui décident de l'adoption et du financement et avec un large éventail de parties prenantes. Il convient aussi de mettre en place un mécanisme permanent d'échange d'informations et de renforcement des capacités pour s'assurer que les unités restent motivées et innovantes. Utiliser des mesures d'incitation pour retenir les fonctionnaires très qualifiés est un défi de taille, comme l'exemple de la Syrie l'a montré<sup>84</sup>.

247. Au Burkina Faso, les capacités ont pu être renforcées en intégrant des fonctionnaires du gouvernement compétents directement dans les projets, afin d'effectuer le travail d'analyse, de faciliter le processus et de rédiger le document d'analyse. La FAO, de son côté, fournissait les connaissances, les aptitudes, l'accompagnement et assurait le contrôle initial. Le projet de Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique (SPAAA) est une approche innovante à cet égard. Adoptée par la FAO, cette approche systématique fournit aux gouvernements des États Membres un appui aux politiques, définit une méthodologie permettant de mesurer et d'évaluer celles-ci et intègre les fonctions de collecte d'informations et d'analyse des options de politiques dans l'architecture nationale d'élaboration des politiques. Elle a été conçue pour renforcer les capacités des individus et des institutions à l'échelon local tout en tirant parti des compétences et des avis de partenaires du monde entier. Les activités conduites dans les pays dans le cadre de ce projet SPAAA commençaient tout juste au moment où ce rapport était préparé. L'équipe d'évaluation n'a donc pas pu les évaluer, mais l'approche semble répondre aux objectifs suivants: amélioration de la qualité des informations et de l'analyse des options de politique, amélioration du flux d'informations, suivi détaillé des politiques et de leur efficacité, incitation à utiliser les connaissances et renforcement des capacités d'élaboration des politiques et des institutions. L'équipe d'évaluation note cependant (voir chapitre 6 à ce sujet) que le projet SPAAA est une initiative de la FAO parmi d'autres en matière de suivi des politiques, ce qui est la conséquence de la fragmentation institutionnelle du travail de la FAO sur les politiques. L'équipe d'évaluation recommande vivement à la FAO de se concentrer sur une approche du suivi des politiques et de l'évaluation d'impact au lieu de se lancer dans plusieurs initiatives qui se chevauchent. Il serait également utile d'institutionnaliser les fonctions de suivi et de mesure des politiques dans le programme de travail et budget de la FAO (voir les **Recommandations 2 et 3**).

---

<sup>82</sup> Par exemple, dans le domaine spécifique des négociations commerciales et de la sécurité alimentaire, la FAO a fourni des contributions remarquables à l'échelon mondial, notamment la formation des fonctionnaires nationaux et la création d'unités responsables dans les ministères de l'agriculture (des évaluations antérieures ont cité des exemples dans les pays suivants: Kenya, Mozambique, Zanzibar, Nicaragua et Burkina Faso). D'autres projets de renforcement des capacités n'ont pas duré autant que celui concernant les départements chargés des investissements et de la planification des ministères de l'agriculture, une initiative expérimentée en Amérique latine.

<sup>83</sup> Une petite unité très bien formée au sein de la division de la statistique du ministère de l'agriculture a été associée au ministère des finances pour effectuer une analyse complexe. Elle a été aussi associée à d'autres départements, à des agriculteurs et à la société civile pour réaliser une analyse, plus simple, de la chaîne de valeur et partager les résultats (*source*: Évaluation de l'accord de coopération Norvège/FAO).

<sup>84</sup> Au moment de la visite de l'équipe d'évaluation, le Centre national des politiques agricoles ne comptait qu'un fonctionnaire titulaire d'un doctorat d'État, qui a d'ailleurs été récemment appelé au service militaire.

### 5.3 Évaluation des résultats du travail de la FAO sur les politiques

#### 5.3.1 Pertinence

248. La pertinence suppose de savoir en particulier « quelles sont les bonnes politiques et pour qui » et d'évaluer dans quelle mesure l'appui aux politiques répond aux besoins et aux demandes formulés aux échelons national et mondial. Pour l'essentiel, le travail de la FAO sur les politiques à l'échelon mondial est pertinent et répond aux besoins de la communauté internationale. La FAO est également appréciée parce qu'elle organise des campagnes internationales sur la réduction de la faim et de la pauvreté en promouvant une gestion durable de l'agriculture, des forêts et des pêches. L'Organisation a été la première à évoquer les problèmes liés à la sécurité alimentaire et à la flambée des prix des produits de base, comme on peut le voir dans l'encadré 4 ci-dessous.

#### Encadré 4. Traiter les problèmes dus à la sécurité alimentaire et à la hausse des prix

La présente évaluation a eu lieu pendant une période considérée comme beaucoup comme une crise alimentaire mondiale, la deuxième de ce type en trois ans. Les prix mondiaux du riz ont atteint un sommet en janvier 2011, poussés par une forte hausse des prix du blé, du maïs, du sucre et des huiles. Cette flambée des prix a eu un impact dévastateur sur les nombreux pauvres de la planète, qui consacrent une grande partie de leurs revenus limités à l'achat de produits alimentaires de base.

Parallèlement au lancement de l'évaluation, le G20 a demandé à plusieurs organisations internationales conduites par la FAO<sup>85</sup> « de travailler avec des parties prenantes importantes pour élaborer des options qui seront soumises au G20, sur la façon de mieux atténuer et de gérer les risques dus à l'instabilité des prix des denrées alimentaires et d'autres produits, sans perturber le comportement des marchés, en vue de protéger les plus vulnérables ». Cela montre bien que la FAO peut travailler efficacement avec d'autres organisations (pour ce qui était essentiellement une tâche de gestion des connaissances)<sup>86</sup>, et indique qu'en lui confiant une tâche de direction aussi difficile, une partie importante de la communauté internationale accorde une grande confiance à la FAO.

Pour connaître les ressorts de la flambée des prix, il suffit à l'observateur concerné de consulter les bases de données institutionnelles de la FAO, qui regorgent d'informations disponibles en un seul clic de souris. Dans le cyberspace, les avis à ce sujet sont les plus divers, allant de la spéculation aux phénomènes naturels, voire d'autres<sup>87</sup>. Mais les données semblent de plus en plus indiquer que l'avenir est préoccupant et marqué par l'incertitude. La flambée des prix est certainement due à plusieurs facteurs qui ont été décrits dans de nombreuses publications de la FAO et dans les séries du SOFI. Il apparaît que des phénomènes climatiques graves ont désorganisé le système de production agricole. Et ces phénomènes correspondent exactement à ceux qui sont décrits par le GIEC (par exemple en 2007), qui explique que les concentrations des gaz à effet de serre changent le climat. Cela signifie que les récentes flambées des prix ne sont peut-être que le début d'une saga beaucoup plus problématique.

Examinons à ce propos l'exemple du blé, dont le prix a été erratique au cours de ces dernières années (par exemple, SMIAR 2011). La cause immédiate de la flambée des prix du blé est que la production mondiale était

<sup>85</sup> FIDA, IFPRI, FMI, OCDE, CNUCED, ONU, HLTF, PAM, Banque mondiale, et OMC, sous la direction de la FAO.

<sup>86</sup> Tous les observateurs ne considèrent pas que l'augmentation de la variabilité est la seule responsable (voir, par exemple, Barrett et Bellemare 2011). De son côté, comme il apparaît dans SOFI 2011, la FAO continue d'affirmer que la volatilité est le principal ennemi des victimes de l'insécurité alimentaire.

<sup>87</sup> Dans un article du *Guardian* (23 juin 2011) sur la réunion du G20, on pouvait lire: « Mercredi, le Président Nicolas Sarkozy a de nouveau sonné la charge contre les activités spéculatives, qui seraient, selon certains, responsables de la flambée des prix. "Un marché qui n'est pas réglementé n'est pas un marché mais une loterie où la chance sourit aux plus cyniques au lieu de récompenser le travail, l'investissement et la création de valeurs", a-t-il déclaré dans un discours. Mais les ministres de l'agriculture du G20 ont, pour l'essentiel, transmis le problème à leurs homologues des finances. "Nous encourageons vivement les ministres des finances du G20 à prendre toutes les décisions qui s'imposent pour parvenir à une meilleure réglementation et supervision des marchés financiers agricoles", indique le plan d'action. »



en forte baisse. Selon les données de la FAO et du Ministère de l'agriculture américain, ce recul était dû en grande partie à une chute brutale de la production dans l'ex-Union soviétique, qui avait enregistré des records de chaleur et une sécheresse d'une ampleur sans précédent. Cette vague de chaleur russe n'est pas le seul phénomène climatique extrême en cause. D'autres ont joué un rôle important, notamment les températures élevées relevées au Brésil et les inondations historiques qui ont ravagé l'Australie et causé des dégâts considérables à la production alimentaire mondiale. Les inondations qui se sont produites en 2011 en Thaïlande, grand producteur et exportateur de riz, devraient entraîner une forte hausse des prix du riz. Le changement climatique est-il pris en compte dans les phénomènes qui influent sur le marché des produits alimentaires?

On ne peut pas, cela s'entend, attribuer les niveaux élevés de gaz à effet de serre à un seul type d'événement climatique ou à un seul facteur. Mais l'enchaînement des événements climatiques extrêmes peut devenir plus régulier, confirmant les prévisions du GIEC. Les faits montrent que les événements récents sont un avant-goût instructif des perturbations économiques et politiques auxquelles devra faire face un monde qui se réchauffe (par exemple, Krugman 2011). Et si la réponse apportée aux gaz à effet de serre n'est pas adéquate, ces perturbations seront plus nombreuses, voire pires, selon les nombreuses analyses dont la FAO, et d'autres, ont fait la synthèse dans un nombre croissant de publications (par exemple, FAO 2010, Nelson *et al.* 2009, 2010). La FAO est prête à surfer sur la « vague » climatique et à essayer de la rendre moins destructrice pour la sécurité alimentaire et le développement<sup>88</sup>. Dans la mesure où l'Organisation s'efforce d'atteindre ses objectifs, rappelons que le changement climatique doit être abordé sous différents angles thématiques qui dépassent largement les ressources d'une seule organisation, voire d'une seule de ses divisions. Il faut donc des équipes interdisciplinaires pour traiter ces questions, des équipes qui, comme a pu le noter précédemment, doivent comprendre des compétences dans le domaine de l'analyse des incertitudes.

249. À l'échelon régional, la FAO n'a pas été aussi active, sauf en ce qui concerne son rôle dans les organisations régionales des pêches et des forêts. Il a été observé que si les communautés

---

<sup>88</sup> Outre les études globales qui viennent d'être citées, les impacts les plus graves seront certainement ressentis à l'échelon local, au Bangladesh par exemple, déjà grandement menacé. En l'espèce, la FAO semble s'être appuyée en grande partie sur des analyses qu'elle avait soutenues directement dans le pays (par exemple Baas et Ramasamy 2008): Une annonce de presse du 7 octobre 2010 indiquait à ce sujet : « [...] la FAO a aidé le Gouvernement du Bangladesh à établir des plans pour classer par ordre de priorité les investissements qui amélioreront la disponibilité alimentaire et réduiront la malnutrition. Le travail de la FAO est d'introduire de nouvelles variétés cultivables dont les semences sont tolérantes aux conditions des zones littorales, et de former les agriculteurs pour qu'ils s'adaptent aux changements des régimes climatiques. Une attention particulière est également portée à l'amélioration de la gestion des infrastructures et de l'eau pour protéger les champs contre l'élévation du niveau de la mer due aux marées et l'infiltration de l'eau de mer. Ce travail répond à une série de tensions dues aux marchés et au climat et qui ont eu une incidence sur la sécurité alimentaire du Bangladesh au cours de ces dernières années. » D'autres organisations et institutions ont participé directement à un large éventail d'analyses institutionnelles, comme l'IFPRI, notamment dans la synthèse effectuée par Yu *et al.* (2010) pour la Banque mondiale. Parallèlement, la FAO (en tant que chef de file, en accord avec d'autres organisations de l'ONU) appuie activement les efforts du gouvernement résumés récemment comme suit (ALM 2011): « Les besoins de pauvres et des personnes vulnérables, y compris les femmes et les enfants, seront classés par ordre de priorité dans toutes les activités mises en oeuvre dans le cadre du Plan d'action. Le Plan d'action national contre les effets du changement climatique comprend des programmes à effet immédiat et à court, moyen et long termes. Il sera exécuté sous la tutelle du Comité national pour l'environnement présidé par le Conseiller principal, et coordonné par le Ministère de l'environnement et des forêts. Les programmes financés au titre du Plan seront exécutés par les ministères ou leurs organismes avec la participation, le cas échéant, de la société civile et du secteur public. La Stratégie et le Plan d'action contre les effets du changement climatique ont été élaborés par le Gouvernement du Bangladesh en concertation avec la société civile, notamment les ONG, les établissements de recherche et le secteur privé. Il s'inspire du Programme d'action national d'adaptation publié en 2005. Il sera examiné et révisé en fonction des informations et de l'expérience acquises dans le cadre de la mise en oeuvre des programmes d'adaptation et des programmes de recherche connexes. » Au cours de sa visite de terrain en juin 2011, l'équipe d'évaluation a été impressionnée par le niveau d'engagement de la FAO dans le Plan d'action susmentionné (présenté en détail dans le Cadre de programmation par pays publié en mai 2011 et, semble-t-il, en accord avec Paris et Accra) et par certains des efforts spécifiques dirigés sur la région du sud, relativement plus vulnérable (à l'exception de certaines activités d'urgence conduites après le cyclone, telles que la fourniture de tracteurs à deux roues).

économiques régionales étaient bien incluses dans de nombreuses initiatives liées aux politiques, les questions d'intégration régionale concernant les politiques agricoles et alimentaires ne font pas l'objet d'une priorité spécifique, d'autant que TCS a fini par cesser de travailler dans ce domaine après 2005-2006. En Afrique, la FAO a participé activement au PDDAA, de plus en plus au COMESA ainsi qu'à l'IGAD sur des questions ayant trait aux maladies animales transfrontières. La pertinence du travail initial de la FAO dans le PDDAA a été critiquée et a porté préjudice à la crédibilité de l'Organisation dans certains pays, comme nous l'avons évoqué plus haut à propos des « projets susceptibles d'être financés ». Cependant, la FAO retrouve sa crédibilité, d'une part en s'associant plus étroitement avec les organisations du NEPAD et des partenaires internationaux, et d'autre part grâce au travail du Centre d'investissement de la FAO et à une participation active dans les pays. La FAO a aussi contribué à placer ce thème au rang des priorités premières de la communauté internationale, et elle se retrouve de nouveau associée étroitement avec le PDDAA, qui est de plus en plus considéré comme un véhicule important du renouveau de l'agriculture.

250. Le travail de la FAO à l'échelon des pays sera de plus en plus déterminé par le nouveau cadre de programmation par pays et devrait, par voie de conséquence, tenir compte des priorités nationales (voir ci-dessus). Cependant, il n'est pas certain que le travail demandé sur les politiques corresponde toujours aux objectifs mondiaux de la FAO. L'évaluation a noté à cet égard des incohérences sur la manière dont les priorités sont établies lors de la formulation des premiers cadres de programmation par pays. Parmi les interlocuteurs rencontrés, nombreux étaient ceux qui considéraient que la FAO devrait jouer un rôle plus déterminé dans la fourniture de connaissances et de capacités pour faire face aux nouvelles préoccupations, et s'assurer que le cadre de programmation par pays prévoit de traiter les lacunes que la FAO est la mieux à même de combler. Les parties prenantes non gouvernementales avaient le sentiment que la FAO devrait s'occuper davantage des questions concernant les petits exploitants agricoles, tandis que les interlocuteurs gouvernementaux appréciaient le soutien de la FAO tout en considérant que, dans de nombreux cas, son empreinte était trop réduite pour produire un gros impact. Ils déploraient par ailleurs de ne pas être toujours en mesure d'obtenir les connaissances et l'appui nécessaires sur des questions urgentes<sup>89</sup>.

### 5.3.2 *La bonne politique, pour qui?*

251. La question des arbitrages entre les différentes parties prenantes, y compris en ce qui concerne les effets sur l'emploi, est une des questions que doit aborder la FAO pour rester crédible. L'Organisation doit en effet préserver sa neutralité en fournissant des avis tout en se montrant beaucoup plus déterminée lorsqu'elle produit des scénarios alternatifs indiquant comment ils influent sur ses trois objectifs mondiaux dans la région ou l'État Membre concerné. Le travail de la FAO sur les politiques pourrait être de mieux en mieux adapté aux pays si les institutions nationales pouvaient participer directement à l'élaboration de ces scénarios. Cette participation plus étroite permettrait également d'améliorer l'efficacité et la viabilité en ancrant ce travail

---

<sup>89</sup> Quatorze sur les vingt-neuf évaluations (huit évaluations de programme et six évaluations de pays, soit 48 pour cent) examinées ont mentionné l'innovation comme domaine concerné par l'amélioration des capacités de l'Organisation en matière de politiques, de leur couverture thématique et de leur diffusion. Dans leurs recommandations, les évaluations de pays (Brésil, Éthiopie, République démocratique du Congo et Mozambique), ainsi que les évaluations du Programme de partenariat entre les Pays-Bas et la FAO, des activités de la FAO liées à l'eau, le projet sur les « Rôles de l'agriculture », et le programme d'assistance aux politiques, ainsi que d'autres, ont noté que l'Organisation manquait de présence innovante dans le domaine des politiques, notamment en ce qui concerne le traitement approprié des sujets suivants: nouvelles questions thématiques liées au développement; passage des projets/programmes des phases d'urgence à des phases de développement à plus long terme; inclusion de méthodes de mobilisation des investissements et de développement fondées sur une approche scientifique, utilisation répandue de systèmes d'intrants multidisciplinaires et mécanismes de formulation des politiques.

dans la réalité et en renforçant les capacités locales d'appropriation. De nombreux pays ont demandé des travaux mieux adaptés au contexte local pour traiter la question de la flambée des prix et les questions connexes liées à l'opposition entre petites et grandes exploitations<sup>90</sup>.

252. Les fonctionnaires interrogés en Europe de l'Est et en Asie centrale ont compris pourquoi la priorité était placée essentiellement sur l'Afrique et l'Asie et, à un niveau moindre, sur l'Amérique latine. Ils ont indiqué cependant qu'il existait une véritable demande des pays de leurs régions, notamment ceux qui sont en phase d'adhésion à l'UE et à l'OMC, pour une assistance de la FAO, notamment pour adapter certains ouvrages sur le développement participatif des marchés et des zones rurales à leur contexte particulier. Ils ont estimé que du point de vue linguistique et des exemples, la plupart des connaissances de la FAO ne sont pas adaptées, et qu'il existe un réel décalage que l'Organisation doit corriger. Ces remarques ne correspondaient pas à celles notées pendant des visites sur d'autres continents où, pour l'essentiel, le travail de la FAO était considéré comme pertinent, la préoccupation première étant le manque de diffusion et d'utilisation.
253. Les questions liées au genre ne semblent prises vraiment en compte dans le travail sur les politiques que lorsque celles-ci sont élaborées spécifiquement sur ce thème. Dans certains projets, il y est fait une petite allusion et il conviendra d'incorporer la problématique du genre dans une analyse plus systématique de l'assistance aux politiques. L'évaluation a noté que suite à l'Évaluation de la parité hommes-femmes et de l'Audit concernant de l'égalité entre les sexes (2011), la FAO s'efforce de renforcer les capacités internes d'incorporation de la problématique liée au genre dans les projets et les programmes, à tous les échelons de l'Organisation.
254. La FAO a répondu positivement à l'article 41 de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, qui demande aux organisations de l'ONU de trouver « les moyens d'assurer la participation des peuples autochtones à l'examen de questions les concernant ». Elle a créé un groupe de travail qui contribue au groupe d'appui interinstitutions (qui soutient l'Instance permanente sur les questions autochtones) et a élaboré une politique concernant les peuples autochtones et tribaux qui a été bien accueillie à l'échelon international. Le document est clair et fournit des informations sur des points d'entrée importants dans le travail de la FAO. La FAO s'est donc montrée à la hauteur des attentes d'un nombre important de parties prenantes en ce qui concerne l'élaboration des politiques. L'équipe d'évaluation a cependant constaté que l'impact de ce travail sur le terrain était moins probant.

### 5.3.3 *Efficacité*

255. L'équipe d'évaluation a constaté que le travail de la FAO à l'échelon international était efficace dans la mesure où il soulevait des questions concernant ses objectifs mondiaux et fournissait des données scientifiques et une plateforme de débat. La FAO a réussi à travailler avec des partenaires pour élaborer des normes internationales et certains instruments contraignants qui jouent tous un rôle important dans les efforts déployés pour réaliser les OMD. Cependant, la FAO a été moins efficace lorsqu'elle a aidé les pays pour qu'ils participent au débat et contribuent directement à la formulation des politiques à l'échelon mondial.
256. À l'échelon national, l'équipe d'évaluation a estimé que l'efficacité de l'appui fourni par la FAO aux politiques était loin d'être optimale, comme on l'a vu précédemment d'une manière très détaillée (voir la section 5.1.3). Plusieurs facteurs expliquent ce manque d'efficacité,

---

<sup>90</sup> Par exemple, l'Europe de l'Est compte beaucoup de petits propriétaires, mais l'équipe d'évaluation a appris qu'ils ne reçoivent pas beaucoup de soutien et d'attention de la part de leurs gouvernements, sauf ceux de Moldavie, et que la FAO apporte actuellement son appui aux grandes fermes de Géorgie. Au Bénin, les agriculteurs ont dit aux évaluateurs que le gouvernement aidait les ex-patriotes et les grandes exploitations, mais que les petits agriculteurs qui ont fait la preuve de leurs capacités ne recevaient pratiquement aucun soutien.

notamment l'absence d'analyse approfondie des politiques et le manque d'attention portée à leur impact. Les **Recommandations 2 et 3** abordent ce problème, qui est considéré comme une des principales insuffisances du travail de la FAO sur les politiques.

