



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITE DU PROGRAMME

Quatre-vingt-quinzième session

Rome, 8-12 mai 2006

Évaluation des partenariats et des alliances

Table des matières

	Pages
Sigles	2
Avant-propos	5
Résumé analytique	6
I. Introduction	11
A. CADRE GÉNÉRAL	11
B. QU'EST-CE QU'UN PARTENARIAT ?	12
C. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE	13
C.1 Approche	13
C.2 Champ d'intervention	13
C.3 Perspective	14
C.4 Méthodes	15
II. La stratégie	16

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.
La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

III. Vue d'ensemble des partenariats et des alliances de la FAO	18
A. ACTIVITÉS RELEVANT DU PROGRAMME ORDINAIRE	18
B. BUREAUX RÉGIONAUX ET SOUS-RÉGIONAUX	20
C. BUREAUX DE PAYS	21
D. MODALITÉS DES PARTENARIATS	23
IV. Évaluation des partenariats et des alliances de la FAO	24
A. PARTENARIATS DE LA FAO AVEC LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ET LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE (ONG/OSC)	24
A.1 <i>Objet des partenariats et résultats obtenus</i>	26
A.2 <i>Conclusions</i>	29
B. PARTENARIATS DE LA FAO AVEC LE SECTEUR PRIVÉ	32
B.1 <i>Objet des partenariats et résultats obtenus</i>	33
B.2 <i>Conclusions</i>	37
C. PARTENARIATS AVEC DES INSTITUTS DE RECHERCHE	41
C.1 <i>Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI)</i>	41
C.2 <i>Autres instituts universitaires de recherche</i>	43
D. PARTENARIATS DE LA FAO AU SEIN DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES, AVEC LA BANQUE MONDIALE ET AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES	46
D.1 <i>La FAO et le système des Nations Unies</i>	46
D.2 <i>Partenariats avec la Banque mondiale</i>	56
D.3 <i>Partenariats avec d'autres OIG, y compris les organismes régionaux</i>	56
E. ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS À L'APPUI DE LA STRATÉGIE	57
E.1 <i>Gestion globale des partenariats</i>	57
E.2 <i>Affronter les risques liés à l'image</i>	62
V. Conclusions et enseignements tirés	65
<i>Liste des recommandations</i>	Paragraphe
Rec. 1 <i>Développer une démarche fédératrice au sein de la FAO</i>	84
Rec. 2 <i>Améliorer la gestion des connaissances et faciliter les apprentissages internes</i>	85
Rec. 3 <i>Affiner la stratégie de partenariat avec le secteur privé</i>	123
Rec. 4 <i>Mieux se connaître</i>	124
Rec. 5 <i>Mise au point d'une approche uniforme des partenaires en matière de recherche</i>	145
Rec. 6 <i>Mieux se connaître</i>	146

Rec. 7 <i>Renforcer les partenariats dans les pays avec les organisations des Nations Unies, principalement en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire</i>	178
Rec. 8 <i>Établir clairement les rôles respectifs des organisations ayant leur siège à Rome</i>	179
Rec. 9 <i>Amélioration de la gestion des partenariats</i>	197
Rec.10 <i>Simplification des procédures</i>	206
Rec.11 <i>Évaluer les partenaires dans le contexte du partenariat, en évaluant les risques par rapport aux avantages potentiels</i>	207
Rec.12 <i>Assurer de manière efficace la communication relative aux procédures au sein de l'Organisation</i>	208

Évaluation de la stratégie interorganisations de la FAO

Élargir les partenariats et les alliances

juillet 2005

La mission d'évaluation adresse ses sincères remerciements à tous les membres du personnel de la FAO qui ont pris le temps de lui communiquer des avis et des informations. Elle remercie tout particulièrement Nadine Monnichon et Heather Young du Service de l'évaluation de la FAO pour l'aide administrative qu'elles lui ont apportée.

Mission d'évaluation:

R. Sauvinet-Bedouin, chef de mission
M.G. Quieti, fonctionnaire principale (soutien
aux politiques agricoles)
A. Kaminker, Consultant/assistant (recherche)

Avec la contribution de:

L. Olsen, consultant, secteur privé
W. Edwardson, consultant, secteur privé

Sigles

CAC	Comité administratif de coordination
Programme Action 21	Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
AGORA	Accès au Système de recherche mondiale en ligne sur l'agriculture
AMAD	Base de données sur l'accès aux marchés agricoles
APRACA	Association régionale du crédit agricole pour l'Asie et le Pacifique
BBC	British Broadcasting Corporation
ECP	Évaluation commune s'appliquant à tous les pays
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CFC	Fonds commun pour les produits de base
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CIAT	Centre international d'agriculture tropicale
Codex	Commission du Codex Alimentarius
PCF	Partenariat de collaboration sur les forêts
OSC	Organisation de la société civile
CUREMIS	Problèmes actuels et émergents en matière d'analyse économique et de recherche sur les politiques
DOALOS	Division des affaires maritimes et du droit de la mer - Nations Unies
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
EPR	Initiative Éducation de la population rurale
COAIM	Division des produits et du commerce international (FAO)
Groupe ETC	Groupe Érosion, technologie et concentration
FAOSTAT	Base de données statistiques fondamentales de l'Organisation
SICIAV	Systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité
FODEPAL	Projet technique régional de formation au développement rural et à la coopération en matière d'économie et de politiques agraires en Amérique latine
FPMIS	Système d'information sur la gestion du Programme de terrain
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GEMS	Système mondial de surveillance continue de l'environnement
GPA	Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres
GTOS	Système mondial d'observation terrestre
FIDA	Fonds international de développement agricole
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique

CIRA	Centres internationaux de recherche agronomique
ICLARM	WorldFish Centre (précédemment Centre international pour la gestion des ressources bioaquatiques)
ICP	Programme de coopération avec le secteur industriel
FIDA	Fonds international de développement agricole
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
OIG	Organisation intergouvernementale
IICA	Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture
ILRI	Institut international de recherche sur l'élevage
FMI	Fonds monétaire international
INFOFISH	Organisation intergouvernementale d'information sur la commercialisation des produits de la pêche et des services de conseil technique pour l'Asie et le Pacifique
CIP	Comité international de planification des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire
IPGRI	Institut international des ressources phytogénétiques
IRRI	Institut international de recherche sur le riz
ISDR	Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes
ITC	Centre CNUCED/GATT du commerce international
UICN	Union mondiale pour la nature
IUFRO	Union internationale des instituts de recherche forestière
LADA	Évaluation de la dégradation des terres arides
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
MOPAN	Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales
PMT	Plan à moyen terme
SNRA	Système national de recherche agricole
NENARNAP	Réseau régional du Proche-Orient et d'Afrique du Nord pour les politiques agricoles
ONG	Organisation non gouvernementale
ONG/OSC:	Organisations non gouvernementales et organisations de la société civile
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires (ONU)
ODI	Institut du développement outre-mer
PIC	Consentement préalable en connaissance de cause
PIRES	Système d'appui à la planification et à l'évaluation du Programme, ainsi qu'à la présentation du rapport sur son exécution
PPRC	Comité chargé de l'examen de programmes et de projets
DSRP	Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
SADC	Communauté du développement de l'Afrique australe
SADN	Unité des relations avec le système des Nations Unies

ADRD	Agriculture et développement rural durables
SEAGA	Programme d'analyse des questions socio-économiques et des conditions spécifiques de chaque sexe
SDA	Division du développement rural
SEAGA	Programme d'analyse socio-économique selon les questions de parité hommes-femmes
SETSAN	Secrétariat technique pour la sécurité alimentaire et la nutrition
PME	Petites et moyennes entreprises
SPC	Comité des partenariats stratégiques
SPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
OTC	Obstacles techniques au commerce
TCDN	Unité de la FAO pour la coopération avec le secteur privé et les ONG
TCDS	Unité des ressources et des partenariats stratégiques
TCI	Division du Centre d'investissement (FAO)
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
GNUD	Groupe de travail des Nations Unies pour le développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UICN	Union mondiale pour la nature
UNGLS	Service de liaison Nations Unies-Organisations non gouvernementales
UNHCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFF	Forum des Nations Unies sur les forêts
SLNG	Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
UNSNRDFS	Réseau des Nations unies pour le développement rural et la sécurité alimentaire
ADRAO	Centre du riz pour l'Afrique
PAM	Programme alimentaire mondial
SMA	Sommet mondial de l'alimentation
SMA:cinq ans après	Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après
OMS	Organisation mondiale de la santé
WRI	Institut mondial des ressources naturelles

Avant-propos

Depuis l'achèvement de cette évaluation, le Directeur général a présenté ses propositions de réforme de l'Organisation aux Membres de la FAO à l'occasion des sessions du Conseil et lors de la Conférence de 2006. Ces propositions, actuellement examinées par les conférences régionales, mettent largement l'accent sur le renforcement et le développement de la collaboration avec les autres organismes. Le développement des alliances, des partenariats et des programmes d'action conjoints permettra de porter une attention plus soutenue à l'impact de l'Organisation. À cet égard, la stratégie présentée par le Directeur général est sous-tendue par trois grandes considérations:

- la prise en compte de l'arrivée d'acteurs clés dans l'agriculture et le développement rural des pays en développement, en particulier le rôle croissant du secteur privé dans la production et les services ainsi que l'intervention grandissante des organisations de la société civile (OSC) dans la promotion et l'aide au développement;
- le renforcement des relations avec les organisations des Nations Unies et les organismes sous-régionaux à tous les niveaux, notamment à l'échelon national, en vue de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD); et,
- la création de centres d'excellence visant à développer et à diffuser le corpus de connaissances de l'Organisation.