257. Un des obstacles à l'efficacité de l'appui aux politiques et du renforcement des capacités est la rotation élevée du personnel et la difficulté qui en découle d'assurer un accompagnement de qualité. Une approche intéressante, pas forcément coûteuse, du renforcement des capacités pourrait être les certificats, diplômes et masters que la FAO a créés et délivre, en association avec des universités, à des fonctionnaires gouvernementaux des États Membres et des fonctionnaires de la FAO recrutés sur le plan local. Il serait intéressant d'examiner l'impact de ceux qui ont suivi les cours, de voir s'ils utilisent leurs connaissances et dans quelle mesure elles sont partagées avec les collègues.
258. La FAO est largement reconnue comme détentrice d'un savoir important et les sites web consacrés aux différents programmes, départements et unités sont tous d'une qualité assez élevée sinon homogène. Le vrai problème que l'équipe d'évaluation a observé sur le terrain, et qui est relevé dans de nombreuses autres évaluations, est celui de leur faible utilisation. La FAO est considérablement plus efficace lorsqu'elle produit du savoir que lorsqu'elle le partage, notamment avec ceux qui en ont le plus besoin pour peser sur les politiques nationales.
259. L'Organisation se targue d'être l'une des plus grandes banques de connaissances et de savoir-faire sur l'agriculture. Néanmoins, les recommandations de l'évaluation ont indiqué que la FAO est nettement moins performante dans l'accumulation et, surtout, la diffusion d'informations et de connaissances sur l'environnement et l'agriculture. En outre, la FAO est fréquemment critiquée pour son manque de stratégie publicitaire, ce qui lui vaut d'être sous-estimée. L'équipe d'évaluation a noté que même si la FAO ne participe pas à des campagnes publicitaires très visibles<sup>91</sup>, elle devrait mieux documenter et communiquer l'impact de son travail. La plupart des évaluations examinées contenaient des recommandations indiquant que l'Organisation doit faire davantage pour se faire connaître et améliorer l'utilisation de ses « produits de la connaissance ». Les principaux points visés par les recommandations étaient: l'amélioration du dialogue, l'amélioration des sites web, l'utilisation continue des forums, le renforcement des liens institutionnels pour une meilleure sensibilisation, l'organisation de séminaires et de débats internationaux. Par ailleurs, la recommandation 43 du Programme de partenariat FAO/Pays-Bas a reconnu que des programmes analogues devraient à l'avenir contribuer à une initiative visant à mobiliser le savoir fondamental accumulé à la FAO et, en partenariat avec d'autres institutions, élaborer des mécanismes plus efficaces de diffusion.

#### 5.3.4 Impact et viabilité de l'appui de la FAO aux politiques:

260. L'équipe d'évaluation a eu des difficultés à déterminer l'impact par manque d'éléments de référence. Il est apparu lors des entretiens menés dans les pays que l'impact de l'assistance de la FAO aux politiques a été limité, même si des succès remarquables sont à noter, notamment en ce qui concerne l'excellent travail de la FAO sur les politiques à l'échelon mondial. La FAO semble avoir eu un véritable impact sur la politique alimentaire dans des pays comme le Zanzibar et le Mozambique, sur le programme « Droit à l'alimentation » au Brésil, sur les politiques pour le secteur agricole au Lesotho et au Bénin, sur la législation forestière dans la plupart des pays au fil des années. On note également un impact particulier sur la gestion participative des forêts avant 2000, sur le travail plus récent sur les processus participatifs dans

---

<sup>91</sup> Une personne interrogée a remarqué que la FAO, contrairement à d'autres organisations de l'ONU comme le PAM, avait des difficultés à obtenir l'appui des Membres concernant l'allocation de fonds à des activités de relations publiques. Comme on l'a vu plus haut, la visibilité de la FAO n'est pas toujours un objectif des Membres.

les pêches au Myanmar et le renforcement des capacités institutionnelles pour la mise en œuvre des politiques régionales dans le bassin du lac Victoria. Le travail récent sur l'aquaculture en Afrique contribue également à l'adoption nécessaire de politiques en faveur des petites exploitations. Comme indiqué ci-dessus, l'équipe d'évaluation a noté avec un intérêt particulier l'impact du travail technique sur les politiques, même si celui-ci était souvent imprévu et pas toujours bien analysé ou présenté. Ces impacts ont souligné l'importance d'une stratégie qui aide la FAO à intégrer ses politiques dans tous ses travaux, ou presque, et d'une façon qui tienne compte des impacts potentiels.

261. La viabilité semble être une question à laquelle toutes les organisations semblent confrontées. Dans de nombreux pays, dès qu'un projet ou un programme est terminé, la mise en œuvre cohérente des politiques et leur adaptation à un nouveau contexte sont souvent problématiques. Leur viabilité dépend dans une large mesure de leur ancrage dans le département qui en est responsable. Cela étant, les visites de pays ont montré également combien il était important de nouer des liens de responsabilité avec d'autres ministères que celui de l'agriculture, notamment le ministère des finances. Il est donc crucial de s'assurer de la participation pleine et entière de toutes les parties prenantes concernées. Les lois, réglementations, politiques et normes ne sont efficaces et viables que si elles sont acceptées pleinement par la majorité de ceux qu'elles concernent.
262. L'équipe d'évaluation a observé, comme d'autres équipes d'évaluation, que la viabilité dépend beaucoup des capacités disponibles mais aussi des mesures d'incitation, de la masse critique, de la facilitation et des réseaux privilégiés établis. Il est essentiel qu'une stratégie d'appui aux politiques viable et efficace prenne tous ces facteurs en considération.

### 5.3.5 *Délais*

263. Comme indiqué ci-dessus, cette dimension a été ajoutée aux critères standards puisque l'appui aux politiques doit être fourni en temps utile pour être efficace. L'équipe d'évaluation a montré que le bilan du travail de la FAO sur les politiques était mitigé à cet égard. À l'échelon mondial, la FAO a été, dans l'ensemble, en mesure de répondre en temps utile aux nouveaux défis tels que la crise due à la flambée des prix alimentaires, même si on peut se demander pourquoi la FAO n'a pas été capable de prévoir cette crise bien avant qu'elle n'éclate. À l'échelon mondial, la FAO a fourni des avis en temps utile dans les négociations internationales, comme dans le cas du changement climatique ou du commerce international. On peut aussi considérer que les efforts de la FAO pour élaborer des directives volontaires sur la gouvernance foncière ont été fournis en temps utile, sachant que l'obtention d'un consensus entre les Membres sur un sujet aussi délicat prend nécessairement du temps. À l'échelon régional, on note plusieurs réalisations positives. Par exemple, grâce à sa participation initiale au processus PDDAA, la FAO a contribué à remettre l'agriculture au cœur des programmes de développement des années avant que cela ne devienne une tendance générale.
264. À l'échelle des pays, cependant, l'équipe d'évaluation a noté que la FAO avait de grosses difficultés à répondre en temps utile et à utiliser des fenêtres d'opportunités pour promouvoir des changements de politiques en faveur des pauvres. Il est particulièrement déconcertant que la FAO ne puisse pas répondre plus rapidement aux demandes des pays. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, elle est beaucoup mieux placée que presque toutes les autres organisations, et ce pour plusieurs raisons: les ministères de l'agriculture lui témoignent une confiance sans égale, elle est présente dans presque tous les pays en développement, et elle a des contacts privilégiés avec les principaux décideurs en matière de politiques agricoles. Les raisons pour lesquelles la FAO n'est pas en mesure d'utiliser ces atouts pour répondre en temps utile aux demandes des pays sont examinées en détail dans la section 5.1.3 et analysées ensuite au chapitre 6.

## 6. Analyse: Comment la structure institutionnelle, les ressources et la gestion de la FAO influent-elles sur ses résultats?

265. Conformément au cadre présenté au chapitre 3 (Figure 3), la première partie du présent chapitre analyse la manière dont la structure institutionnelle, les capacités et la gestion de la FAO influent sur les résultats de l'Organisation. Sur la base de cette analyse, la seconde partie du chapitre aborde les stratégies de réforme relatives aux activités de la FAO en matière de politiques.

### 6.1 Le principal obstacle est-il le manque de ressources humaines et financières?

266. Lors des consultations qui ont été menées au sein du personnel pendant l'évaluation, « l'absence de capacités adéquates » a souvent été désignée comme le principal obstacle empêchant la FAO de mieux s'acquitter, à l'échelle des pays, de sa Fonction essentielle D (« Options et avis en matière de politiques et de stratégies »). La réduction de 40 à 20 fonctionnaires chargés des politiques dans les bureaux décentralisés est citée comme un exemple manifeste de ce problème. Toutefois, il paraît utile de revoir le concept de « capacités limitées », compte tenu du fait que les fonctionnaires du Département TC au Siège sont censés apporter un appui total aux activités déployées dans les pays.

267. Comme indiqué ci-dessus, les bureaux décentralisés comptent 20 fonctionnaires chargés des politiques, ce qui donne une moyenne de 3,7 pays pour chacun de ces fonctionnaire en considérant les 74 pays où la FAO possède un véritable bureau de pays et un taux de 6,2 pays par fonctionnaire en comptant la totalité des 124 pays où la FAO possède un bureau ou une représentation (voir la carte à la fin de l'annexe 2). En incluant le personnel qui travaille au Service d'appui à l'assistance aux politiques et au Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée, ce ratio passe respectivement à 1,3 et 2,2 pays par fonctionnaire du cadre organique. Ces chiffres suggèrent que le problème n'est pas attribuable à une insuffisance générale des capacités de l'Organisation en matière d'assistance aux politiques dans les pays. Il paraît en effet raisonnable qu'un fonctionnaire chargé des politiques puisse s'occuper de 2,2 pays<sup>92</sup>.

268. La comparaison avec les effectifs d'autres organisations internationales qui fournissent des avis en matière de politiques suggère que, dans ce domaine, aucune d'entre elles n'est aussi bien dotée en personnel que la FAO. Il faut également tenir compte du fait que ces chiffres ne considèrent que les fonctionnaires émargeant du programme ordinaire. Ils n'incluent ni le personnel chargé des politiques, dont le recrutement est financé par les projets, ni les services des consultants, auxquels il est fait largement appel pour les activités consacrées aux politiques. D'après l'enquête réalisée auprès des Représentants de la FAO, 93 pour cent des activités en matière de politiques considérées comme les plus importantes ont été en partie confiées à des consultants. Par ailleurs, des consultants recrutés au plan international ont participé à 65 pour cent de ces activités. Il est évident que le financement moyen prévu pour les activités jugées importantes en matière de politiques, soit plus de 600 000 USD, autorise une marge suffisante pour recourir à des experts extérieurs.

---

<sup>92</sup> Cela suppose que tous les fonctionnaires du cadre organique de ces unités se livrent au même type d'activités d'assistance en matière de politiques, bien que ce ne soit pas toujours le cas, puisque certains d'entre eux sont spécialisés dans divers domaines (politiques de l'eau/irrigation, politiques sous sectorielles, politiques commerciales, etc.). Ce ratio tient compte également des jeunes cadres qui ne sont pas encore forcément en mesure de se charger d'un pays. Il fournit néanmoins un ordre de grandeur.

**Tableau 1. Personnel chargé des politiques: ratios par catégorie et par pays comptant une représentation de la FAO**

Catégorie	Effectif total dans la catégorie	Nombre de fonctionnaires chargés des politiques par pays dans les <b>74 pays</b> où la FAO possède un Bureau de pays	Nombre de fonctionnaires chargés des politiques par pays dans les <b>124 pays</b> où la FAO possède une quelconque forme de représentation
Fonctionnaires chargés des politiques dans les bureaux décentralisés	20	3,7	6,2
Fonctionnaires du Service d'appui à l'assistance aux politiques	22	3,4	5,6
Fonctionnaires du Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée	15	4,9	8,3
Total	57	1,3	2,2

Source: FAO, Division des ressources humaines (CSH) et Service d'appui à l'assistance aux politiques.

269. Il faut savoir également que ces chiffres ne tiennent pas compte du personnel des divisions ESA, EST et ESD, soit au total 86 fonctionnaires (voir ci-dessus – bien qu'encre une fois, bon nombre d'entre eux ne participent pas directement au travail d'assistance aux politiques, surtout dans EST). Tandis que le personnel de ces divisions est censé se concentrer principalement sur des tâches normatives au plan mondial, il est concevable qu'après la réorganisation et la redéfinition des rôles, il puisse consacrer une partie de son temps à des interventions d'assistance aux politiques qui soient spécifiques aux pays. Les fonctionnaires chargés des politiques seraient alors mieux en prise avec la réalité du terrain et pourraient tirer parti des possibilités offertes par la présence de la FAO dans le pays pour assurer la pertinence des activités à l'échelle mondiale.
270. En outre, TCI accomplit un travail important d'assistance aux politiques dans les pays, par exemple en liaison avec l'élaboration de plans nationaux d'investissement dans le contexte de la fourniture de services aux IFI, et par le biais d'activités qui lui sont confiées par le Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée dans le cadre de l'élaboration de programmes nationaux pour la sécurité alimentaire. La Division du Centre d'investissement estime que dans les nombreux cas où elle contribue aux activités d'appui fournies par la FAO dans le cadre de processus tels que le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) et le Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, 85 pour cent des activités en matière de politiques sont assurées par son personnel.
271. À en croire ces chiffres, le défaut d'efficacité des interventions d'assistance aux politiques de la FAO au niveau national ne semble pas imputable à une insuffisance générale des capacités de l'Organisation en termes de personnel et de ressources dans ce domaine. De tels résultats trahissent plutôt des problèmes liés au déploiement et à la gestion des ressources. Dans ces conditions, il sera difficile de recommander l'affectation d'un surcroît de ressources à l'action en matière de politiques tant que subsisteront les obstacles à la gestion efficace des ressources dont la FAO dispose déjà pour ces activités.

## 6.2 *La structure institutionnelle de la FAO favorise-t-elle l'efficacité des activités en matière de politiques?*

272. Comme les évaluations antérieures, la présente évaluation constate que la fragmentation des activités de la FAO en matière de politiques grève les résultats de la FAO, en particulier en ce qui concerne les avis en matière de politiques à l'échelle des pays. En plus de la fragmentation horizontale, déjà abordée dans de précédentes évaluations, cette évaluation révèle une

fragmentation verticale croissante due au processus de décentralisation. Ces deux problèmes sont examinés ci-dessous de manière plus approfondie.

### 6.2.1 *Fragmentation horizontale*

273. La description de la structure institutionnelle fournie à la Section 4.2 et l'organigramme (Figure 3) montrent clairement que les activités en matière de politiques sont relativement dispersées dans toute l'Organisation. En 2001, l'Évaluation de l'assistance de la FAO aux politiques avait relevé que « les compétences spécialisées sont aujourd'hui émiettées dans de nombreuses unités de la FAO, avec une coordination et un échange d'informations insuffisants. Cela peut entraîner un chevauchement des efforts et fait perdre les avantages potentiels qui dériveraient de la mise en commun des idées et des expériences ». Le document sur l'assistance aux politiques 2008 (*2008 Policy Assistance Paper*) cite ces déclarations (FAO, 2008: 9) et ajoute que, de l'avis de certains fonctionnaires, même si une solution doit être trouvée à l'échelle de l'Organisation tout entière, il importe qu'au sein de chaque Division, « les priorités et les messages relatifs aux politiques soient définis plus clairement et ne soient pas déterminés au gré des préférences individuelles des fonctionnaires » (FAO, 2008: 10). De même, l'EEI (voir chapitre 2) a recommandé de « 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 » (EEI, Recommandation 3.23). Sur la base de cette recommandation, l'EEI a proposé une restructuration plutôt radicale des départements ES et TC.
274. La présente évaluation confirme que la fragmentation horizontale des activités consacrées aux politiques au sein de la FAO constitue un problème majeur. Contrairement à l'EEI, cette évaluation n'a toutefois observé aucune attitude de concurrence entre les unités du Département ES<sup>93</sup>. L'évaluation a également constaté que la collaboration est assez étroite entre le Département ES et certaines des divisions des départements techniques, en particulier AGP, qui ne possède pas d'unité propre chargée des politiques. De l'avis d'AGA, le Département ES était trop concentré sur les cultures, mais ce problème a été résolu par la création d'une unité distincte chargée des politiques (AGAL). La présente évaluation a conclu que le lien avec des compétences sectorielles est très important pour les activités d'assistance aux politiques dans le domaine de l'élevage, des pêches et des forêts. Cependant, l'Équipe d'évaluation a relevé qu'il serait bien souvent souhaitable de fonder les activités d'assistance aux politiques sur une démarche analytique plus poussée, qui tienne compte par exemple des incidences économiques des grandes orientations ou d'aspects institutionnels liés aux avantages comparatifs des secteurs public et privé ou du secteur tertiaire dans un domaine particulier. Au sein de la Division AGA, l'évaluation a noté un certain décalage entre les activités d'AGAL en matière de politiques et celles d'autres unités, telles que la Sous-Division des ressources génétiques animales (AGAG). AGAL ne semblait pas reconnaître les activités de ces unités comme étant liées aux politiques.
275. D'après cette évaluation, l'effet le plus grave de la fragmentation horizontale touchant les activités d'assistance politique dans les pays est le clivage entre l'analyse en matière de politiques menée au sein des divisions d'ES et les activités d'avis en matière de politiques déployées au sein de TCS par le Service d'appui à l'assistance aux politiques (TCSP), le Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée (TCSF) et les fonctionnaires chargés des politiques au

---

<sup>93</sup> Le « Guide pour aborder les questions relatives à l'emploi rural et au travail décent dans les activités de la FAO à l'échelon national », publié par ESW en 2011, est un exemple de collaboration entre les divisions, et en même temps un exemple de liens entre ES et les bureaux décentralisés.



sein des bureaux décentralisés. Comme les précédentes évaluations, celle-ci n'a pas été en mesure d'identifier des mécanismes *systématiques* permettant de faire remonter la demande d'avis en matière de politiques vers ESA, EST ou ESW. De même, en sens inverse, aucun canal n'a été prévu pour le transfert automatique du résultat des activités analytiques des divisions du Département ES vers TCS et les pays. Lorsqu'ils existent, ces liens sont ponctuels et reposent soit sur des projets (comme le projet relatif aux politiques pour le Bangladesh, dirigée par ESA), soit sur des relations personnelles (comme dans le cas d'un ancien Représentant de la FAO en Inde, qui transmettait directement les demandes d'information du Gouvernement ou du Parlement indien au Directeur d'ESA).

276. En plus de leurs activités globales consacrées aux politiques, les divisions du Département ES effectuent des travaux de recherche au niveau national, comme le montrent leurs publications. Toutefois, pour ces activités d'assistance aux politiques, l'établissement des priorités ne semble pas influencé par une quelconque analyse des besoins des pays mais plutôt par les intentions de financement des donateurs et, peut-être aussi par les préférences des fonctionnaires responsables. À titre indicatif, pendant la période examinée, ESA a publié des études, telle que celle intitulée « *Impacts of International Migration and Remittances on Source Country Household Incomes in Small Island States: Fiji and Tonga* » (Impact des migrations internationales et des envois de fonds sur les revenus des ménages du pays d'origine dans les petits États insulaires: Fidji et Tonga). En revanche, aucun examen du secteur agricole n'a été recensé parmi les publications de la Division ESA, malgré l'utilité d'une telle analyse pour éclairer les avis en matière de politiques dans les pays - voir Annexe 6.
277. Parmi les éléments qui dénoncent un problème de fragmentation horizontale, l'évaluation a également détecté des cas de double emploi dans les activités en matière de politiques, situation qu'une institution doit être soucieuse d'éviter lorsqu'elle admet avoir des capacités limitées dans ce domaine. Un de ces cas est la poursuite du développement de programmes et de politiques de sécurité alimentaire nationale avec le soutien du Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée, en même temps que l'élaboration de stratégies agricoles générales dans les mêmes pays avec le soutien du Service d'appui à l'assistance aux politiques et de TCI. Comme l'a fait remarquer l'une des personnes interviewées « vous avez le Service de la sécurité alimentaire qui fournit des avis en matière de sécurité alimentaire et vous avez le Service d'assistance aux politiques qui fournit des avis en matière de politiques, et la distinction est parfois difficile à faire ». Le manque de communication au Siège est attesté entre autres par le fait que, dans certains cas, le personnel de TCI n'a découvert la participation du Service de la sécurité alimentaire à l'élaboration d'une stratégie de sécurité alimentaire nationale (en parallèle avec le processus du PDDAA) que parce qu'il a été invité à un atelier national sur ce thème. L'Équipe spéciale interne du PDDAA en a conclu que les activités en matière de politiques visant les stratégies de sécurité alimentaire nationale devraient être intégrées dans le processus du PDDAA, ce qui semble être un impératif puisque, comme le montre un examen des plans relatifs à la sécurité alimentaire et des stratégies dans le cadre du PDDAA, il porte dans une large mesure sur les mêmes problèmes et les mêmes domaines d'investissement. Il n'empêche que les efforts pour intégrer les stratégies de sécurité alimentaire dans le PDDAA ont été irréguliers et **qu'il existe encore des processus concurrents de planification de la sécurité alimentaire, menés par la FAO dans les pays.**
278. Une autre source de duplication potentielle des efforts tient au fait qu'il existe au sein de la FAO trois initiatives de suivi des politiques agricoles qui sont distinctes et relativement indépendantes. En effet TCSP dirige le FAPDA (<http://www.fao.org/tc/fapda-tool/Main.html>), l'outil pour l'analyse des décisions en matière de politiques alimentaires et agricoles qui recueille et divulgue les informations sur les décisions en matière de politiques alimentaires et agricoles à l'échelle des pays et l'ESA dirige le SPAAA (<http://www.fao.org/mafap/accueil-du-spaaa/fr/>), un outil pour le « suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique ». Le troisième outil, à l'initiative du Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée est la plateforme MAFSAN (Cartographie des actions engagées en faveur de la sécurité alimentaire et

nutritionnelle), consultable sur le site: <http://www.mafsan.org/accueil/fr/>. Quelques mesures ont été prises pour créer des liens entre ces systèmes, comme la participation mutuelle des fonctionnaires responsables aux ateliers des trois initiatives. Mais tous, au sein d'ESA par exemple, ne semblaient pas connaître l'existence du FAPDA, même si cette lacune peut être due au caractère très récent de l'initiative. Malgré le grand intérêt de ces initiatives, et la légitimité de leurs buts – et même si elles sont complémentaires par certains aspects – la présente évaluation a conclu que la FAO et *a fortiori les utilisateurs de ces outils* auraient avantage à disposer d'une plate-forme commune au lieu de trois systèmes différents. En outre, il faut tenir compte du fait que des initiatives similaires de cartographie et de suivi des politiques sont en cours au sein d'autres organisations, telles que le ReSAKSS (<http://www.resakss.org/>), le Système régional d'analyses et de soutien aux connaissances de l'IFPRI. Une collaboration existe à cet égard puisque l'IFPRI est membre de notre comité directeur du projet de Suivi des politiques alimentaires et agricoles en Afrique (SPAAA) et que le projet coopère avec le ReSAKSS dans tous les pays « où le SPAAA est bien opérationnel ». Néanmoins, il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité de miser sur un nombre restreint de systèmes.

### 6.2.2 Fragmentation verticale

279. Outre la fragmentation horizontale des activités en matière de politiques, l'évaluation a également observé de sérieux problèmes de fragmentation verticale. Il apparaît que dans ce domaine, le processus de décentralisation, entrepris dans le but louable d'alléger la bureaucratie interne de la FAO, a entraîné un certain nombre de problèmes. Le processus de décentralisation a comporté l'abolition de tout lien hiérarchique officiel entre les fonctionnaires chargés des politiques au sein des bureaux décentralisés et les divisions du Département TC au Siège. Il est ressorti des entretiens que le Service d'appui à l'assistance aux politiques n'est pas consulté sur le programme de travail des fonctionnaires chargés des politiques, ne reçoit pas toujours les compte rendus de mission, n'a pas les moyens de contrôler la qualité des activités menées par les fonctionnaires chargés des politiques à moins d'y être expressément invité et ne participe pas à l'évaluation des résultats. Le seul lien officiel qui subsiste vise le recrutement du personnel<sup>94</sup>.
280. Les entretiens suggèrent que certains des départements techniques, même s'ils ont subi des modifications similaires, ont réussi à maintenir des relations assez étroites avec leur personnel des bureaux décentralisés, malgré leur autonomie accrue, en recourant principalement à des procédures et à des efforts informels qui leur ont permis de créer une communauté de pratiques. D'après les avis recueillis, le Service d'appui à l'assistance aux politiques a toutefois éprouvé des difficultés non négligeables pour maintenir des relations étroites avec les fonctionnaires chargés des politiques dans les bureaux décentralisés, malgré des efforts semblables (par exemple ils convient à une réunion annuelle à Rome tous les fonctionnaires chargés des politiques affectés dans les bureaux décentralisés du monde entier). Une source importante de difficulté semble être liée au fait que le directeur des bureaux décentralisés considère les fonctionnaires chargés des politiques comme des « généralistes » car la plupart d'entre eux sont des économistes et, contrairement aux fonctionnaires techniques, ils n'ont pas de spécialisation dans un sous-secteur de l'agriculture. Comme indiqué précédemment, les directeurs estiment par conséquent pouvoir employer ces fonctionnaires à des tâches autres que la fourniture d'avis en matière de politiques aux gouvernements. Une des personnes interrogées a résumé ainsi une

---

<sup>94</sup> Il convient de noter que ce qui a disparu, c'est le lien hiérarchique officiel entre le Siège et les bureaux décentralisés.

Officiellement, les activités des fonctionnaires chargés des politiques dans les bureaux décentralisés sont encore censées bénéficier de l'appui technique de l'unité du Siège et du contrôle de qualité exercée par celle-ci (voir la Circulaire sur les responsabilités et les rapports hiérarchiques, section sur « les relations fonctionnelles »). Mais en l'absence de responsabilité administrative directe, cette action n'est pas systématique. En outre sans autorité administrative, il est difficile pour le Siège de remplir son rôle lorsqu'il est confronté à un problème de « capture » (concept qui est développé ci-dessous).

plainte assez diffuse: « Il leur est demandé de préparer le budget et le programme de travail, de représenter le coordonnateur en cas d'empêchement de celui-ci; finalement, ils s'occupent par défaut de ce qui ne peut être délégué aux autres fonctionnaires. » Il est ressorti également que, probablement à cause des conflits d'intérêts qui se sont créés, certains chefs de bureaux décentralisés ne sont pas favorables à ce que leurs fonctionnaires chargés des politiques entretiennent des relations étroites avec le Service d'appui à l'assistance aux politiques situé au Siège, sauf dans les cas où le bureau décentralisé préfère s'adresser à lui parce qu'il n'est pas convaincu de ses propres résultats.

281. La « suppression des liens administratifs » avec le Siège serait acceptable si les mécanismes de remplacement visant à créer une obligation redditionnelle pour les activités techniques (autrement dit les « relations fonctionnelles » prévues dans la Circulaire sur les responsabilités et les rapports hiérarchiques d'avril 2011) étaient systématiquement appliqués aux activités en matière de politiques dans le bureau sous-régional, ce qui ne semble pas être le cas. La ligne hiérarchique (voir plus haut) relie désormais le chef de bureau sous-régional au SDG/Représentant régional. Toutefois, il reste à définir plus clairement les mécanismes d'appoint grâce auxquels les chefs des bureaux sous-régionaux et régionaux peuvent rendre compte des activités en matière de politiques menées à l'échelle du pays. L'enquête auprès des Représentants de la FAO a indiqué que 25 pour cent des activités concernant les politiques considérées comme les plus pertinentes par les répondants sont appuyées par des bureaux sous-régionaux, alors que ce sont eux qui devraient être mobilisés en priorité. Pour citer un exemple tiré des visites de pays réalisés dans le cadre de la présente évaluation, l'évaluation à mi-parcours du Programme de restauration des capacités de production au Soudan a mis en évidence de graves problèmes de contrôle de qualité, que les personnes interrogées attribuent à un manque de soutien technique de la part du bureau sous régional concerné.
282. Un autre signe révélateur de la fragmentation verticale est que, sauf pour la diffusion du SOFA, aucune des unités du Siège chargées des politiques (que ce soit le Service d'appui à l'assistance aux politiques ou les divisions du Département ES) ne semble contribuer particulièrement à faciliter l'accès des conseillers nationaux en matière de politiques aux publications générales disponibles au Siège, qui pourraient les aider dans leur tâche. L'enquête auprès des Représentants de la FAO (voir ci-dessus) a relevé que les rapports de recherche ou les travaux d'analyse publiés par la FAO ou par d'autres organisations internationales sont rarement utilisés pour orienter les interventions en matière de politiques à l'échelle des pays. De même, l'enquête auprès des fonctionnaires gouvernementaux a montré qu'ils connaissent mieux les publications phares de la FAO (notamment les divers rapports intitulés « La situation de ... » ou « L'état de ... ») que les ouvrages plus spécifiques sur l'action de l'Organisation dans le domaine des politiques. Les activités en matière de politiques menées par les divisions du Siège à l'échelle des pays demeurent souvent « invisibles », en partie par ce qu'elles ne font pas l'objet de publications ou de notes d'orientation. Dans le même ordre d'idées, l'Équipe a fait observer que les fonctionnaires de la FAO chargés de l'assistance aux politiques dans les pays qui adhèrent au PDDAA semblent ignorer l'existence d'analyses relatives aux politiques de ces pays, effectuées par des institutions telles que l'IFPRI, la Banque mondiale ou d'autres partenaires. La FAO serait donc très loin du but qu'elle s'est fixé, de « tirer parti de toute l'étendue des compétences techniques de la FAO et de ses Membres et partenaires ».

### 6.2.3 *Mécanismes de coordination*

283. Même si la restructuration institutionnelle peut apparaître comme une réponse évidente au problème de la fragmentation, il ne faut pas oublier que la structure organisationnelle ne garantit pas à elle seule la coordination et l'exploitation des synergies même si elle y contribue largement, surtout dans une grosse organisation telle que la FAO. En effet, l'un des répondants a fait observer que la collaboration entre le nouvel ESA et le Service d'appui à l'assistance aux politiques n'avait jamais été aussi médiocre que pendant la période où les deux unités étaient

abritées par le même département. Il est évident que toute restructuration institutionnelle exige, en complément, la mise en place de mécanismes de coordination pour assurer la collaboration entre les fonctionnaires qui travaillent sur des tâches différentes mais apparentées.

284. La présente évaluation a constaté l'existence d'un certain nombre de mécanismes de coordination qui fonctionnent bien. Ces mécanismes ont été décrits plus haut. Toutefois l'évaluation n'a trouvé aucun mécanisme de coordination permettant de résoudre les problèmes causés par la fragmentation horizontale et verticale des activités de la FAO en matière de politiques, ainsi que leurs répercussions négatives sur les avis en matière de politiques à l'échelle des pays. La coordination du soutien au PDDAA peut être considérée, dans une certaine mesure, comme une exception. Dans ce cas, TCI, le Service d'appui à l'assistance aux politiques et le Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée s'entendent sur la question de savoir quelle division dirige le processus PDDAA dans le pays. Un groupe restreint de fonctionnaires de ces unités se réunit de manière ponctuelle et ce groupe peut être élargi selon les besoins<sup>95</sup>. Ce mécanisme n'a pourtant pas permis d'éviter des chevauchements d'efforts qui, dans l'ensemble, ont nui aux programmes nationaux pour la sécurité alimentaire (voir plus haut) de même qu'il n'était pas conçu pour exploiter les compétences existant au sein des divisions du Département ES. Comme l'avaient déjà souligné d'autres évaluations, la FAO ne possède pas de point focal ou d'unité organisationnelle responsable de la coordination globale des activités en matière de politiques, même si la description de la Fonction essentielle D invite à « assurer une assistance aux politiques importante, comprenant toutes les unités concernées ».
285. De même, hormis le groupe du PDDAA, il n'existe aucun mécanisme permettant la coordination, entre les différentes unités responsables, des compétences en matière de politiques pour des pays spécifiques. Les cadres de programmation par pays (CPP), qui sont en cours d'élaboration, devraient en principe assurer cette fonction mais aucun élément concret ne permet jusqu'à présent de l'affirmer. Comme d'autres activités relatives aux politiques, le CPP manque de fondements analytiques. Le document sur l'assistance aux politiques de la FAO publié en 2008 sous le titre « 2008 FAO Policy Assistance Paper » [désigné ci-après comme FAO 2008] recommandait l'élaboration progressive d'un système d'information sur les politiques nationales qui « recueillerait les principales informations nécessaires pour comprendre, analyser et suivre le contexte national relatif aux politiques (participation, appropriation, etc.) le climat politique national (...), les principaux intervenants y compris leur rôle, leurs intérêts, leurs capacités et l'équilibre des pouvoirs, les enjeux cruciaux, les besoins en matière d'assistance aux politiques (par exemple, les capacités) ». (FAO, 2008: 20). La FAO a également mené des activités conceptuelles préconisant une approche « d'information et de préparation sur les politiques ». Cependant, à l'exception des efforts louables mais dispersés de suivi des politiques qui ont été rappelés plus haut, aucun système n'a vu le jour pour l'information et la préparation sur les politiques au niveau des pays. Il ressort au contraire des entretiens que la pratique consistant à préparer des notes de synthèse sur le secteur agricole, qui étaient rédigées par les fonctionnaires responsables des politiques et auraient pu servir de fondement au système d'information sur les politiques, a été interrompue par suite de la décentralisation et qu'aucun instrument n'est venu les remplacer.

#### 6.2.4 *Gestion*

286. Le chapitre 3 contient une présentation détaillée des procédures de gestion utilisées par la FAO pour ses activités en matière de politiques. Les conclusions suggèrent que les instruments en place ont contribué au succès des activités de la FAO consacrées aux politiques à l'échelle

---

<sup>95</sup> Entre certaines organisations, le degré de coordination au niveau du siège est considérable (notamment entre la Banque mondiale et l'IFPRI, voir l'Annexe 4 du PDDAA), même si ces efforts ne débouchent pas toujours sur une coordination de leur action à l'échelle nationale (comme l'ont démontré les activités entreprises en République démocratique du Congo).

mondiale mais qu'ils n'ont pas suffi pour améliorer les résultats à l'échelle des pays. Certains instruments de gestion, tels que les CPP, sont peut-être trop récents pour avoir un effet tangible. C'est également vrai pour la nouvelle politique de mobilité du personnel et d'autres approches destinées à résoudre des problèmes généraux de gestion des ressources humaines, abordés ci-dessus.

### **6.3 Stratégie en vue d'améliorer les activités de la FAO en matière de politiques**

287. Comme indiqué au chapitre 4, les évaluations des activités de la FAO en matière de politiques, menées pendant la précédente décennie, y compris les auto-évaluations des unités concernées, sont parvenues à des conclusions très semblables à celles de la présente évaluation. Le chapitre 2 a également résumé la vaste gamme de recommandations formulées par les évaluations passées afin d'améliorer les résultats de la FAO dans le domaine de l'assistance aux politiques. Pourtant, ces recommandations ont rarement été suivies d'effet. Des suggestions appelant des changements institutionnels de grande envergure, telles que la recommandation 6.9 de l'EEI visant à créer un « Département des politiques et programmes de développement économique et social » dirigé par un Directeur des politiques de développement, ont été d'emblée rejetés. Seules les mesures « douces » ne comportant aucun changement au plan de l'organisation et de la gestion ont été mises en œuvre, telles que la formation réservée aux Représentants de la FAO et la création (éphémère) d'une Équipe spéciale chargée des politiques. Avant de présenter de nouvelles suggestions visant les activités de la FAO dans ce domaine, il convient donc d'examiner les raisons pour lesquelles les recommandations antérieures ont été si peu appliquées.

#### **6.3.1 Pourquoi les précédentes propositions de réforme sont-elles restées sans effet?**

##### ***Résistance à tout remaniement profond de la structure de l'Organisation***

288. Les réformes qui comportent une restructuration importante ont des conséquences évidentes sur les intérêts du personnel et des directeurs dans toutes les unités concernées. Ce n'est pas un hasard si lors des discussions qui ont eu lieu dans le cadre de la présente évaluation pour essayer d'expliquer la non-exécution des propositions antérieures, les intérêts des cadres touchés par les changements proposés ont souvent été désignés comme un obstacle. Toutefois, indépendamment de ce facteur, les propositions de réforme créent de l'incertitude car aucun membre du personnel ne peut être certain de ce qu'il y a « à perdre ou à gagner » face aux nouveaux arrangements. Les coûts de transaction d'une réforme institutionnelle sont extrêmement élevés car la transformation et, plus encore, les aspects liés à la politique interne sont susceptibles d'absorber le temps et l'énergie de toutes les personnes concernées, parfois pendant des années, amputant le peu de ressources et de temps dont elles disposent pour mener à bien les activités courantes en matière de politiques. Il n'est donc pas surprenant que « l'idée du changement n'ait pas suscité l'enthousiasme » pour citer l'une des personnes interrogées. Le fait que le processus de réforme ait déjà donné lieu à d'importantes restructurations (notamment l'abolition d'un niveau hiérarchique) contribue à la résistance à tout nouveau changement.

##### ***Manque d'obligations redditionnelles et d'incitations à l'échelle de l'Organisation pour les activités d'assistance aux politiques dans les pays***

289. Les incertitudes provoquées par les changements organisationnels, les répercussions de ces réformes sur les intérêts du personnel et leurs coûts de transaction élevés ont largement contribué au fait que les recommandations passées n'ont pas été suivies d'effet. Toutefois, il doit y avoir des raisons plus fondamentales pour expliquer l'incapacité de résoudre les problèmes qui caractérisent les activités en matière de politiques de la FAO dans les pays, même si ces problèmes ont été soulignés dans de nombreuses évaluations pendant toute la décennie couverte

par la présente évaluation. Seule une organisation qui n'a pas de comptes à rendre sur les résultats de son action en matière de politiques dans les pays peut se permettre d'ignorer si longtemps l'insuffisance de ses résultats dans ce domaine.

290. Ce manque d'obligation redditionnelle au sein de l'Organisation est dû en partie à la nature des activités en matière de politiques menées dans les pays. Dans les domaines techniques, la nécessité de résoudre un problème crée automatiquement une obligation redditionnelle. Par exemple, si le rôle de la FAO est d'aider à combattre des foyers de grippe aviaire ou de résoudre des problèmes urgents de protection phytosanitaire, la pression exercée par le gouvernement, les parties prenantes et les donateurs afin de résoudre le problème est forte. En outre, il est relativement simple de juger du résultat et de l'attribuer aux activités déployées. Dans la fourniture d'avis sur les politiques agricoles ou les problèmes de sécurité alimentaire, les pressions de ce type sont moins évidentes et le lien entre l'action et ses effets moins direct. Vu la multitude de facteurs et d'acteurs en cause, il est très difficile d'attribuer un changement concret de politique, et plus encore les effets de ce changement, à un aspect précis des avis fournis en matière de politiques. En outre, la FAO est placée devant un dilemme particulier puisqu'elle est généralement proche des ministères de l'agriculture, qui sont souvent en proie à des problèmes de désincitation politique (due, par exemple, aux intérêts en jeu) face à la nécessité d'introduire les changements de politique agricole recommandés. Il s'ensuit que les gouvernements des pays membres de la FAO sont peu enclins à demander des comptes à la FAO sur l'efficacité de son soutien à la réforme de leurs politiques. Ce dilemme est bien reflété par le commentaire de l'un des répondants à l'enquête menée auprès des Représentants de la FAO dans le cadre de la présente évaluation:

« Face à des problèmes “techniques”, la FAO préfère les solutions *ad hoc* dans le cadre d'un projet à la formulation de grandes orientations, qui seraient pourtant plus efficaces et moins coûteuses. Même lorsque ses chances d'influencer les politiques sont réelles, la FAO évite de participer au dialogue sur les politiques des pouvoirs publics par crainte de compromettre les bonnes relations avec le gouvernement. Pendant ce temps, d'autres organisations des Nations unies, ainsi que des ONG ayant moins de qualifications et d'expérience, participent au dialogue sur les politiques et orientent les décisions! »

291. Aucune des mesures d'obligation redditionnelle et d'incitation nécessaires à l'optimisation de l'assistance aux politiques n'étant généralement prévue par les gouvernements, il faut identifier d'autres mécanismes susceptibles d'instaurer des obligations redditionnelles. Dans le cas d'activités spécifiques financées par des donateurs, l'obligation redditionnelle peut-être intégrée au mécanisme de financement. Même si c'est alors le bailleur de fonds et non l'État Membre qui endosse la responsabilité, ce lien semble en partie fonctionner pour des interventions spécifiques d'assistance aux politiques financées par des donateurs et pour les activités entreprises par TCI en collaboration avec des IFI. Même dans ce cas, les bailleurs de fonds se sont concentrés jusqu'à présent sur les *produits*, tels que l'élaboration d'un document ou d'un processus d'orientation particulier, par exemple un plan d'investissement national, des consultations entre parties prenantes ou des sessions de formation. Les donateurs n'ont pas prévu de se soumettre à l'obligation de rendre des comptes, que ce soit sur les *effets directs*, par exemple un changement de politique ou, plus en aval, sur l'impact de ces changements. C'est un aspect surprenant puisque – malgré les problèmes d'attribution des résultats évoqués plus haut – ces mêmes donateurs ont demandé avec une beaucoup d'insistance à d'autres organisations, telles que l'IFPRI, de suivre, de documenter et d'améliorer l'*impact* de leurs activités en matière de politiques (voir aussi à ce propos le chapitre 5).

#### ***Les dérapages de la décentralisation et le problème de la « capture »***

292. Une des recommandations des évaluations antérieures concernant le changement institutionnel, qui a été effectivement mise en œuvre, a consisté à doter les bureaux décentralisés d'une plus

grande autonomie. Ce changement s'est inscrit dans le cadre d'une réforme structurelle générale qui n'était donc pas spécifique aux activités en matière de politiques. La présente évaluation n'avait pas pour mandat d'évaluer la décentralisation générale, mais elle devait examiner les conséquences des stratégies de décentralisation sur les activités en matière de politiques de la FAO. À cet égard, les conclusions de l'évaluation indiquent que la réforme de la décentralisation a exacerbé plus qu'elle n'a atténué les difficultés éprouvées par l'Organisation pour fournir une assistance aux politiques de haute qualité dans les pays. Ces difficultés tiennent sans doute à une limite inhérente à la recommandation sur la décentralisation formulée par l'EEI. En examinant la décentralisation, l'EEI a critiqué « le manque d'autorité institutionnelle réelle » des bureaux régionaux et le fait que les bureaux décentralisés « doivent négocier et arrêter les plans de travail techniques en accord avec leur division technique de tutelle » (EEI, 2007: c). L'EEI a également indiqué qu'elle « 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 régional » (p. 256). Toutefois, l'EEI n'a émis aucune recommandation sur la manière dont devraient être assurés le contrôle de qualité et la supervision technique des activités confiées aux bureaux décentralisés, lorsque viennent à manquer les principaux liens conférant un tel rôle au Siège, comme lors de la planification conjointe des activités. Il semble que la direction elle-même ne se soit pas souciée du problème. A cet égard, la présente évaluation a constaté que les recommandations précédentes en matière de décentralisation ont été « mal comprises ». L'Équipe est convaincue que la décentralisation a effectivement un fort potentiel d'amélioration des activités en matière de politiques, à condition de mettre en place des *mécanismes adéquats permettant de rendre compte des activités en matière de politique*. Ce thème est développé ci-dessous. L'encadré 5 reproduit quelques extraits de la littérature sur la décentralisation dont le contenu s'applique à la FAO.

293. Un problème particulièrement grave relevé dans le contexte des efforts de décentralisation actuels est que les fonctionnaires chargés des politiques affectés dans les bureaux décentralisés sont considérés comme des « généralistes » et, comme indiqué plus haut, employés à toutes sortes de tâches, notamment administratives. En reprenant le langage interne de l'Organisation, on pourrait décrire cela comme un problème de « capture » au sein de l'Organisation (des ressources de l'Organisation sont utilisées à des fins autres que celles qui ont motivé leur mobilisation). Éviter la capture des ressources et assurer un contrôle technique adéquat est un problème classique en matière de décentralisation (les pays qui ont décentralisé leurs services agricoles sont confrontés à des difficultés semblables). Des efforts ont été faits pour s'y attaquer, mais ce sont des mesures relativement récentes<sup>96</sup>. Globalement, le phénomène de la capture peut aussi dénoter la faible priorité attribuée aux activités en matière de politiques.
294. Il semble que le problème de capture entre en jeu non seulement dans la fragmentation verticale mais aussi dans la fragmentation horizontale décrite précédemment. Certains répondants ont observé qu'en séparant l'analyse des politiques de l'avis en matière de politiques, la direction supérieure est plus susceptible d'influencer directement les avis en matière de politiques suivis au niveau national, même s'ils sont en contraste avec les résultats de l'analyse produite par la FAO.
295. Durant la période considérée aux fins de l'évaluation, l'insistance du Directeur général de l'Organisation sur la réalisation de « programmes nationaux pour la sécurité alimentaire » et de plans d'action à l'échelle nationale en fournit un bon exemple. Certes, l'effort de promotion de la sécurité alimentaire est important et conforme au mandat de la FAO mais il a été constaté que les unités chargées de l'assistance aux politiques ainsi que les bureaux de pays, sur instruction du bureau du Directeur général, ont souvent mené ces activités en parallèle avec d'autres avis et

---

<sup>96</sup> L'Équipe a été informée que le document JM 2011.2/3 dont étaient saisis les participants à la Réunion conjointe du Comité du programme (cent huitième session) et du Comité financier (cent quarantième session) en octobre 2011 contenait une disposition visant l'abolition de ces pratiques.

processus entrepris par la FAO dans les mêmes pays, et ont bénéficié d'un appui analytique assez limité. Les fonctionnaires interrogés ont indiqué que sur les stratégie de sécurité alimentaire, ils avaient dû suivre des directives en contraste avec leur propre jugement en tant que spécialistes de l'institution dans ce domaine, en négligeant par exemple des aspects liés aux moyens d'existence et à la nutrition au bénéfice d'activités axées sur la productivité<sup>97</sup>. Ces problèmes de « capture » au sein de l'Organisation ne compromettent pas seulement les résultats de la FAO dans le domaine des avis en matière de politiques mais ils constituent aussi un obstacle à la mise en œuvre de recommandations visant à modifier les structures institutionnelles et les politiques de l'Organisation, susceptibles de réduire la marge de capture possible.

296. Les documents sur la décentralisation (voir encadré 5) font aussi état d'un phénomène de capture dans les décisions concernant la dotation en personnel. L'Équipe a été confrontée au problème, également dénoncé par bon nombre de partenaires des Nations Unies, que le choix des candidats au poste de Représentant de la FAO est influencé par des considérations de nature « politique », ce qui peut être interprété comme un problème de capture. Ce n'est pas une préoccupation nouvelle puisque l'EEI avait également signalé son « impression que le processus de nomination aux postes vacants débouche sur des nominations politisées » (EEI, 2007: 318). S'agissant des politiques, il convient de noter que l'EEI s'était inquiétée du fait qu'en 2007, l'assistance aux politiques n'avait toujours pas été incluse dans les fonctions du Représentant de la FAO, en dépit d'une requête remontant à 1989<sup>98</sup>. Cette situation dénote la faible attention généralement accordée aux activités en matière de politiques. L'évaluation a noté que la récente Circulaire sur les responsabilités et les rapports hiérarchiques n'est pas très explicite à propos des attributions du Représentant de la FAO dans le domaine des politiques<sup>99</sup>.

#### **Encadré 5. Comment réussir la décentralisation? Éléments tirés de la littérature sur la décentralisation pouvant s'appliquer à la FAO**

L'Équipe d'évaluation a noté que la manière dont la décentralisation a été menée jusqu'à présent à la FAO n'a pas favorisé les activités de l'Organisation en matière de politiques, surtout à l'échelle des pays. Par ailleurs, l'Équipe a observé que la décentralisation a été parfois analysée comme si elle était une fin en soi ou comme si une unique stratégie de décentralisation pouvait favoriser tous les aspects des activités de la FAO en matière de politiques. Pour éclairer ce débat, le présent encadré résume quelques conclusions essentielles tirées de documents relatifs à la décentralisation. Même s'ils portent en majorité sur des pays et non sur des organisations, ces documents renferment des éléments théoriques et pratiques qui pourraient s'appliquer à la FAO.

##### **1) Nécessité d'une approche différente en matière de décentralisation**

Le niveau de gouvernement, ou dans le cas de la FAO, le niveau organisationnel auquel une fonction devrait être assignée, dépend de facteurs hétérogènes. De ce fait, la recherche d'une panacée est contre-indiquée. La littérature économique sur le fédéralisme budgétaire et les écrits sur la

<sup>97</sup> Les éléments recueillis par l'Équipe montrent que ce problème n'était toujours pas réglé au moment de l'évaluation.

<sup>98</sup> À titre indicatif, l'Évaluation de 2007 (EEI, 2007: 258-259) notait: « 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". 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. »

<sup>99</sup> Lorsqu'elle définit le rôle du Représentant de la FAO par rapport à celui du coordonnateur des urgences, la Circulaire mentionne (mais seulement en annexe) que « le Représentant de la FAO sera également chargé des négociations avec les donateurs et les fonctionnaires gouvernementaux sur les questions concernant les politiques ».



gouvernance et l'organisation institutionnelle peuvent aider à identifier ces facteurs. Certains d'entre eux semblent particulièrement pertinents pour les activités de la FAO en matière de politiques, à savoir :

1. *Les économies d'échelle:* Les services très spécialisés ne se prêtent pas à la décentralisation. Cela veut dire que les stratèges possédant des compétences très spécifiques, par exemple dans le domaine de la modélisation macro-économique, devraient de préférence être affectés au Siège ou au niveau régional pour mettre leurs compétences au service d'un grand nombre de pays.
2. *La diversité de la demande locale:* Les services qui doivent répondre à une demande locale très diversifiée doivent être de préférence décentralisés, ce qui veut dire que l'attribution de l'assistance aux politiques aux sous-régions n'est justifiée que si les demandes en matière de politiques sont assez uniformes au sein de la sous-région. Dans le cas contraire, il pourrait être plus efficace de créer des services d'assistance aux politiques à l'échelle des pays, quitte à se concentrer sur un plus petit nombre de pays prioritaires.
3. *La marge de capture et d'ingérence politique:* La « capture » (qui est le détournement de ressources humaines et financières vers des fonctions autres que celles prévues à l'origine) et l'ingérence politique peuvent se produire aux divers niveaux de décentralisation. Il faut donc procéder à une analyse attentive des options permettant de contrer ce problème à tous les échelons. La question est étroitement liée à l'obligation redditionnelle, examinée au point suivant. Actuellement, la stratégie de décentralisation de la FAO ne semble pas fondée sur une analyse approfondie de l'assignation optimale des fonctions selon le niveau. Elle semble partir du principe que l'échelon sous-régional est sans conteste le plus approprié pour la fourniture d'assistance aux politiques dans les pays. La présente évaluation recommande d'adopter une approche différenciée, fondée sur une analyse spécifique du contexte.

## **2) Nécessité de combiner la décentralisation budgétaire, administrative et politique**

Les écrits spécialisés opèrent une distinction entre décentralisation budgétaire, administrative et politique et soulignent la nécessité d'une approche combinée pour pouvoir instaurer l'obligation redditionnelle. L'expérience montre que la décentralisation administrative fonctionne souvent mieux si le personnel des bureaux décentralisés est effectivement responsable devant les organes élus localement. De même, il est important que comme mesure d'incitation à la création d'une obligation redditionnelle, les organes élus localement exercent un pouvoir discrétionnaire sur les ressources financières. Il faut en même temps contrôler la capture exercée par l'élite au sein des pouvoirs locaux, créer de fortes incitations de carrière pour le personnel des bureaux décentralisés tout en continuant d'assurer le contrôle et le soutien techniques à ce niveau. L'expérience montre aussi que l'autonomisation des organes élus localement exige du temps et un renforcement des capacités.

En appliquant cette différenciation à la FAO, l'affectation du personnel aux bureaux décentralisés peut être considérée comme une décentralisation administrative alors que le statut d'organe directeur donné aux Conférences régionales équivaut à une décentralisation politique. La décentralisation budgétaire comporterait le transfert des pouvoirs discrétionnaires sur les ressources financières aux bureaux décentralisés et aux organes directeurs décentralisés. Il convient de noter que, contrairement aux bureaux régionaux, les bureaux sous-régionaux et les bureaux de pays de la FAO n'ont pas d'interaction avec les organes directeurs. D'autres mécanismes peuvent être nécessaires pour combler cette lacune, tels que l'organisation de consultations nationales ou sous-régionales entre les parties prenantes, en recourant à des mécanismes administratifs pour instaurer l'obligation redditionnelle et en sensibilisant les Conférences régionales à leur rôle en matière de contrôle des résultats de la FAO à ces deux niveaux. L'expérience nationale appliquée à la FAO suggère aussi la nécessité de développer les capacités des Conférences régionales afin de renforcer leur rôle au sein de la gouvernance décentralisée de la FAO. Les incitations de carrière ainsi que l'appui et le contrôle techniques préconisés dans la littérature semblent tout aussi importants dans le cas du personnel des bureaux décentralisés de la FAO.

### 3) Nécessité de reconnaître que la décentralisation est un processus foncièrement politique

Le troisième élément dévoilé par la littérature sur la décentralisation est que la décentralisation est un processus foncièrement politique qui est inévitablement conditionné par des enjeux au niveau central. Il en résulte entre autres que la décentralisation budgétaire prend souvent du retard sur la décentralisation politique et administrative, ce qui limite l'efficacité de l'ensemble du processus. De même, les décisions visant la décentralisation, telles que le niveau d'attribution des fonctions ou l'emplacement géographique des unités décentralisées, sont plus souvent dictées par des considérations politiques que par une analyse technique. Appliquer ces éléments à la FAO signifie qu'un examen critique des décisions passées en matière de décentralisation peut s'avérer justifié avant d'aborder les étapes suivantes de ce processus.

Sources: Bardhan (2002), Bardhan et Mookherjee (2002 et 2006), Birner et Linacre (2008), Birner et von Braun (2009) et Banque mondiale (2007).

#### 6.4 Les options en matière de réforme

297. Cette section présente une série d'options en matière de réforme, qui pourraient contribuer à résoudre les problèmes identifiés lors de l'évaluation. Elle passe en revue les avantages et les inconvénients de ces options et leur faisabilité, en tenant compte des raisons pour lesquelles les recommandations antérieures en matière de politiques n'ont pas été appliquées. En règle générale, les options de réforme ci-après ont été élaborées avec le souci de soutenir, et non de contrarier, les initiatives de réforme déjà en cours à la FAO, telles que le recours aux Cadres de programmation par pays, aux procédures du Plan à moyen terme et aux plans élaborés pour définir la structure et le fonctionnement du réseau des bureaux décentralisés de la FAO (voir le document JM11.2.3 du 12 octobre 2011, ainsi que la Circulaire révisée sur les responsabilités et les rapports hiérarchiques). Sur la base de cette analyse, l'Équipe d'évaluation présente ses conclusions relatives aux options à poursuivre, comme indiqué dans les Recommandations au chapitre 7.

##### *Renforcer l'obligation redditionnelle en matière d'impact de l'assistance politique*

298. D'après l'analyse ci-dessus, les problèmes de fond qui compromettent la qualité de l'assistance aux politiques dispensée par la FAO aux pays sont essentiellement liés à l'absence **d'obligation redditionnelle** au sein de l'Organisation dans ce domaine précis, couplée au problème de « capture » évoqué plus haut. Actuellement, le passage de l'Organisation à une gestion axée sur les résultats laisse entrevoir de nouvelles possibilités pour la résolution de ces problèmes déjà anciens. Afin d'en tirer parti, l'évaluation recommande quatre mesures. Il convient de noter que pour être efficaces ces mesures doivent être adoptées simultanément. Par ailleurs, elles sont essentielles pour assurer l'efficacité des changements institutionnels recommandés par l'évaluation.

##### *6.4.1 Mesure 1: Créer un système d'information et de préparation sur les politiques nationales*

299. La présente évaluation appuie vivement la recommandation formulée dans le document sur l'assistance aux politiques de 2008, élaboré par la FAO pour créer un système d'information sur les politiques nationales. Au vu des activités de la FAO et de la nécessité de tenir compte du contexte politique décrit ci-dessus, il est recommandé de transformer cet instrument en un « système d'information et de préparation sur les politiques » qui constituera la base de la gestion axée sur les résultats pour les interventions d'assistance aux politiques réalisées par la FAO dans les pays et pour le suivi d'impact. Ce système devrait inclure deux éléments:

300. **1) Un examen de l'agriculture, de l'alimentation et de la nutrition dans le pays:** Cet examen devrait être mené en étroite collaboration avec les unités chargées des politiques situées dans les ministères et institutions locales de recherche concernées et peut être mené conjointement avec d'autres organisations actives dans le secteur agricole, telles que la Banque mondiale et l'IFPRI. Il devrait partir d'efforts existants, tels que le travail d'analyse réalisé dans le cadre du PDDAA, qui vise l'élaboration de stratégies nationales de sécurité alimentaire, ou d'autres processus. L'examen devrait être plus *analytique* que descriptif et se concentrer sur l'identification des questions relatives aux politiques qui revêtent le plus d'importance dans le pays, telles que les *problèmes les plus contraignants spécifiques à ce pays* dans le domaine de la sécurité alimentaire et du développement agricole et les *options les plus prometteuses en termes de politiques et de réformes institutionnelles*<sup>100</sup>. L'examen devrait mobiliser les compétences de plusieurs unités chargées des politiques au sein de la FAO, y compris les divisions du Département ES et les unités chargées des politiques (et d'autres encore) relevant des départements techniques<sup>101</sup>. Lors de cet examen, les questions liées à la parité hommes-femmes, à l'emploi et à d'autres questions d'équité sociale occuperont une place importante avec l'appui technique d'ESW. Ce type d'examen correspond bien aux caractéristiques de l'analyse recommandée comme point de départ pour l'élaboration des Cadres de programmation par pays (CPP). Par conséquent, il est recommandé d'effectuer cet examen dans le cadre de la formulation du CPP qui devrait à son tour être aligné sur le cycle de planification du gouvernement (habituellement de 4 ou 5 ans) et devrait être mis à jour chaque année. Ces échéances s'appliqueraient aussi à l'examen proposé ici<sup>102</sup>.
301. L'examen devrait être soumis à un contrôle de qualité rigoureux avec la participation d'experts extérieurs et devrait aussi être évalué, le cas échéant, au sein de groupes de coordination entre donateurs. Sans remettre en cause l'importance de la coordination avec les autres organisations internationales, cet examen sectoriel constituera aussi pour la FAO une occasion de fournir, à l'échelle des pays, ce que l'Organisation a obtenu au plan international avec des publications phare telles que le SOFA, à savoir *une évaluation indépendante et équilibrée fondée sur les meilleurs éléments probants disponibles*, qui ne coïncidera pas nécessairement avec les réformes prônées par les divers donateurs en matière de politiques. L'examen devrait être disponible en version électronique pour la consultation générale et en version imprimée pour la distribution dans le pays. Sa structure devrait être celle d'une note de synthèse, mais plus étoffée. Les résultats des efforts prometteurs actuellement déployés dans le cadre du SPAAA, du MAFSAN et du FAPDA (voir plus haut) pourraient être intégrés dans ce système d'information sur les politiques nationales.
302. **2) Un examen du cadre des politiques nationales:** Selon les recommandations du document sur l'assistance aux politiques de 2008, le système d'information sur les politiques nationales

---

<sup>100</sup> TCSP produit déjà des notes de synthèse sur les pays. Toutefois, celles-ci servent surtout à décrire la situation actuelle et l'engagement de la FAO et non à présenter une analyse des possibilités, des problèmes les plus contraignants et des options les plus prometteuses. Il est évident que s'il existe des analyses détaillées, elles peuvent constituer la source de données utiles pour le système d'information sur les politiques nationales. Lors de ses visites dans les pays, l'Équipe d'évaluation a constaté ceci: les documents normalement disponibles sont des *descriptions* détaillées du secteur alimentaire et agricole et ces descriptions sont également incluses dans les stratégies nationales pour la sécurité alimentaire promues par la FAO. Dans de nombreux pays, le PDDAA a débouché sur la production d'études analytiques relatives aux possibilités d'investissement sur la base de la modélisation, menées en majorité par l'IFPRI. Toutefois, il conviendrait de procéder à un examen critique des études existantes qui tiennent compte du contexte politique (voir point suivant).

<sup>101</sup> À cet égard, il serait utile de réunir dans un même site web tous les travaux d'analyse menés à l'échelle des pays par les divisions du Département ES, afin de faciliter leur consultation.

<sup>102</sup> Il vaut la peine de noter qu'un processus important de développement des capacités et d'assurance de la qualité sera nécessaire pour rehausser la qualité et la pertinence des CPP. Les CPP devraient en outre tenir compte des cycles de planification des principales institutions financières internationales et du cycle du PNUAD.

devrait aussi inclure la possibilité de recueillir des renseignements essentiels sur les principaux intervenants du secteur des politiques agricoles, leur rôle, leurs intérêts et leurs capacités, sur le climat politique national et sur la qualité de la concertation politique (notamment le degré de participation)<sup>103</sup>. Pour collecter ces informations une analyse approfondie du rôle des parties prenantes sera nécessaire, sans oublier celles avec lesquelles la FAO n'entretient pas de relations systématiques, telles que les commissions parlementaires sur l'agriculture. Étant donné que certains renseignements sur les orientations politiques nationales pourraient être considérés comme « sensibles », cet élément du système d'information ne doit pas nécessairement faire l'objet d'une large diffusion; il pourrait être simplement utilisé au sein de la FAO pour la planification de ses activités d'assistance aux politiques, notamment pour lui permettre d'évaluer la viabilité des différentes options de réforme politique et institutionnelle avant de s'engager. Dans la présente analyse, l'identification de « fenêtres d'opportunité » fournissant des occasions d'influer sur les politiques est tout aussi importante. Cet élément est reflété par le volet « préparation » du système d'information et de préparation sur les politiques nationales, grâce auquel la FAO pourrait être plus réactive lors de ses interventions d'assistance aux politiques.

#### 6.4.2 Mesure 2: Définir des voies d'impact et des résultats spécifiques au pays en matière d'assistance aux politiques

303. Pour ses activités d'assistance aux politiques et sur la base du système d'information et de préparation sur les politiques nationales, la FAO devrait formuler les impacts souhaités, spécifiques au pays, avec les chaînes d'impact correspondantes. La formulation de ces chaînes d'impact, qui doivent inclure les produits des politiques, leurs effets et leurs résultats, devrait faire partie intégrante du processus de formulation des Cadres de programmation par pays (CPP). L'impact souhaité devrait être fortement soutenu par le gouvernement et être conforme aux priorités établies par la Conférence régionale de la FAO, et devrait aussi prendre en considération les priorités générales de la FAO ainsi que les priorités identifiées par l'Équipe de pays des Nations Unies pour le programme de pays des Nations Unies. Dans le cadre de son système de gestion axée sur les résultats, la FAO devrait alors définir les *résultats axés sur l'impact* de ses activités en matière de politiques<sup>104</sup>. Par exemple, dans le Plan à moyen terme, l'Indicateur 2 du résultat de l'Organisation H1 est libellé comme suit: « Nombre de pays et d'OIER qui ont mis en œuvre des politiques, stratégies et programmes (y compris des programmes nationaux/régionaux pour la sécurité alimentaire) sectoriels et intersectoriels dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition. » À l'échelle des pays, les résultats de l'assistance aux politiques peuvent être formulés en liaison avec ces objectifs de nature générale, mais ils devront être plus spécifiques et axés sur l'impact. Ils devraient privilégier les changements concrets de nature politique ou institutionnelle qui répondent à la plupart des problèmes contraignants ou exploitent des fenêtres d'opportunité uniques, contribuant à la sécurité alimentaire, telles qu'identifiées dans l'analyse. Ces problèmes contraignants ou ces fenêtres d'opportunité uniques peuvent très bien résider dans un sous-secteur particulier, par

---

<sup>103</sup> L'expérience dans le secteur des pêches (et de l'aquaculture) suggère par exemple que les obstacles à une réforme urgente des politiques ne tiennent pas nécessairement à une analyse insuffisante des options disponibles. Même lorsque les politiques poursuivies sont loin d'être appropriées, et sont reconnues comme telles, les défis que pose l'adoption de politiques durables, qui soient acceptables du point de vue économique, sont considérables et les coûts de transition sont élevés. Dans l'esprit des décideurs, les inconvénients de la poursuite de résultats à long terme l'emportent souvent sur les avantages. Pour valoriser les orientations de longue haleine, les interventions devraient comporter des activités de programmation stratégique.

<sup>104</sup> L'Équipe a été surprise de recevoir un commentaire indiquant qu'il ne pouvait y avoir de « résultats en matière de politiques » dans le cadre du système et de la terminologie actuels de la FAO relatifs à la gestion axée sur les résultats mais seulement des « produits en matière de politiques » spécifiques aux pays, se référant à des améliorations souhaitées dans le cadre de la formulation/mise en œuvre des politiques. Si tel est le cas, l'Équipe recommande de revoir l'approche utilisée, sur la base d'une évaluation de la chaîne d'impact.

exemple, dans la réforme du système de vulgarisation agricole ou dans l'élimination d'une barrière de nature régulatrice. Ici, la FAO a la capacité particulière (et pour ainsi dire exclusive) de compter sur les compétences de ses divers départements.

6.4.3 Mesure 3: Renforcer l'obligation redditionnelle sur l'impact des activités d'assistance aux politiques, à travers des mesures d'incitation et de gestion des résultats impliquant les Conférences régionales et les Représentants de la FAO

304. Comme indiqué ci-dessus, il faut aussi renforcer l'obligation redditionnelle pour la concrétisation de résultats en matière d'assistance aux politiques dans les pays. Dans l'actuel système décentralisé, les principales responsabilités de l'assistance aux politiques dans les pays relèvent des bureaux de pays et des bureaux sous-régionaux et régionaux. Avec le système proposé d'information et de préparation sur les politiques nationales ainsi que la formulation, pour chaque pays, de voies d'impact et de résultats en matière d'assistance aux politiques, il sera plus aisé de demander aux bureaux décentralisés de rendre compte de l'amélioration de la qualité de leur assistance à l'échelle des pays. Il faut indiscutablement **renforcer les mesures d'incitation** en vue de garantir aux pays une assistance aux politiques de bonne qualité. Puisque les bureaux décentralisés sont responsables devant le Directeur général adjoint (Opérations), par le truchement des SDG/RR, il est suggéré à la FAO d'identifier des stratégies pour améliorer les mesures d'incitation au sein de cette filière hiérarchique<sup>105</sup>.
305. Parmi les mécanismes à envisager pourraient figurer des indicateurs de performance pour l'assistance aux politiques, une plus forte prise en compte des résultats de l'assistance politique dans le processus d'évaluation de la performance du personnel et des mécanismes reliant plus étroitement l'affectation de crédits à ces résultats.
306. Conformément aux considérations générales sur la décentralisation (encadré 5), il faut également prévoir un rôle renforcé des Conférences régionales dans le suivi des résultats de l'assistance politique, puisqu'en tant qu'organes de la « décentralisation politique », elles doivent aussi veiller à ce que les bureaux décentralisés de la FAO remplissent leurs obligations redditionnelles. La FAO devrait par conséquent s'employer activement à établir des priorités parmi ses activités en matière de politique non seulement par le biais des CPP mais aussi à travers les travaux des Conférences régionales. Par exemple la FAO pourrait soumettre à chaque Conférence régionale une stratégie raisonnée d'assistance aux politiques, de développement des capacités ainsi que des impacts souhaités et des voies d'impact pour les pays de la région concernée. La FAO ferait ensuite rapport à chaque Conférence régionale sur ces progrès et ses réalisations à cet égard. Conformément aux considérations sur les liens entre la décentralisation politique, administratives et budgétaires (encadré 5), l'attribution du pouvoir décisionnel concernant le budget des activités en matière de politiques est un élément indispensable pour l'instauration d'une obligation redditionnelle.
307. Le renforcement de l'obligation redditionnelle des Représentants de la FAO relative aux activités en matière de politiques doit aussi faire parti intégrante de l'approche proposée, objectif rendu particulièrement difficile par le problème de « capture » indiqué ci-dessus. Toutefois comme l'indiquent les conclusions de l'EEI, la nécessité d'améliorer le profil et l'obligation redditionnelle des Représentants de la FAO n'est pas cantonnée à l'action en matière de politiques de l'Organisation. Il n'empêche que du point de vue des grandes orientations, il est essentiel d'inclure explicitement les politiques dans les fonctions des Représentants de la FAO

---

<sup>105</sup> À cet égard, certaines possibilités du système actuel de gestion axée sur les résultats pourraient être utilisées de manière plus stratégique. Par exemple le SDG-ES dirige l'équipe stratégique de l'Objectif stratégique H, qui couvre aussi les activités de TCS en matière d'appui aux pays.

et de soumettre cette fonction aux évaluations des résultats et aux incitations de carrière prévues pour cette catégorie de fonctionnaires (voir **Recommandation 2**). Il est évident que les Représentants de la FAO sont appelés à jouer un rôle fondamental dans la chaîne d'impact des activités en matière de politiques de l'Organisation. En même temps, il faut que la FAO améliore son assistance aux politiques et son appui technique aux Représentants de la FAO, selon les modalités examinées ci-dessous.

308. Une obligation redditionnelle plus forte au sein du réseau des bureaux décentralisés dans le domaine de l'assistance aux politiques à l'échelle des pays contrariera la tendance à détourner les fonctionnaires chargés des politiques vers des tâches administratives. En même temps, elle peut inciter ses fonctionnaires chargés des politiques à recourir davantage aux compétences des divisions chargées des politiques au Siège, même s'il ne subsiste pas d'obligation administrative à cet égard. Comme il est indiqué plus bas, la FAO devrait également envisager des mécanismes permettant au Sous-Directeur général du Département ES de participer aux mécanismes d'obligation redditionnelle sur l'assistance aux politiques dans les pays.

#### *6.4.4 Mesure 4: Élaborer un système de suivi d'impact de l'assistance aux politiques dans les pays*

309. Il est essentiel de mettre plus fortement l'accent sur l'impact de l'assistance aux politiques de la FAO dans les pays afin de résoudre les problèmes sous-jacents dans ce domaine. Pour cela, il faut aussi embrasser une « culture de l'impact » au sein de la FAO. Comme indiqué ci-dessus, la création d'un système de suivi d'impact exige la définition de chaînes d'impacts afin que les activités d'assistance aux politiques menées par l'Organisation puissent contribuer aux objectifs essentiels de celle-ci. Il faut aussi que les efforts fournis par la FAO tout au long de la chaîne d'impact soient documentés. Les problèmes d'attribution de l'impact des politiques sont bien connus mais ne devraient pas servir de prétexte pour ne pas évaluer le rôle de la FAO dans la réalisation des impacts relatifs aux politiques. Il ressort des entretiens avec le personnel que certains fonctionnaires exercent une résistance considérable à toute évolution dans ce sens. L'évaluation estime toutefois qu'il serait bon de mobiliser le personnel et de créer une « culture de l'impact », comme indiqué dans la **Recommandation 3**. L'expérience d'autres organisations, en particulier l'IFPRI, pourrait être utile à cet effet. Pour la FAO, le suivi des impacts peut présenter des avantages, non seulement en améliorant ses résultats en matière d'assistance aux politiques mais aussi, à terme, en favorisant la mobilisation de ressources.
310. La mise en œuvre de ces mesures passe certainement par un apprentissage au sein de l'Organisation, même si la FAO possède déjà une riche expérience. De l'avis des auteurs de la présente évaluation, la sélection de quelques **pays pilotes** dans lesquels ces mesures sont déjà en cours de formulation paraît être une stratégie optimale. Il serait utile de sélectionner des pays prioritaires du point de vue de la sécurité alimentaire, en diversifiant le choix selon les systèmes politiques et les capacités institutionnelles, puisque les modalités de mise en œuvre de ces mesures peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre.

#### *6.5 Options pour la réforme de la structure institutionnelle de la FAO dans le secteur des politiques*

311. Les quatre mesures recommandées ci-dessus dans le but d'établir des obligations redditionnelles sont une condition nécessaire mais non suffisante pour résoudre les problèmes d'efficacité identifiés dans la présente évaluation. Il est essentiel que la FAO s'attaque aux problèmes de structure organisationnelle identifiés ci-dessus, en particulier aux problèmes de fragmentation horizontale et verticale. Après une évaluation attentive de toutes les options de réforme et des discussions intensives avec le Groupe d'experts, l'Équipe d'évaluation a conclu que la FAO ne sera pas en mesure de résoudre les problèmes qui grèvent depuis longtemps l'assistance aux politiques dans les pays tant qu'elle n'aura pas résolu le problème de la fragmentation

horizontale et verticale de l'institution, grâce à une restructuration limitée mais de portée stratégique (**Recommandation 2**).

312. Le tableau 11 fournit un aperçu général des options de réforme institutionnelle et énumère leurs principaux avantages et inconvénients, ainsi qu'une évaluation fournie par l'Équipe. À côté des nouvelles options proposées par cette évaluation, le tableau inclut la Recommandation 6.9 de l'EEI (voir chapitre 4) ainsi que les trois options examinées dans le document sur l'assistance aux politiques de 2008.
313. Parmi les recommandations des évaluations passées, l'une de celles qui modifierait le plus l'agencement des unités organisationnelles, proposée dans le document sur l'assistance politiques de 2008, consisterait à créer un Centre des politiques de développement en regroupant toutes les unités des Départements ES et TC s'occupant des politiques. Cette variante de l'option relative au Centre des politiques de développement correspond à la Recommandation 6.9, qui proposait la création d'un Département des politiques et programmes de développement économique et social, dirigé par un Sous-Directeur général faisant également fonction de Directeur des politiques de développement. Une autre variante de la proposition relative au Centre des politiques de développement figurant dans le document sur l'assistance aux politiques de 2008 allait même plus loin, proposant d'inclure également les unités chargées des politiques situées dans les départements techniques (AGAL, FOE, FIP, TCER). De toutes les propositions, celle-ci constituerait le changement institutionnel le plus radical et elle présenterait l'avantage de mettre fin à la fragmentation horizontale des activités en matière de politiques à la FAO. Toutefois, la présente évaluation n'est pas favorable à des changements institutionnels aussi profonds, pour les raisons suivantes:
- En premier lieu, la résistance et les coûts de transaction potentielle liés à l'introduction d'un tel changement, en sus du processus de réforme déjà en cours, semblent prohibitifs.
  - En deuxième lieu, la proposition ne résout pas le problème de la fragmentation verticale entraînée par la décentralisation, à moins que les fonctionnaires chargés des politiques qui travaillent dans les bureaux régionaux et sous-régionaux ne soient intégrés au Centre des politiques de développement. Une unité de cette taille serait difficile à gérer et serait incongrue dans la structure institutionnelle de la FAO.
  - En troisième lieu, même si une telle unité était créée sur le modèle du Centre d'investissement de la FAO, elle pourrait ne pas faire l'objet des mêmes mesures d'incitation que celles qui assurent l'efficacité de ce Centre malgré sa taille. Nul n'ignore que TCI est soumis à des mécanismes d'obligation redditionnelle très rigoureux, créés par ses bailleurs de fonds, puisqu'il est financé par des sources extérieures.
  - En quatrième lieu, l'Équipe n'a relevé aucun élément laissant supposer une amélioration des activités en matière de politique de la FAO si les unités chargées des politiques sous-sectorielles (AGAL, FOE, FIP et TCER) étaient extirpées de leur département respectif. Les indications fournies au chapitre 5 montrent plutôt le rôle crucial que ces unités sont appelées à jouer dans la poursuite de « l'intégration » des activités en matière de politiques dans leurs domaines techniques respectifs, par exemple, en encourageant l'évaluation économique, institutionnelle et sociale des différentes options en matière de politiques. Il est plus facile de parvenir à ce résultat si ces unités restent au sein de leur actuel Département.
314. La présente évaluation ne préconise pas la création d'une unité chargée des politiques, selon l'option qui figurait dans le document sur l'assistance aux politiques de 2008. Bien qu'elle ne soit pas dépourvue d'intérêt, cette option risque d'aggraver la fragmentation institutionnelle des activités en matière de politique de la FAO. Elle serait probablement financée en grande partie par des ressources extrabudgétaires et ne contribuerait que marginalement à l'efficacité accrue des activités essentielles de la FAO en matière de politiques.

315. L'évaluation recommande toutefois à la FAO de réduire la fragmentation horizontale de ses activités en matière de politiques grâce un changement institutionnel moins étendu, qui intéresserait le Siège. En particulier il recommande de transférer le Service d'appui à l'assistance aux politiques et le Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée en partie au Département ES et en partie aux bureaux décentralisés, comme il est proposé plus loin (**Recommandation 2**). Cette option limite les chevauchements d'activités, tels que la promotion parallèle de stratégies nationales pour la sécurité alimentaire et les stratégies générales de développement agricole, ou le suivi parallèle des activités qui en découlent. Elle augmente les chances de parvenir à créer le système d'information et de préparation sur les politiques qui a été recommandé et permet une utilisation plus judicieuse des ressources humaines à l'appui de l'assistance en matière de politiques à l'échelle nationale. En même temps, ce changement réduit l'ampleur de la fragmentation verticale et horizontale au sein de la structure de la FAO.
316. Étant donné qu'il paraît difficile d'envisager l'ouverture de nouveaux postes émergeant du budget ordinaire pour les activités en matière de politiques, il est également suggéré de renforcer les capacités en matière d'assistance aux politiques au sein des bureaux décentralisés en transférant à ce niveau certains postes du Service d'appui à l'assistance aux politiques et du Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée. Cette recommandation a pour objectif d'accroître les capacités d'assistance aux politiques à l'échelle des pays, en considérant qu'à l'heure actuelle les fonctionnaires chargés des politiques dans les bureaux décentralisés ont à leur charge un nombre excessif de pays.
317. La détermination du niveau auquel il conviendra de transférer ces ressources dans le réseau décentralisé doit encore faire l'objet d'une évaluation, sur la base des considérations présentées dans l'encadré 5. Dans l'approche actuelle sur la décentralisation, l'assistance aux politiques est assignée au niveau sous-régional. Toutefois, ce choix n'est pas exempt de problèmes. Dans la logique de la décentralisation, telle que conçue à la FAO, ces activités ne sont pas systématiquement associées à des organisations sous-régionales et la correspondance avec un « système client » déterminé reste floue. Renforcer les capacités à l'échelon régional aurait l'avantage de créer une « masse critique » avec tous les avantages que cela comporte du point de vue professionnel en termes d'échanges et d'assurance de la qualité. Envoyer des fonctionnaires chargés des politiques dans certains pays hautement prioritaires présenterait l'avantage d'une collaboration étroite avec le gouvernement, les parties prenantes et les bailleurs de fonds, et créerait des conditions optimales pour l'instauration d'une obligation redditionnelle sur les avis en matière de politiques fournis à l'échelle nationale et pour la valorisation des impacts. L'Équipe recommande d'envisager une approche au cas par cas, la recherche d'une panacée n'étant pas forcément la meilleure stratégie.
318. L'Équipe souligne que le transfert des postes de fonctionnaires chargés des politiques vers les bureaux décentralisés doit être accompagné de mesures visant le renforcement de l'obligation redditionnelle sur l'assistance aux politiques dans les pays, la diminution des facteurs qui favorisent la « capture » de ces fonctionnaires et leur affectation à d'autres tâches, et la mise en place de mécanismes appropriés afin d'assurer le contrôle de qualité des activités en matière de politiques. Si les facteurs qui minent l'efficacité de l'assistance aux politiques dans les pays ne sont pas supprimés, le transfert d'un nombre accru de fonctionnaires dans les bureaux décentralisés ne fera qu'aggraver les problèmes existants.
319. À propos de la Division de la nutrition, la présente évaluation n'objecte pas aux recommandations de la récente Évaluation sur la nutrition, qui préconise le transfert au Département ES des activités sur les politiques nutritionnelles. Si elle n'a pas examiné ces activités dans le détail en raison de l'évaluation spécifique qui était en cours, l'Équipe a noté qu'il serait avantageux pour les activités générales de la FAO consacrées aux politiques de sécurité alimentaire et de développement agricole, surtout à l'échelle des pays, de renforcer la composante nutritionnelle. De même, la visibilité accrue des activités globales d'assistance aux



politiques nutritionnelles déployées par FAO soulignerait davantage l'importance des activités de l'Organisation en matière de politiques.

**Tableau 11. Options de réforme institutionnelle**

Type de réforme institutionnelle	Avantages	Inconvénients	Évaluation fournie par l'Équipe
<i>1) Options de réforme contre la fragmentation</i>			
1.1) Création d'un « <b>Département des politiques et des programmes de développement économique et social</b> » en tant que centre d'analyse des politiques de développement de la FAO, sous la direction d'un SDG, (Directeur des politiques de développement), intégrant tout le Département ES avec Service d'appui à l'assistance aux politiques, AGS ainsi que la vulgarisation, la formation et la recherche, dans une nouvelle division (conformément à la recommandation 6.9 de l'EEI) ou	Réduction radicale de la fragmentation horizontale. Création d'une filière unique de responsabilités pour les activités en matière de politiques au Siège. Améliore la définition des priorités, la coordination, la création de synergies et diminue le risque de chevauchements d'efforts. Pourrait rehausser le profil international de la FAO dans le domaine des activités en matière de politiques,	Source probable d'une très forte résistance interne; coûts de transaction de la restructuration très élevés; ne résout pas le problème de la fragmentation verticale: la filière de responsabilités de l'assistance aux politiques nationales/régionales remonte des SDG/Représentants régionaux au Directeur général adjoint (Opérations), même en cas de transfert du Service d'appui à l'assistance aux politiques dans ES.	Non recommandée pour approfondissement dans son intégralité; certains éléments sont toutefois recommandés (voir ci-dessous).
1.2) Création d'un <b>Centre des politiques de développement</b> pouvant aller au-delà de la recommandation 6.9 de l'EEI pour inclure les unités chargées des politiques au sein des départements techniques et être calqué sur le Centre d'investissement. Il serait composé soit d'unités régionales soit de structures similaires aux départements techniques (conformément à l'une des options proposées dans le document sur l'assistance aux politiques de 2008).	Comme ci-dessus; l'inclusion des unités chargées des politiques au sein des départements techniques augmente les possibilités d'intégration des activités en matière de politiques; la sélection d'une structure interne fondée sur des unités régionales offre des possibilités supplémentaires en matière d'appui technique aux activités nationales et régionales	Résistance interne et coûts de transaction de la restructuration encore plus élevés si les unités chargées des politiques au sein des départements techniques sont incluses. Retirer aux départements techniques les activités sous-sectorielles en matière de politiques risque de diminuer leur pertinence et leur qualité mais aussi de réduire les possibilités d'intégration des politiques dans les activités techniques. Le problème de la fragmentation verticale n'est pas résolu sauf si le personnel des bureaux régionaux et sous-régionaux intègre lui aussi le Centre des politiques de développement.	Non recommandée pour approfondissement; toutefois la création de Réseaux techniques fonctionnels (voir ci-dessous) est proposée en remplacement.
1.3) Création d'une <b>Unité chargée des politiques</b> (une des options proposées dans le document sur l'assistance aux politiques de 2008)	Encourage la collaboration entre départements et disciplines. Ne provoque pas de résistance.	Dépendante de financements extrabudgétaires; Accentue la fragmentation	Non recommandée parce que la présence d'une unité supplémentaire aggraverait la

Type de réforme institutionnelle	Avantages	Inconvénients	Évaluation fournie par l'Équipe
		institutionnelle.	fragmentation.
1.4) <b>Consolidation des activités en matière de politiques au sein de TC:</b> Fusion des services d'appui à l'assistance aux politiques et à la sécurité alimentaire intégrée	Met fin aux chevauchements d'efforts entre deux domaines qui ne sont pas toujours nettement différenciés.	Les possibilités de réduire la fragmentation verticale sont limitées.	Recommandée en combinaison avec le transfert des deux services au Département ES et le transfert de certains postes dans les bureaux décentralisés (voir ci-dessous)
1.5) <b>Transfert dans ES des activités sur les politiques nutritionnelles</b> (selon la recommandation de la récente Évaluation sur l'action en matière de nutrition)	Meilleure intégration des aspects nutritionnels dans les activités de sécurité alimentaire; les activités en matière de politiques nutritionnelles peuvent aussi bénéficier du rôle de chef de file d'ES dans le débat public mondial.	Résistance interne probable. Affaiblissement des liens entre la nutrition et la sécurité sanitaire des aliments	Recommandée pour approfondissement
1.6) <b>Renforcement des capacités d'assistance aux politiques dans les bureaux décentralisés (régionaux ou sous-régionaux)</b> en transférant dans les bureaux sous-régionaux certains postes des services d'appui à l'assistance aux politiques et à la sécurité alimentaire intégrée.	Amélioration du soutien aux politiques fourni aux Représentants de la FAO au niveau des pays. Possibilité accrue pour la FAO de participer aux débats sur les politiques et d'obtenir des résultats.	Résistance interne probable. Risque accru de « capture » des fonctionnaires chargés des politiques (affectés à d'autres tâches que l'assistance aux politiques), si des mesures ne sont pas prises pour renforcer en même temps l'obligation redditionnelle. Dans les bureaux sous-régionaux le « système client » n'est pas clair et la possibilité de créer une masse critique est limitée.	Recommandée en combinaison avec le transfert des services d'appui à l'assistance aux politiques et d'appui à la sécurité alimentaire intégrée dans le Département ES et avec des mesures pour renforcer l'obligation redditionnelle en matière d'assistance aux politiques à l'échelle des pays. Il est recommandé de décider au cas par cas du niveau d'attribution de ces responsabilités (voir également 1.7 ci-dessous).
1.7) <b>Affectation de fonctionnaires chargés des politiques dans les pays hautement prioritaires</b> (au lieu d'augmenter leurs effectifs dans les bureaux régionaux et sous-régionaux) en récupérant ces postes dans les services d'appui à l'assistance aux politiques et à la sécurité alimentaire intégrée.	Interaction directe des fonctionnaires chargés des politiques avec le gouvernement et les parties prenantes, notamment les groupes de donateurs. Possibilités améliorées en matière d'obligation redditionnelle et d'impact.	N'est pas conforme aux orientations actuelles de la décentralisation qui se concentre sur les bureaux sous-régionaux. Possibilité limitées de profiter des économies d'échelle et de créer une masse critique.	Recommandée pour examen au cas par cas en combinaison avec les mesures ci-dessus.
<b>2) Options de réforme pour améliorer la coordination</b>			
2.1) <b>Équipe spéciale sur les politiques</b> (une des options proposées dans le document sur l'assistance aux politiques	Arrangement souple qui permet d'identifier les priorités institutionnelles des activités en matière	Possibilités limitées de créer plus d'obligation redditionnelle pour les activités en matière de	En remplacement de cette option, il est recommandé d'envisager la création

Type de réforme institutionnelle	Avantages	Inconvénients	Évaluation fournie par l'Équipe
de 2008)	de politique; encourage la collaboration multidisciplinaire.	politique à l'échelle des pays et des régions. Nécessité de concentrer l'effort sur quelques aspects.	de Réseaux techniques fonctionnels et de réseaux thématiques informels (voir ci-dessous).
2.2) Création de <b>Réseaux techniques fonctionnels</b> à l'échelle des sous-régions ou de pays considérés comme hautement prioritaires	S'adapte bien à la nouvelle structure proposée (récente circulaire). Crée de fortes possibilités d'appui technique et de coordination pour les activités d'assistance aux politiques à l'échelle des pays et des régions.	Nouvelle structure; lui insuffler une « dimension humaine » pourrait s'avérer difficile, de même qu'instaurer les mesures d'incitation appropriées pour obtenir la participation du personnel.	Recommandée pour expérimentation sur une base pilote
2.3) <b>Renforcement des réseaux thématiques informels</b>	Fournit un mécanisme souple, surtout pour traiter de thèmes émergents.	Dépend de l'initiative du personnel au sein des unités chargées des politiques.	Recommandée
2.4) <b>Nomination du SDG d'ES en tant que Directeur des politiques de développement</b> et attribution de responsabilités supplémentaires en matière d'assistance aux politiques dans le pays et les régions; peut comprendre la coordination des Réseaux techniques fonctionnels pour les sous-régions).	Comble le fossé entre l'analyse des politiques et l'assistance aux politiques, sans restructuration majeure. Améliore le contrôle de la qualité pour l'assistance fournie dans les pays.	Gestion matricielle qui n'est pas compatible avec les structures de gestion et les filières hiérarchiques actuelles	Non recommandée car les possibilités de concrétiser cet arrangement semblent limitées; le transfert des services d'appui à l'assistance aux politiques et d'appui à la sécurité alimentaire intégrée dans le Département ES et dans les bureaux décentralisés est une solution de rechange recommandée.
2.5) <b>Demander au personnel des divisions du Siège de « vendre » une fraction de leur temps</b> aux activités d'assistance aux politiques dans les pays.	Créer des liens plus forts entre les activités normatives et l'assistance aux politiques dans les pays.	Peut soustraire des ressources aux activités globales consacrées aux politiques.	Recommandée
<b>3) Options de réforme pour renforcer la demande d'assistance aux politiques et l'obligation redditionnelle</b>			
<b>Renforcement du pouvoir discrétionnaire exercé par les Conférences régionales et les Représentants de la FAO sur le budget des activités d'assistance aux politiques dans les pays.</b>	Crée un mécanisme plus efficace pour identifier la demande d'assistance aux politiques à l'échelle des pays et des régions et pour instaurer des obligations redditionnelles.	Le renforcement des pouvoirs des Représentants de la FAO n'est utile que s'il est accompagné d'une réforme du système de recrutement pour ce poste.	Recommandée pour approfondissement

320. Le Tableau 11 énumère également un certain nombre d'options susceptibles de résoudre le problème de la fragmentation des activités en matière de politiques grâce à une meilleure coordination. Le document sur l'assistance aux politiques de 2008 recommandait la création d'une Équipe spéciale sur les politiques en tant que « mécanisme interdépartemental réunissant

les Sous-directeurs généraux des divers départements compétents en matière de politiques, présidé par le Directeur général adjoint et assisté d'un Groupe d'appui, composé des fonctionnaires principaux de différentes divisions chargées des politiques ». Cette Équipe spéciale aurait des groupes de travail pluridisciplinaires formés de fonctionnaires de différentes divisions, sous la direction d'une unité « chef de file ». (FAO, 2008: 26). Fondamentalement, cette option prévoit la mise en place d'une structure de coordination transversale entre les départements et les divisions et reflète la recommandation visant la création d'une Équipe spéciale, qui figurait déjà dans l'Évaluation de l'assistance aux politiques de 2001. Elle présente en tout cas l'avantage d'instaurer un mécanisme de coordination pour s'attaquer au problème de la fragmentation horizontale au Siège.

321. La présente évaluation a toutefois conclu que la coordination entre les unités chargées des politiques au Siège n'est pas le problème le plus pressant. Il faut plutôt déplorer l'absence d'une mobilisation conjointe des compétences existant au sein de ces unités pour fournir des avis en matière de politiques aux pays. Cette évaluation propose par conséquent un mécanisme de coordination différent, conformément à la récente Circulaire sur les responsabilités et les rapports hiérarchiques (FAO, avril 2011), sous la forme de réseaux techniques fonctionnels officialisés. Il est suggéré à la FAO d'envisager la création de réseaux techniques fonctionnels qui se concentrent sur les avis en matière de politiques dans les sous-régions et/ou dans des pays considérés comme hautement prioritaires, et dont la vocation sera de regrouper les compétences des différentes unités concernées au sein de la FAO, selon les besoins de la sous-région ou du pays, de manière à ce que ces compétences soient plus accessibles pour l'assistance aux politiques. Les réseaux techniques fonctionnels devraient avoir des responsabilités et des objectifs clairs, en relation avec les chaînes d'impact décrites plus haut, ce qui peut inclure le soutien au système d'information sur les politiques nationales proposé ci-dessus. L'emplacement de l'unité chef de file de ces réseaux peut varier selon les capacités et les compétences. L'Équipe d'évaluation déconseille de confier la coordination de ces réseaux techniques fonctionnels, qui sont spécifiques aux sous-régions, à une « superstructure » située au Siège en raison des coûts élevés et du risque de compliquer les liens hiérarchiques et les filières de responsabilités. En outre, chaque fois que possible, le recours à des mécanismes souples de partage des informations au sein de communautés de pratique (par exemple entre analystes politiques et économistes) devraient être encouragé en lieu et place de structures plus formelles.
322. Une autre option destinée à promouvoir la coordination entre les différentes unités chargées des politiques au Siège pourrait être la création de réseaux thématiques sur les politiques, qui pourraient avoir un caractère plus informel et ont déjà donné de bons résultats par le passé. Ils pourraient s'inspirer de l'expérience des groupes de travail interdépartementaux (par exemple le Groupe de travail interdépartemental sur les biotechnologies) et autres arrangements informels. L'évaluation a constaté que, sans alourdir l'appareil bureaucratique, ces structures informelles ont un potentiel considérable pour combler les fossés qui se créent au sein d'une organisation. Les questions prises en charge par ces réseaux peuvent inclure, par exemple, le suivi des politiques, l'évaluation des effets des politiques, l'intégration des questions de parité hommes-femmes dans les activités en matière de politiques, l'élaboration de politiques prenant en compte la nutrition, et les politiques en faveur de l'agriculture intelligente face au climat.
323. Parmi les options possibles, la FAO pourrait envisager de créer la fonction de « Directeur des politiques de développement ». Il s'agirait dans ce cas de reprendre l'idée de l'EELI, qui proposait d'instaurer la figure d'un point focal principal investi de la responsabilité générale, sans pour autant entreprendre la vaste restructuration institutionnelle qui allait de pair avec cette proposition (voir ci-dessus). Dans la structure actuelle, le poste le plus évident auquel assigner ce rôle est le Sous-Directeur général du Département économique et social. La question est de savoir si la FAO dispose de mécanismes permettant à cette fonction de participer au renforcement des obligations redditionnelles en matière d'assistance aux politiques, surtout à l'échelon des pays et des régions (voir ci-dessus). On pourrait imaginer un arrangement de type

« gestion matricielle », comportant une participation du Directeur des politiques de développement à la planification du programme des activités en matière de politiques menées dans les bureaux décentralisés et au suivi des résultats. Sur la base des commentaires du personnel, l'Équipe d'évaluation doute que cette option soit réalisable et recommande par conséquent d'envisager le transfert des services d'appui à l'assistance aux politiques et à la sécurité alimentaire intégrée au Département ES et dans les bureaux décentralisés, qui apparaît comme une solution plus viable.

324. Une autre option visant le renforcement des capacités en matière d'assistance aux politiques à l'échelle des pays et des régions est une règle qui demanderait au personnel des divisions chargées des politiques au Siège de « vendre » une part spécifique de leur temps pour des activités nationales et régionales d'assistance aux politiques (tableau 11). Cela se produit déjà dans une certaine mesure, mais la présente évaluation recommande de recourir plus largement à cette pratique.
325. Le tableau 11 énumère aussi les options institutionnelles qui peuvent contribuer à renforcer l'obligation redditionnelle. Comme indiqué plus haut, le recours à des mécanismes financiers est un instrument puissant qui peut accompagner d'autres mesures de gestion administrative. Hormis le renforcement du pouvoir discrétionnaire des Conférences régionales pour inclure les décisions sur le budget des activités en matière de politiques, il serait possible d'envisager d'étendre les pouvoirs décisionnels des Représentants de la FAO concernant le budget des activités en matière de politiques. C'est la stratégie appliquée par la Banque mondiale, qui attribue des pouvoirs considérables au Directeur de pays. L'Équipe recommande d'envisager cette option à condition de la coupler à une réforme des procédures de recrutement et du système d'incitations prévues pour les Représentants de la FAO. À la Banque mondiale, le poste de Directeur de pays est sujet à de fortes incitations de carrière sur la base des résultats obtenus, ce qui n'est pas le cas des Représentants de la FAO à l'heure actuelle. Cependant, comme indiqué précédemment, l'évaluation recommande vivement de renforcer le rôle des Représentants de la FAO dans les activités en matière de politiques (voir **Recommandation 2**).

## 7. Conclusion et recommandations

### 7.1 Réflexions générales relatives au travail de la FAO sur les politiques

326. Il n'a pas fallu cette évaluation pour s'apercevoir que notre monde était brouillon, complexe, changeant à bien des égards, et que nous vivions une ère de mondialisation. Ni pour comprendre que les institutions internationales inventées pour tenter de rendre ce monde moins brouillon par l'apport de biens publics adaptés – mondiaux, multinationaux, nationaux et locaux – étaient nécessairement complexes et changeantes, et donc inévitablement un peu brouillonnes elles-mêmes. L'une de ces institutions, créée aux dernières heures de la Seconde Guerre mondiale, est l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), dont le mandat a été précisé par ses membres en 1999, dans le *Cadre stratégique de la FAO 2000-2015*, dans un sens que l'on peut résumer ainsi: chercher à améliorer la sécurité alimentaire, à réduire la pauvreté rurale et à accroître le bien-être des populations des pays en développement, tout en œuvrant en faveur de la qualité de l'environnement et de la durabilité des ressources. Une grande partie des activités menées par la FAO pour remplir ce difficile mandat ont trait aux politiques, et c'est sur ce travail aux multiples facettes que porte la présente évaluation.
327. L'année 2011 a été intéressante pour observer l'imbroglio régnant à travers le monde. Ainsi, la sécheresse qui a sévi dans la corne de l'Afrique au cours de la réalisation de cette évaluation a montré de manière frappante le caractère embrouillé des défis que la FAO relève. De nombreux organismes interviennent bien évidemment, mais le rôle de la FAO est central, comme en témoignent abondamment les notes de synthèse (celle du 22 septembre 2011, par exemple) et d'autres documents publiés sur la page web « La crise dans la corne de l'Afrique » que l'Organisation consacre à ce problème. La complexité et la diversité intrinsèques de la situation des différents pays rendent peu probable l'existence de quelques vérités simples qu'une personne unique pourrait découvrir. La recherche parallèle d'améliorations est donc vraisemblablement justifiée. Aucun fournisseur de connaissances n'est omniscient et plusieurs sources de conseils seront inévitablement supérieures à ce que pourrait proposer un prestataire seul dans le secteur de la gestion des connaissances sur les politiques alimentaires et agricoles. Il reste que la FAO est l'un des acteurs les plus importants dans ce domaine, et l'équipe d'évaluation a eu le privilège de s'employer à mesurer les bonnes performances de l'Organisation et à déterminer ce que celle-ci pourrait améliorer dans l'avenir.
328. Comme on l'a vu au chapitre 1, cette évaluation est conçue en partie comme une suite donnée à l'évaluation d'OED présentée au Comité du Programme en mai 2001. Elle l'est à bien des égards, notamment par l'approche générale adoptée (PC 85/4, par. 12) et par le fait qu'elle réaffirme nombre des constatations de l'évaluation d'OED, en particulier « que l'élaboration de politiques constitue un domaine toujours hautement prioritaire pour tous les pays membres (...) et [qu'il est nécessaire] de développer les travaux en matière de politiques » (PC 85/4, par. 74). L'EEI aussi a accordé une grande attention à ce sujet, estimant que le travail sur les politiques et le renforcement des capacités étaient les deux domaines les plus prioritaires, dans l'ensemble, pour les pays membres (EEI 2007, par. 514). On ne sera donc pas surpris que la présente évaluation conclue qu'il existe un besoin fort et persistant de voir la FAO poursuivre son travail sur les politiques. Les raisons en sont multiples, comme on l'a vu aux chapitres précédents, et n'ont rien de vraiment étonnant:

- La FAO est bien placée pour aider la plupart des pays en développement à définir, adopter et mettre en œuvre des politiques de lutte contre la faim et la malnutrition<sup>106</sup>, de réduction de la pauvreté et de préservation des ressources, les trois objectifs mondiaux de la FAO.
- La FAO est mieux placée que d'autres (institutions financières internationales, IFPRI, organismes bilatéraux, etc.) pour effectuer une grande partie de ce travail, car elle jouit d'une confiance, d'un accès et d'une présence sans équivalent dans tous les pays où ce travail est nécessaire, comme l'ont exprimé avec force les personnes interrogées dans les pays visités et sollicités par l'équipe d'évaluation.
- La FAO possède (selon de nombreuses opinions rapportées aux évaluateurs et comme ceux-ci en ont eux-mêmes jugé), dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage, de la foresterie et de la pêche, des connaissances techniques plus vastes et plus pointues qu'aucune autre organisation.

## 7.2 Vue d'ensemble des constatations relatives au travail de la FAO sur les politiques

329. Malgré ces appréciations générales favorables, l'équipe d'évaluation se devait d'examiner si la FAO utilisait ce potentiel efficacement. La conclusion est: « pas toujours »!
330. S'agissant du travail sur les politiques à l'échelle mondiale, les évaluateurs ont constaté que l'Organisation relevait avec brio le défi mis en avant par l'EEI, à savoir jouer le rôle de chef de file mondial sur « un terrain fort fréquenté » et « constituer une plateforme internationale qualifiée, objective, reconnue et politiquement neutre, où [des] questions cruciales puissent être examinées et des décisions prises en vue d'une action collective » (EEI, 2007, pp. 38-39). Parmi les exemples qui illustrent de quelle façon la FAO a relevé ce défi par son travail sur les politiques à l'échelle mondiale, on citera les rapports sur *La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture* publiés depuis 2004, les activités de l'Organisation sur l'« agriculture intelligente face au climat », ses travaux sur les perspectives mondiales et le commerce, et les instruments d'action mondiaux, comme les directives volontaires et les codes de conduite, défendus par les départements chargés des cultures, de l'élevage, de la foresterie, de la pêche et des ressources naturelles.
331. L'équipe d'évaluation a constaté qu'il existait un contraste saisissant entre les résultats du travail de la FAO sur les politiques à l'échelle mondiale et ceux de son assistance aux politiques à l'échelle des pays. À cet égard, les évaluateurs ont trouvé que l'Organisation était loin d'atteindre son propre objectif de mettre en place « un réseau solide et réactif de bureaux nationaux, à même de fournir des services rapides et efficaces en faisant appel à toute l'expertise technique de la FAO, de ses Membres et de ses partenaires » (circulaire de 2011 de la FAO sur les relations et les responsabilités). Les raisons expliquant les problèmes de performance à l'échelle des pays sont multiples:
- La demande des ministères de l'agriculture en matière de politiques est hétérogène. Comme l'avait constaté l'EEI, les visites de l'équipe d'évaluation sur le terrain ont observé que le travail de la FAO dans ce domaine revêtait une haute priorité pour presque tous les pays, à l'exception de quelques pays à revenu intermédiaire, en particulier en Amérique latine. Ces derniers considéraient que la FAO ne disposait pas d'un savoir-faire suffisamment supérieur au leur, et qu'ils avaient déjà reçu une multitude de conseils sur les actions à mener, si bien

---

<sup>106</sup> Lors de la rédaction du présent chapitre, à l'occasion de la Journée mondiale de l'alimentation de 2011, il a été rappelé à l'un des auteurs que cette manifestation marquait le cinquantième anniversaire de son engagement personnel (indirect, il est vrai) dans la lutte contre la faim menée par la FAO, puisqu'il avait servi comme volontaire pour collecter les « contributions » des Queenslandais bien pourvus, à l'appel de l'organisation Freedom From Hunger Campaign, une organisation caritative australienne active de 1961 à 1992, date de sa fusion avec Community Aid Abroad.

que la probabilité qu'avait l'Organisation d'apporter un soutien utile dans les domaines de l'analyse et de la formulation des politiques était jugée limitée. En revanche, ils étaient intéressés par une assistance à la mise en œuvre de leurs politiques.

- À l'échelon national, la FAO est surtout organisée pour répondre à la demande des ministères de l'agriculture; or, la demande réelle de ce ministère sera limitée dans les pays qui considèrent l'élaboration des politiques comme un « territoire souverain », particulièrement pour ce qui concerne le travail sur les politiques agricoles dans leur ensemble ou les questions de politique générale potentiellement sensibles. Même si les pays qui réagissent ainsi ne sont guère nombreux, leur attitude peut constituer un sérieux obstacle à l'engagement de la FAO, notamment si les questions qui appellent le plus un soutien en matière d'analyse dépassent le champ d'application convenu du cadre de programmation par pays (CPP). L'équipe d'évaluation estime que, dans de tels cas, la FAO doit s'employer à susciter une demande qui peut présenter des avantages sur le plan social, l'idéal étant alors, peut-être, de démontrer qu'un travail efficace sur les politiques aide les pouvoirs publics à atteindre leurs propres objectifs. Étant donné que le mandat de la FAO va au-delà de celui de la plupart des ministères de l'agriculture, l'Organisation doit mettre au point des mécanismes qui l'aident à s'ouvrir et à répondre efficacement aux demandes émanant d'autres ministères et d'autres organismes nationaux et régionaux dont les mandats recourent le sien.
332. Même dans les pays où la demande existe (Rwanda, République démocratique du Congo, Myanmar, pays des Balkans, par exemple), la FAO n'est pas toujours bien structurée pour y répondre. Là encore, les raisons varient grandement:
- le morcellement du travail sur les politiques au sein de la FAO (horizontalement et verticalement) fait que l'Organisation rend insuffisamment compte de la qualité de son assistance aux politiques à l'échelon des pays.
  - En conséquence, les ressources humaines et financières ne sont pas organisées de façon à permettre à la FAO d'apporter une réponse cohérente.
  - Il en résulte une incapacité à réagir en temps opportun.
  - En outre, la réponse n'est pas toujours appropriée du fait de la rareté des analyses économiques, institutionnelles et sociales des politiques sous-sectorielles, du nombre insuffisant d'études analytiques du secteur agricole susceptibles d'offrir une base à cette réponse et de l'insuffisance des actions d'accompagnement.
  - La qualité inégale des consultants et de l'appui est tout aussi problématique.
  - La FAO se concentre sur la production de documents de politique générale (qui, peut-être, ne seront jamais réellement mis en œuvre, alors que leur élaboration aura nécessité des ressources considérables) au lieu d'adopter une démarche stratégique pour cerner et éliminer les freins à la sécurité alimentaire et au développement agricole, ou de saisir les possibilités qui s'offrent d'améliorer la situation dans ces domaines.
333. Sur le plan des ressources humaines, le fait d'affecter à des postes nécessitant des compétences en matière de politiques des personnes sans expérience valable dans ce domaine, qui peut-être occupaient précédemment un poste technique, peut expliquer la situation guère satisfaisante rencontrée dans certains bureaux de pays. De surcroît, il a été observé que les chargés des politiques, qui sont perçus comme des généralistes, sont souvent sollicités par les bureaux décentralisés pour des tâches administratives, ce qui diminue leur capacité à appuyer l'action des pays – un problème considéré comme un « détournement ».
334. Les considérations qui précèdent, développées aux chapitres 3, 5 et 6, appellent une série de recommandations, exposées dans la section qui suit.



### 7.3 **Recommandations**

#### 7.3.1 Définition des priorités et gestion stratégique du travail de la FAO sur les politiques

335. S'agissant de la définition des priorités et de la gestion stratégique du travail de la FAO sur les politiques, l'équipe d'évaluation est parvenue aux recommandations ci-après.
336. **Recommandation 1.1. La FAO doit protéger l'excellent travail sur les politiques mené à l'échelle mondiale.** Ces dix dernières années, la FAO a réalisé des investissements non négligeables dans son travail sur les politiques à l'échelle mondiale. En conséquence, elle a réussi à regagner un rôle de chef de file dans des débats d'orientation importants sur la sécurité alimentaire et l'agriculture et à proposer une plateforme internationale reconnue où d'importantes décisions peuvent être prises par la communauté mondiale. Parmi les exemples de biens publics mondiaux de poids issus du travail de la FAO sur les politiques, on citera les publications phares de l'Organisation sur *La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture* et *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde*, ses travaux sur les perspectives mondiales, et les instruments mondiaux de politique générale qu'elle défend, comme les directives volontaires et les codes de conduite. La FAO a besoin de protéger cet important travail sur les politiques mené à l'échelle mondiale pour pérenniser les normes d'excellence qu'elle a mises en place dans ces domaines. À cet égard, la FAO doit faire en sorte que les nouvelles publications phares soient soumises aux mêmes procédures rigoureuses de contrôle de la qualité et d'examen scientifique que les publications existantes.
337. **Recommandation 1.2. La FAO doit définir des priorités claires quant à son rôle en matière d'assistance aux politiques à l'échelle des pays.** L'équipe d'évaluation a constaté qu'à l'échelle des pays, l'assistance de la FAO aux politiques connaît des problèmes de performance majeurs en dépit du fort potentiel que confèrent à l'Organisation, dans ce domaine, la confiance des ministères de l'agriculture et le fait que ces derniers la reconnaissent comme « leur organisation ». L'une des clés pour régler ce problème est de définir des priorités. La FAO doit se concentrer sur les pays qui ont le plus besoin de son assistance en matière de politiques, et non partir du principe qu'elle peut tout faire partout. Elle doit privilégier les activités dont l'impact sur les personnes en situation d'insécurité alimentaire est le plus fort, en tenant compte de sa capacité d'exécution.
338. **Recommandation 1.3. Pour faciliter la définition des priorités de la FAO et la gestion stratégique de l'assistance aux politiques, il est recommandé à la direction de présenter clairement une vision et une logique d'action détaillées,** reposant sur une analyse approfondie de l'avantage comparatif de la FAO en tant qu'organisation mondiale et sur son mandat. Cette stratégie doit permettre de traiter diverses questions:
- a) Il est important, pour le travail que mène la FAO sur les politiques, de clarifier les limites de sa responsabilité et les moyens qu'elle doit employer pour aider les gouvernements à promouvoir le changement de politique le plus susceptible de réduire la pauvreté, la faim et la malnutrition et de préserver l'environnement. Pour renforcer l'impact de son travail sur les politiques, la FAO doit nouer des relations avec des ministères autres que les ministères de l'agriculture, une stratégie qui appelle un soutien total au plus haut niveau. Sur ce point, il faut aussi que la FAO trouve des modes de concertation plus efficaces avec d'autres organisations et parties prenantes, en particulier au sein du système des Nations Unies, de façon à être vraiment en mesure de faire avancer les actions en faveur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire dans le dialogue sur les politiques qu'elle mène avec les pays.
  - b) Dans le cadre de son travail à l'échelle nationale, la FAO doit jouer le rôle de facilitateur et présenter des options clairement analysées, établies sur la base de recherches et

d'expériences internationales documentées, et adaptées à des conditions locales dûment évaluées tant du point de vue politique et socioéconomique qu'environnemental.

- c) La stratégie de soutien de l'action des pays doit permettre d'adapter les normes d'intervention aux circonstances, comme pendant la période de transition consécutive à une situation d'urgence, par exemple. Autre cas, la FAO devrait répondre différemment aux gouvernements sollicitant une assistance pour mener leurs politiques, selon qu'il s'agit de pays en développement pauvres ou de pays à revenu intermédiaire. En outre, lors de la mise au point d'une stratégie, il faudra laisser aux Représentants de la FAO une marge de manœuvre leur permettant d'utiliser des instruments d'action différents ou d'intervenir à différents stades du cycle des politiques, de façon à apporter rapidement une réponse axée sur l'impact recherché.
  - d) La FAO devra continuer à maintenir un équilibre délicat entre son rôle de conseillère de confiance amicale et son rôle de protectrice honnête du bien public mondial dans son ensemble; il paraît nécessaire de prendre davantage conscience des moyens à mettre en œuvre pour relever ce défi avec le maximum d'intégrité professionnelle.
339. L'un des points fréquemment notés par l'équipe d'évaluation est que, lorsque la FAO intervient directement dans la formulation des politiques des pays, cette aide consiste généralement à recruter des consultants nationaux ou internationaux afin de produire un document de politique générale. Les évaluateurs ont constaté que cette approche représentait l'une des faiblesses majeures du soutien aux politiques, qui se conjugait à des insuffisances dans la diffusion et l'utilisation des connaissances. En dépit de l'emploi généreux de termes comme « adoption par les gouvernements ou les parties prenantes », « prise en charge par les pays », « direction des opérations par les pays », entre autres, il est de fait que le travail aboutissant à la production de documents de politique générale est souvent entre les mains de « spécialistes » externes. Les consultants sont censés mener de larges consultations faisant notamment intervenir plusieurs disciplines, mais leur mandat mentionne rarement le renforcement des capacités comme constituant un produit essentiel, pas plus qu'il n'exige des institutions aidées qu'elles élaborent elles-mêmes les politiques. Par exemple, les fonctionnaires des bureaux sous-régionaux chargés des politiques de certains pays devraient, contrairement à ce qui a été observé, se concerter régulièrement avec des analystes issus d'autres institutions travaillant sur les politiques de ces mêmes pays (Banque mondiale, IFPRI, universités nationales, etc.). La tendance à prendre en charge, ou à confier à des consultants, la formulation des politiques n'est pas, bien entendu, spécifique de la FAO, mais il n'est pas nécessaire de répéter indéfiniment les mêmes erreurs que par le passé, et les évaluateurs préconisent donc les recommandations supplémentaires ci-après.
340. **Recommandation 1.4.** **La FAO peut et doit jouer un rôle de chef de file dans la transformation du mode d'acheminement de l'aide à la formulation des politiques**, le but étant de renforcer la prise en mains des opérations par les pays et, partant, les chances d'une mise en œuvre durable des politiques. Cela passe notamment par une meilleure base d'analyse, par une action de facilitation qui soit pensée en termes stratégiques et fasse davantage intervenir les parties prenantes, et par l'engagement constant des consultants et du personnel de l'Organisation. En outre, comme on le verra plus en détail à la recommandation 2.1 c), la FAO doit renforcer le rôle et les capacités de ses Représentants en matière de politiques à l'échelle des pays (une recommandation qui remonte à 1989, mais qui n'a toujours pas été appliquée depuis).

7.3.2 Renforcer l'obligation de rendre compte de l'assistance aux politiques à l'échelle des pays et résoudre le problème de morcellement du travail de la FAO sur les politiques

341. L'équipe d'évaluation a conclu que les problèmes de performance de la FAO relatifs au travail qu'elle mène sur les politiques à l'échelle des pays ne pouvaient être réglés qu'en adoptant une

approche sur deux fronts: a) renforcer l'obligation de rendre compte de ce travail et b) s'attaquer parallèlement au problème du morcellement du travail de la FAO sur les politiques. Après analyse des options possibles (chapitres 6), les évaluateurs sont parvenus à la recommandation ci-après.

342. **Recommandation 2.1. La FAO doit rendre compte plus efficacement de la performance et de l'impact de son assistance aux politiques à l'échelle des pays, car il s'agit là d'une condition préalable pour qu'aboutisse tout autre effort de réforme.** Quatre mesures sont préconisées à cet effet:

- a) *Mesure 1: Instaurer un système de veille et de préparation de l'action publique à l'échelle des pays.* Comme l'ont déjà proposé un document précédemment consacré à l'assistance de la FAO aux politiques et d'autres études de l'Organisation sur ce sujet, la FAO devrait mettre sur pied un système de veille et de préparation de l'action publique comportant deux composantes: a) un examen de la situation agricole, alimentaire et nutritionnelle dans le pays considéré, effectué sous l'angle de l'action publique et qui s'attacherait, moyennant un sérieux travail d'analyse, à cerner les principaux freins et à distinguer les occasions les plus favorables au changement des institutions et des politiques en vue de parvenir à la sécurité alimentaire, de réduire la pauvreté et de préserver l'environnement, et b) un examen du contexte de l'action publique, qui consisterait notamment à analyser les parties prenantes ainsi que les processus pertinents d'action publique et les périodes propices à cette action.
- b) *Mesure 2: Définir par pays les cheminements d'impact et les résultats de l'assistance aux politiques.* Sur la base du système de veille et de préparation de l'action publique, la FAO devrait déterminer les impacts auxquels elle souhaite aboutir à travers son travail dans ce domaine, et définir les cheminements d'impact correspondants pour son assistance aux politiques. Ces cheminements d'impact devraient être énoncés dans le Cadre de programmation par pays (CPP) et servir de base, dans le système de gestion axée sur les résultats de la FAO, à la formulation des résultats par pays de l'assistance aux politiques.
- c) *Mesure 3: Renforcer l'obligation de rendre compte de l'impact de l'assistance aux politiques par des incitations et une gestion de la performance faisant intervenir les conférences régionales et les Représentants de la FAO.* Cette mesure comprend plusieurs composantes:
  - Étant donné que la ligne hiérarchique des bureaux décentralisés remonte jusqu'au Directeur général adjoint (Opérations) en passant par le Sous-Directeur général/les Représentants régionaux, il est conseillé à la FAO de définir des stratégies qui viseraient à améliorer les incitations à fournir une assistance de qualité le long de cette ligne hiérarchique. Les mécanismes possibles comprennent l'élaboration d'indicateurs de performance propres à l'assistance aux politiques, l'accroissement du poids des résultats de cette activité dans l'évaluation de la performance du personnel et des dispositifs reliant plus directement l'allocation des fonds aux résultats obtenus.
  - Il est également nécessaire de consolider le rôle des conférences régionales dans le suivi des résultats de l'assistance aux politiques, et la FAO devrait s'efforcer plus activement de définir les priorités de ses différentes activités sur les politiques à l'occasion de ces conférences.
  - En outre, la FAO doit ajouter de façon claire aux fonctions de ses Représentants le dialogue sur les politiques avec les pouvoirs publics, puis évaluer de quelle façon les Représentants s'acquittent de cette nouvelle fonction et prévoir à leur intention des incitations en termes d'avancement de carrière. En conséquence, il faut que les Représentants de la FAO soient des facilitateurs efficaces et, point très important, qu'ils possèdent un réel savoir-faire en matière de soutien aux politiques. La stratégie de nomination devrait être ajustée pour atteindre cet objectif. Parallèlement, la FAO

doit améliorer sa capacité à fournir des services d'assistance aux politiques et à épauler efficacement ses Représentants (voir recommandation 2.2).

- S'agissant des points de la réforme qui visent à renforcer l'obligation de rendre compte du travail sur les politiques, la FAO devrait aussi envisager de transférer plus de pouvoirs discrétionnaires sur les ressources de financement aux conférences régionales et à ses Représentants, faisant suite à l'idée de « décentralisation budgétaire ». Cette mesure doit impérativement être associée à l'emploi d'indicateurs de performance et à des évaluations de l'impact des politiques ainsi qu'à des mesures permettant de renforcer la capacité des conférences régionales et des Représentants de la FAO à mener un travail sur les politiques.

d) Mesure 4: Mettre en place un système de suivi de l'impact de l'assistance aux politiques à l'échelle des pays. Comme il est décrit plus en détail à la recommandation 3, la FAO doit mettre sur pied un système de suivi et d'évaluation de son travail sur les politiques.

343. **Recommandation 2.2. La FAO doit remédier au morcellement horizontal et vertical du travail sur les politiques au sein de sa structure institutionnelle.** Après avoir examiné minutieusement les coûts engendrés par la restructuration, l'équipe d'évaluation a conclu que l'option la plus prometteuse pour remédier au problème ancien de morcellement du travail sur les politiques consistait à prendre les mesures suivantes:

- e) Pour **consolider le travail de la FAO sur les politiques et renforcer parallèlement ses capacités d'assistance aux politiques à l'échelle des pays** en utilisant des ressources existantes, le Service d'appui à l'assistance aux politiques (TCSP) et le Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée (TCSF) devraient être transférés en partie au Département du développement économique et social (ES) et en partie aux bureaux décentralisés. L'équipe d'évaluation est parvenue à cette conclusion après avoir étudié de près un large éventail d'options substitutives (voir chapitre 6). La mise en œuvre de cette recommandation doit se faire de préférence dans le cadre de la réforme en cours et doit être conjointe à celle de la recommandation 2.2 pour être efficace. Il convient de définir attentivement, au cas par cas, le niveau de décentralisation auquel les capacités supplémentaires d'assistance aux politiques doivent être créées (région, sous-région ou pays prioritaires sélectionnés), car une approche « universelle » n'est pas appropriée pour décentraliser le travail sur les politiques, comme on l'a vu au chapitre 6.
- f) Pour appuyer le travail d'assistance aux politiques à l'échelle des pays, la FAO devrait expérimenter la création de **réseaux techniques fonctionnels ou d'autres structures informelles**. Ces entités se concentreraient sur le conseil en matière de politiques dans des sous-régions ou dans les pays hautement prioritaires sélectionnés et auraient pour but de réunir les connaissances techniques sur la région ou le pays considéré qui existent à l'état dispersé dans les différentes unités de la FAO, et de donner ainsi aux fonctionnaires chargés de l'assistance aux politiques un accès plus facile à l'ensemble.
- g) Pour réduire encore le morcellement vertical et améliorer le travail d'analyse sur les politiques à l'échelle des pays, la FAO devrait mettre en œuvre une politique **exigeant des membres du personnel des unités du Siège chargées des politiques qu'ils « vendent » une partie donnée de leur temps à des activités d'assistance aux politiques des pays**. Plus précisément, les membres du personnel du Siège devraient être encouragés à se concentrer sur des pays ou une région en particulier pendant plusieurs années de suite, afin d'acquérir des connaissances contextuelles et d'établir des réseaux, et pour faire en sorte que les initiatives dont la mise en place nécessite un renforcement des capacités à long terme soient menées à bien.

### 7.3.3 Un changement culturel vers l'évaluation d'impact

344. Du fait de sa nature stratégique et de la nécessité d'examiner un grand nombre de pays et de bureaux décentralisés, la présente évaluation n'était pas bien adaptée à l'étude formelle et quantitative de l'impact au niveau des pays du travail de la FAO sur les politiques. Il aurait fallu pour cela évaluer sur des périodes plus longues un petit nombre de pays seulement, ce qui aurait posé des problèmes de représentativité des constatations. Des évaluations précédentes ont rassemblé des éléments de preuve sur certains impacts (en particulier l'évaluation du soutien aux politiques de 2001, qui a constitué la principale source de données probantes de l'EEI sur ce sujet). La présente évaluation a rapporté plusieurs cas d'impact fort et manifeste (chapitre 5), mais n'a pas pu justifier de l'impact de manière systématique.
345. Les organismes qui parrainent des organisations de développement s'interrogent depuis longtemps sur la pertinence et l'efficacité des actions de développement en général, et des recherches sur les politiques agricoles et alimentaires en particulier – en bref, s'intéressant au volet du travail d'évaluation de l'impact qui concerne la reddition de comptes. Les organisations de développement elles-mêmes ont accordé une attention croissante à ces questions dans le but de formaliser l'apprentissage et de gagner en efficacité d'action – ciblant, donc, le volet amélioration des connaissances. Plus généralement, les raisons classiques invoquées pour évaluer l'impact sont les suivantes:
- montrer comment le travail sur les politiques, le renforcement des capacités et les programmes de communication contribuent à la mission d'une organisation de réduire la faim et la malnutrition dans les pays en développement;
  - améliorer la reddition des comptes au sein de la FAO, à l'intention des membres de l'Organisation et des investisseurs qui soutiennent ces activités;
  - renforcer la crédibilité de l'organisation d'exécution;
  - améliorer la qualité et l'efficacité du travail sur les politiques;
  - maintenir la pertinence de ce travail; et
  - encourager la réflexion stratégique et une culture sensibilisée à la notion d'impact, dans une organisation déterminée à tirer parti de l'expérience et des connaissances acquises.
346. L'équipe d'évaluation est convaincue de la pertinence et des vertus de ces bonnes intentions qui focalisent progressivement l'attention sur cette démarche, mais, jusque-là, la tendance est demeurée relativement mineure à la FAO. Cela signifie, malheureusement, que les évaluateurs n'ont pas eu accès à beaucoup de documents internes (auto-évaluation ou autres) traitant de l'impact du travail sur les politiques. Aurait-il pu en être autrement? Ces dernières années, le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), pour prendre un système coparrainé par la FAO et qui conduit un travail substantiel sur les politiques alimentaires et agricoles, s'est attelé avec vigueur à la fourniture de données attestant la réalité de l'impact. Après des tentatives assez inégales menées par différents centres, l'ancien Conseil scientifique du GCRAI a mis sur pied son Groupe permanent sur l'évaluation d'impact (SPIA). Ce groupe a reçu le soutien de deux personnes à temps plein travaillant au secrétariat du nouveau Conseil indépendant pour les sciences et les partenariats (ISPC), dont les bureaux sont hébergés dans les locaux de la FAO à Rome<sup>107</sup>. De plus en plus d'études (Behrman 2007, par exemple) documentent les résultats obtenus par le travail sur les politiques, ce qui permet de rassurer les

---

<sup>107</sup> <http://impact.cgiar.org/about>.

investisseurs dans ce domaine quant à l'importance de la valeur sociale susceptible d'être générée, et d'informer la direction et le personnel sur les modes d'action fructueux<sup>108</sup>.

347. De manière encourageante, au sein même de la FAO, diverses activités ont été lancées ces dernières années. Dans le domaine du changement climatique, par exemple, une boîte à outils est en cours de développement sur la base du travail réalisé au Maroc. Le Bureau de l'échange des connaissances, de la recherche et de la vulgarisation (OEK) a élaboré des outils et des cours d'évaluation de l'impact destinés aux grands programmes de sécurité alimentaire. Et ce ne sont pas là les seules initiatives. On peut donc dire que la pratique et la prise de conscience prennent de l'ampleur en interne. Cependant, trop peu a été fait jusqu'ici, surtout s'agissant des propres projets de la FAO, même s'il semble que de nombreuses activités supplémentaires de ce type soient prévues<sup>109</sup>. Ce déficit d'attention semble provenir de la façon dont l'approche axée sur les résultats est formulée et interprétée. La gestion axée sur les résultats (GAR) a été expliquée dans le rapport de 2009 à la Conférence de la FAO concernant le Plan d'action immédiate (Rapport du CoC-EEI, annexe 5, par. 11) de la manière suivante: « (...) l'objectif général de la réforme de la FAO est de transformer l'Organisation en une instance qui gère en fonction des résultats. Cela nécessite d'une part une exposition explicite des objectifs des Membres et, sur cette base, la production de résultats quantifiables ayant un impact précis. » On trouve un examen d'ensemble plus récent dans le PMT 2010-2013/PTB 2012-2013 (Révisé) (FAO 2011, p. 10), qui met l'accent sur les « réalisations » (effets directs), mais ne mentionne pas l'évaluation de l'impact, qui est seulement évoquée en passant dans une section située plus loin (page 16, par. 30) et dans le cadre de thèmes particuliers traités dans le programme détaillé (par exemple, résultats de l'Organisation E2 pour les forêts, G1 pour les systèmes d'alimentation des petits exploitants et H1 pour l'insécurité alimentaire). L'attention limitée portée à la question remonte peut-être à l'EEI, qui préconisait, dans sa recommandation 7.11<sup>110</sup>, de consacrer 0,3 pour cent du budget ordinaire aux « évaluations périodiques indépendantes d'impact par thème », sans jamais développer le sujet dans les centaines de pages de son rapport.
348. En conséquence, tout en reconnaissant le coût certain de l'évaluation d'impact, l'équipe d'évaluation recommande à la direction de s'employer à la généraliser dans le travail de l'Organisation sur les politiques. Le mieux est d'en faire un aspect important de l'auto-évaluation, lequel devrait sans doute être prévu dans les budgets, au moins pour les activités les plus importantes liées aux politiques. Il est nécessaire d'instaurer des mécanismes qui permettent d'encourager plus activement l'auto-évaluation, par exemple en recueillant des opinions et des données pertinentes pendant l'évaluation annuelle des performances du personnel. Les *effets directs* sont des mesures de l'usage que les clients et les partenaires font des produits; l'*influence sur les politiques* indique à quel point un produit du travail sur les politiques oriente ou renforce une politique nationale ou internationale; enfin, les *impacts* sont les effets qu'une politique ainsi influencée produit sur ses bénéficiaires, notamment sur les personnes pauvres et celles en situation d'insécurité alimentaire. Un tel travail d'évaluation d'impact présentent de nombreuses difficultés, dont la moindre n'est pas l'attribution des

<sup>108</sup> Pour visionner des vidéos du débat sur l'expérience du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et de l'Institut britannique du développement outre-mer (ODI), voir [http://www.ifpri.org/event/evidence-based-policymaking?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+ifpri-impact-assessment+%28New+from+IFPRI+on+impact+assessment%29](http://www.ifpri.org/event/evidence-based-policymaking?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+ifpri-impact-assessment+%28New+from+IFPRI+on+impact+assessment%29).

<sup>109</sup> Les intentions les plus claires figurent dans le Programme de travail et budget 2012-2013 (2011), aux pages 51 et 159.

<sup>110</sup> **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 du système des Nations Unies, 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 (par. 1217).

résultats aux activités. Ces mêmes défis se posent aux évaluations indépendantes/externes comme celles que préconise l'EEL. En conclusion de quoi, l'équipe d'évaluation formule la recommandation ci-après.

349. **Recommandation 3. La FAO devrait instaurer une culture de l'évaluation d'impact** en s'intéressant prioritairement à l'impact de son travail sur les politiques à l'échelle des pays. Pour mettre en œuvre cette recommandation, il devrait être exigé de toutes les unités chargées de ce travail qu'elles documentent les chemins de preuve à remonter pour procéder à cette évaluation. En outre, **le Bureau de l'évaluation devrait intégrer dans son programme ordinaire au moins trois évaluations de l'impact des politiques par an**, en s'intéressant en particulier aux études de cas considérées comme offrant les meilleures perspectives d'apprentissage et de reddition des comptes.

#### 7.3.4 *Gérer la part d'incertitude dans le travail de la FAO sur les politiques*

350. Comme l'a noté l'équipe d'évaluation, une part substantielle du travail de la FAO sur les politiques est liée à des phénomènes incertains par essence. Il est difficile de dire si notre monde imparfait devient de plus en plus risqué, mais il est évident qu'il ne le devient pas moins. Des facteurs d'incertitude de toutes natures envahissent le travail de la FAO sur les politiques<sup>111</sup>; cela va des consommateurs démunis, aux prises avec un accès précaire à la nourriture à des prix abordables et partageant entre les membres de leur ménage de rares vivres d'une qualité nutritionnelle parfois douteuse, jusqu'aux producteurs, qui gèrent les risques liés à la réglementation, aux marchés, aux sécheresses, aux inondations, aux organismes nuisibles et aux maladies, pour n'en citer que quelques-uns. Or, le travail sur les politiques lui-même ne s'attaque pas toujours explicitement aux incertitudes en tant que telles, par exemple par la modélisation probabiliste des aspects du changement climatique qui sont, par nature, incertains<sup>112</sup>. Les profils de compétences des chargés des politiques ne sont nullement homogènes, et n'ont d'ailleurs aucune nécessité de l'être, mais les qualifications nécessaires à l'analyse des facteurs d'incertitude semblent être rares et sous-représentées. En conséquence, la recommandation ci-après est formulée.
351. **Recommandation 4. Les responsables à la FAO du travail sur les politiques devraient examiner les capacités d'analyse de leur personnel, de façon à détecter d'éventuelles lacunes dans les compétences indispensables pour gérer au mieux la part d'incertitude dans l'analyse des politiques et la planification des investissements.** Si les lacunes sont aussi marquées que l'équipe d'évaluation le suppose, il est recommandé à la FAO de faire le bilan des méthodes nécessaires et d'organiser, pour le personnel, la formation appropriée aux méthodes dont il a besoin. Il pourrait être utile de s'allier à d'autres organisations internationales et instituts de recherche nationaux pour collaborer efficacement sur cet aspect délicat du travail sur les politiques.

---

<sup>111</sup> Pour citer José Graziano da Silva, exposant son point de vue en août dernier dans un article intitulé « Reducing Room for Uncertainty » (article le plus consulté sur le site d'actualités de la FAO en septembre 2011): « Le terme *incertitude* occupe la première place dans les préoccupations actuelles, et il n'est pas prêt de la perdre. C'est l'effet d'une humeur, née de la crise financière, qui a gagné le monde politique et imprègne la vie quotidienne de tout un chacun, et qui met l'instabilité à l'ordre du jour. » <http://www.rlc.fao.org/en/sala-prensa/opinion/reducing-room-for-uncertainty/>

<sup>112</sup> On trouvera plus haut dans ce rapport des suggestions visant à approfondir l'analyse par la FAO de ces facteurs d'incertitude, en particulier dans le contexte du changement climatique. L'équipe d'évaluation a l'impression que la FAO a communément accordé une attention plus grande à cette analyse au cours des dix ans qui ont précédé la période évaluée, comme l'illustrent certaines des publications de l'Organisation (McConnell et Dillon, 1997, surtout le chapitre 11).

### 7.3.5 Utilisation des connaissances

352. La FAO est fière, à juste titre, de gérer l'une des plus grandes banques de connaissances et de savoir-faire du monde dans le domaine de l'agriculture, et elle est largement reconnue pour cela, en particulier grâce aux sites web consacrés à ses divers programmes, sites dont la qualité varie, mais qui sont toujours de relativement bonne facture. Dans le domaine de l'action publique, l'Organisation a fait des efforts remarquables pour assurer une diffusion mondiale des connaissances sur les politiques au moyen de son système EASYPol et de trois initiatives de suivi de l'action publique (SPAAA, FAPDA, MAFSAN).
353. Cependant, l'équipe d'évaluation s'inquiète de la faible utilisation de ces grands produits d'information qui est apparue clairement sur le terrain et qui avait également été relevée par plusieurs évaluations précédentes. Si, de fait, la FAO semble remplir efficacement sa fonction de collecte et d'adaptation des connaissances disponibles sur les politiques, il apparaît que l'accent nécessaire n'a pas été mis sur le partage et la communication des connaissances et surtout sur leur utilisation par ceux-là même qui en ont le plus besoin pour parvenir à influencer sur les politiques nationales. Cependant, depuis peu, la FAO s'attache à remédier à ce problème de manière innovante, en organisant par exemple des forums d'action sur les politiques par voie électronique, tels que la consultation en ligne sur le Cadre stratégique mondial du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), qui s'achevait au moment où nous mettions la dernière main au présent rapport. Ces forums permettent de mener de larges débats, d'échanger toutes sortes d'information et d'apprendre à distance, et ils sont effectivement mis à profit. En conséquence, l'équipe d'évaluation formule la recommandation ci-après.
354. **Recommandation 5. La FAO devrait continuer d'innover en matière de participation électronique et de renforcer ses activités dans ce domaine, afin de donner davantage d'écho à ses communications sur l'action publique**, le but étant d'atteindre une clientèle mondiale qui est de mieux en mieux connectée à internet, même si elle ne l'est malheureusement pas encore de manière égale. Dans le même temps, la FAO doit encourager l'utilisation des éléments disponibles en investissant, par exemple, dans le développement des compétences qui permettront aux acteurs de l'action publique – au niveau national notamment – de rechercher et d'utiliser le matériel à leur disposition sur les sites web. Elle doit aussi harmoniser ses diverses activités, afin de proposer des outils de suivi des politiques sur une plateforme commune.

### 7.3.6 Intégration du travail sur les politiques dans les départements techniques

355. L'équipe d'évaluation observe (chapitre 5) que la culture existante de la FAO n'envisage pas « l'action publique comme un processus », et qu'elle ne considère donc pas le travail technique comme lié aux politiques; de ce fait, les membres du personnel technique ne montrent aucun empressement à prendre en compte le contenu des politiques et les implications de leur travail. En outre, ce personnel travaille souvent de façon isolée, dans bien des cas sur plusieurs projets techniques de faible ampleur, lesquels sont encore caractéristiques de la majeure partie du portefeuille de projets de pays de la FAO et sont généralement exécutés sans lien avec les processus d'action publique menés dans les pays. Par le passé, la FAO a réussi à insuffler des changements remarquables dans les politiques nationales en s'appuyant sur son travail technique (la suppression des subventions en faveur des pesticides en Indonésie, par exemple, qui a facilité la lutte intégrée contre les nuisibles), mais ces possibilités ne sont pas exploitées de manière systématique. L'équipe d'évaluation a également observé que le soutien direct aux politiques tendait à accorder une place trop large à la production de documents et trop modeste à l'analyse approfondie et aux actions d'accompagnement; que le travail sur les politiques ne privilégiait pas assez le renforcement des capacités d'action; et que les solutions techniques n'envisageaient que de très loin les questions plus vastes liées à l'existence d'un environnement porteur, laissant ainsi d'importantes possibilités de changement de politique inexploitées et



réduisant l'impact de l'engagement de la FAO. Partant de ces observations, l'équipe d'évaluation formule la recommandation ci-après.

356. **Recommandation 6. La FAO devrait structurer son travail technique de façon à traiter plus systématiquement la question du dynamisme de l'environnement des politiques, institutions et lois indispensables à l'adoption de solutions techniques.** En outre, elle devrait renforcer les capacités permettant aux unités techniques de **fournir aux pays d'autres options** évaluées d'un point de vue économique, social et environnemental, plutôt que d'essayer d'imposer des solutions « universelles ». La mise en œuvre de cette recommandation sera facilitée par les actions suivantes:

- a) Si les ressources et la situation le permettent, les rôles et compétences du personnel des départements techniques et de leurs unités chargées des politiques devraient être examinés et actualisés selon que de besoin, de façon à renforcer les capacités de ces départements en matière d'action publique et d'analyse. À cet effet, il faudra peut-être:
  - modifier la combinaison de disciplines afin d'augmenter le poids des compétences en économie – notamment dans les domaines de l'économie institutionnelle et politique –, en politique générale, en science administrative, en droit, en sociologie rurale et dans d'autres sciences sociales; une place particulière pourrait être accordée au recrutement de spécialistes possédant à la fois des connaissances spécifiques dans le sous-secteur agricole considéré et des connaissances dans le domaine de l'analyse des politiques;
  - favoriser un dialogue sur les politiques plus soutenu en interne et un travail en synergie plus important (y compris avec d'autres membres du personnel chargés des politiques) dans un cadre stratégique plus large consacré au développement;
  - créer un environnement qui incite davantage à s'ouvrir aux organismes partenaires (tels que l'OCDE, la Banque mondiale ou le GCRAI) et à collaborer plus efficacement avec eux dans les activités qu'ils mènent à tous les niveaux en matière de politiques.
- b) Selon que de besoin, la FAO devrait investir dans le renforcement des capacités nécessaires aux fonctionnaires techniques pour évaluer la dimension action publique de leur travail sur les politiques, distinguer les fenêtres d'action et mener des processus de réforme des politiques liés à leurs domaines de spécialité.

357. Les recommandations ci-dessus vont dans le sens de l'appel de l'EEI (recommandation 3.21) qui enjoignait la FAO à accorder moins de place au développement, au transfert et à l'expérimentation de technologies, et davantage au soutien aux politiques et au renforcement des capacités. Cette évolution impliquerait, entre autres choses, de favoriser la mise en place d'un environnement propice au changement technique, ainsi que l'adoption de stratégies plus efficaces pour faire passer les connaissances « normatives mondiales » au niveau des pays. Ces évolutions souhaitables sont clairement décrites par l'EEI, mais la prise de conscience en interne ne se retrouve pas encore pleinement dans la portée et le budget des travaux de la FAO, et n'apparaît pas non plus de manière évidente dans les mesures prévues dans le PAI.

358. L'équipe d'évaluation se sent vraiment privilégiée d'avoir pu observer une organisation importante s'attaquer à un travail important à un moment important. De fait, au vu de la situation mondiale actuelle de l'alimentation et de l'agriculture, elle considère que le rôle et le travail de la FAO dans le domaine des politiques sont plus essentiels que jamais. L'agriculture et la sécurité alimentaire ont repris une place centrale sur l'échiquier international des politiques de développement – l'investissement dans ce secteur par les organismes de développement, les gouvernements et le secteur privé augmente pour la première fois après plusieurs années de déclin. Des exemples frappants montrent qu'il est possible d'atteindre l'objectif « faim zéro » dans le monde d'aujourd'hui. Cependant, les difficultés, elles aussi, sont redoutables – elles vont du changement climatique à la propagation de maladies endémiques, en passant par la dégradation des ressources naturelles et la ruée mondiale vers les terres. La FAO a enregistré d'importants succès dans son travail sur les politiques ces dix dernières années,

surtout à l'échelle mondiale. Cela étant, *in fine*, « la politique est une affaire locale » et, pour atteindre les trois objectifs que sont l'élimination de la faim, la réduction de la pauvreté grâce à l'agriculture et la préservation durable de l'environnement, il faut une transformation de l'action publique à l'échelle des pays. L'Organisation possède à cet égard des moyens sans équivalent pour aider les gouvernements qui font tellement confiance à « leur » FAO, mais elle n'utilise pas ce potentiel efficacement – pour des raisons que l'on connaît depuis de nombreuses années, mais qui n'ont jamais été traitées. Parce qu'elle est aujourd'hui au cœur d'un processus de renouveau et au début d'une nouvelle phase d'orientation de l'action, la FAO dispose d'une occasion sans précédent de résoudre les problèmes institutionnels et managériaux anciens qui perturbent son travail sur les politiques. La fenêtre de changement des politiques internes à la FAO est ouverte, mais pour combien de temps encore?

## Bibliographie

*Nota bene:* Au cours de l'évaluation, l'Équipe a consulté un très grand nombre de documents provenant de toutes les divisions de la FAO, ainsi que beaucoup de documents d'autres organisations. Sont mentionnés ci-après uniquement les documents cités dans le corps du rapport. Les documents FAO auxquels renvoie le rapport sont cités de manière complète dans les notes de bas de page et non dans la bibliographie ci-après; quelques documents, les plus cités, font exception à cette règle et sont ainsi mentionnés dans la bibliographie.

- ALM (2011), *Adaptation Learning Mechanisms*. A UNDP/GEF website. Site web PNUD/FEM.
- Antle, J. M. (2008), « Climate change and agriculture: Economic impacts », *Choices* 23(1), pp. 9-11.
- Baas, S., et Ramasamy, S. (2008), *Community based Adaptation in Action: A Case Study from Bangladesh*. ENRM Series 14, FAO, Rome.
- Banque mondiale (2007). *Rapport sur le développement dans le monde 2008, L'agriculture au service du développement*. Banque mondiale, Washington.
- Bardhan, P. (2002), « Decentralization of Governance and Development », *Journal of Economic Perspectives* 16(4), pp. 185–206.
- Bardhan, P., et Mookherjee, D (sous la direction de) (2006), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries - A Comparative Perspective*. MIT Press, Cambridge (Massachusetts, États-Unis) et Londres (Royaume-Uni).
- Bardhan, P., et Mookherjee, D. (2002), « Relative Capture of Government at Local and National Levels », *American Economic Review* 90(2), pp. 135-139.
- Barrett, C. B., et Bellemare, M. F. (2011), « Why food price volatility doesn't matter: Policymakers Should Focus on Bringing Costs Down », *Foreign Policy*, July 12, 2011.
- Behrman, J. (2007), *Policy-Oriented Research Impact Assessment (PORIA) case study on the International Food Policy Research Institute (IFPRI) and the Mexican PROGRESA anti-poverty and human resource investment conditional cash transfer program*. Impact Assessment Study 27, IFPRI, Washington, <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ia27.pdf>.
- Birner, R., et Linacre, N. (2008), « *Regional Biotechnology Regulations - Design Options and Implications for Good Governance* ». IFPRI Discussion Paper 753, International Food Policy Research Institute, Washington (États-Unis).
- Birner, R., et von Braun, J. (2009), *Decentralization and Public Service Provision – a Framework for Pro-Poor Institutional Design*, in Ahmad, Ehtisham et Giorgio Brosio (sous la direction de), *Does Decentralization Enhance Poverty Reduction and Service Delivery?* Edward Elgar, Cheltenham (Royaume-Uni), pp. 287-315.
- Birner, R., et Wittmer, H. (2006), « Better Public Sector Governance through Partnership with the Private Sector and Civil Society: The Case of Guatemala's Forest Administration », *International Review of Administrative Sciences* 72(4), pp. 459-72.
- Birner, R., et Wittmer, H. (2009), « Making Environmental Administration More Effective: A Contribution from New Institutional Economics », In V. Beckmann et N. Palaniswamy (sous la direction de), *Institutions and Sustainability* (pp. 153-173). Springer Verlag, Heidelberg et Berlin (Allemagne).
- Circular (2011) *FAO Field Programme Circular on Responsibilities and Relationships* FAO, Rome, avril 2011.

- Conforti, P. (sous la direction de), 2011. *Looking Ahead in World Food and Agriculture: Perspectives to 2050*. FAO, Rome.
- Dawe, D. (sous la direction de), 2010. *The Rice Crisis: Markets, Policies and Food Security*. Earthscan for FAO, Londres.
- Dubois, O., et Ciamarra, P. (2009), *Making Sense of Policy Processes*, EASYPol Module 169, FAO, Rome.
- EEI (2007), 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. Ce document est généralement désigné par l'abréviation « EEI » dans le corps du présent rapport). Il peut être consulté à l'adresse suivante: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827f02.pdf>.
- FAO (2009), *Plan à moyen terme 2010-2013 et Programme de travail et budget 2010-2011*. FAO, Rome.
- FAO (2010), *'Climate-Smart' Agriculture: Policies, Practices and Financing for Food Security, Adaptation, and Mitigation*. FAO, Rome.  
[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/the-hague-conference-fao-paper.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/the-hague-conference-fao-paper.pdf)
- FAO (2011), *Plan à moyen terme 2010-2013 (révisé) et Programme de travail et budget 2012-2013*. FAO, Rome (N.B.: « PTB 2012-2013 » est une abréviation parfois employée pour désigner le Programme de travail et budget 2012-2013 de la FAO).
- GIEC [IPCC] (2007), « Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change », M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, P. J. van der Linden et C. E. Hanson (sous la direction de), in *Climate Change 2007, Fourth Assessment Report, Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, document consultable à l'adresse suivante:  
[http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/wg2/en/contents.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/contents.html).  
Le résumé de ce document peut être consulté en français à l'adresse suivante:  
<http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-spm-fr.pdf>.
- Jayne, T. S. *et al.* (2002), « False Promise or False Premise? The Experience of Food and Input Market Reform in Eastern and Southern Africa », *World Development* 30(11), pp. 1967-1985.
- Krugman, P. (2011), « Droughts, Floods and Food », in *New York times*, February 6, 2011.
- McConnell, D. J., et Dillon, J. L. (1997), *Farm Management for Asia: A Systems Approach*. FAO, Rome.
- Nelson, G. C., *et al.* (2009), *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation*. IFPRI Food Policy Report, Washington (États-Unis).
- Nelson, G. C., *et al.* (2010), *Food Security, Farming, and Climate Change to 2050: Scenarios, Results, Policy Options*, IFPRI, Washington,  
[www.ifpri.org/event/food-security-farming-and-climate-change-2050](http://www.ifpri.org/event/food-security-farming-and-climate-change-2050).
- Pescott, M. J., Durst, P. B., et Leslie, R. N. (2010), *Growing green assets: removing constraints to private sector investment in forestry in Asia and the Pacific*. Asia-Pacific Forestry Commission Regional Office for Asia and the Pacific, Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique
- Quiggin, J. C. (2012), « Stabilizing the global climate: A simple and robust benefit cost analysis », *American Journal of Agricultural Economics* 94(2), pp. 291-300.
- Resnick, D., et Birner, R. (2008), *Agricultural Strategy Development in West Africa: The False Promise of Participation?* IFPRI Discussion Paper 729, International Food Policy Research Institute, Washington (États-Unis).
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview, Boulder (États-Unis).

Tsakok, I. (2011), *Success in Agricultural Transformation: What it Means and What Makes it Happen*. Cambridge University Press, Cambridge.

Van de Walle, N. (2001), *African Economies and the Politics of Permanent Crisis*. Cambridge University Press, New York.

Weitzman, M. L. (2011), « Fat-tailed uncertainty in the economics of catastrophic climate change », *Review of Environmental Economics and Policy* 5(2), pp. 275-292.

Yu, W., Alam, M., Hassan, A., Khan, A. S., Ruane, A. C., Rosenzweig, C., Major, D. C. et Thurlow, J. (2010), *Climate Change Risks and Food Security in Bangladesh*. Earthscan, Londres (Royaume-Uni).