Ces considérations s'inscrivent dans le droit fil des orientations par rapport auxquelles l'objectif stratégique d'élargissement des partenariats et des alliances a été évalué.

Les divers documents présentant les propositions de réforme du Directeur général ne définissent pas les modalités et stratégies spécifiques de manière aussi détaillée que les conclusions et recommandations énoncées dans cette évaluation. S'agissant de la structure de l'Organisation, nombre des changements proposés – et aujourd'hui en cours d'application – vont largement dans le même sens, en particulier:

- le regroupement de toutes les relations avec les Nations Unies au sein d'une même unité;
- le recentrage de la collaboration avec les OSC au sein d'une division disposant d'un mandat explicite en vue de l'instauration de partenariats avec l'Alliance internationale contre la faim, ce qui aura implicitement pour effet de donner corps et substance aux rapports de collaboration;
- un centre institutionnel propice à la création de réseaux de partage des connaissances entre différents centres d'excellence; et,
- le regroupement de l'Alliance internationale contre la faim et du Réseau des Nations unies pour le développement rural et la sécurité alimentaire au sein d'une division unique.

Selon la mission d'évaluation, ces changements permettront de renforcer les activités engagées au titre de l'objectif stratégique d'élargissement des partenariats et des alliances. Les modifications de structure ne sauraient toutefois se suffire à elles seules. En particulier, elles ne doivent pas faire obstacle à la nécessité d'une réflexion stratégique et d'une adaptation des relations que l'Organisation entretient avec certains de ses partenaires, notamment ceux dont le rôle international a beaucoup évolué au cours des dernières décennies. À cet égard, il y a lieu d'espérer que les conclusions et recommandations formulées au présent rapport permettront d'affiner et d'améliorer les retombées des travaux engagés par l'Organisation en partenariat avec d'autres intervenants.

Résumé analytique

- i. Tous les sommets et grandes conférences des Nations Unies ont affirmé que les partenariats de tous niveaux sont essentiels pour parvenir à combattre la faim et la pauvreté, promouvoir le développement économique et social et préserver l'environnement. La promotion des partenariats public-privé est au cœur des réformes engagées par le Secrétaire général, tandis que l'Assemblée du millénaire des Nations Unies a adopté en septembre 2000 comme huitième OMD « Mettre en place un partenariat mondial pour le développement ». De nombreuses organisations internationales, notamment dans la famille des Nations Unies, ont répondu à cet appel en développant leur collaboration mutuelle et en élargissant leurs partenariats.
- ii. La FAO ne fait pas exception à la règle. Les problèmes à résoudre sont de plus en plus complexes; sur la scène internationale, le rôle capital et complémentaire de la société civile et du secteur privé a été reconnu; la participation de ces nouveaux intervenants à la structure mondiale de gouvernance, leurs responsabilités et leurs obligations redditionnelles sont devenues problématiques; enfin, les membres ont insisté pour que l'Organisation axe ses interventions sur les secteurs dans lesquels elle jouit d'un avantage comparatif et réduise le volume des ressources requises. C'est pourquoi l'élargissement des partenariats et des alliances est l'une des stratégies interorganisations énoncée dans le *Cadre stratégique 2000-2015*, et développée dans les *Plans à moyen terme 2004-09* et *2006-11*. Cette stratégie comporte trois étages correspondant à différentes catégories de partenaires (organisations des Nations Unies, institutions financières internationales et autres organisations intergouvernementales; OSC et organisations non gouvernementales (ONG); et secteur privé). Cette évaluation avait pour but d'établir dans quelle mesure cette stratégie a été mise en œuvre par l'Organisation afin de fournir un cadre plus propice à la prise de décisions concernant les priorités, les modalités d'intervention et la sélection des partenaires, notamment pour les nouvelles formes de partenariat.
- iii. Aux fins de cette évaluation, les termes « partenariat » et « alliance » désignent ***la coopération et la collaboration entre les unités de la FAO et d'autres entités dans le cadre d'actions conjointes ou coordonnées visant un objectif commun***. Ils se rapportent donc à des relations où toutes les parties contribuent au résultat et à la réalisation des objectifs, où les ressources sont complémentaires et les risques partagés, plutôt qu'à une situation de simple rapport financier. Pour limiter l'évaluation à un contexte gérable, l'accent a été mis sur les partenariats de niveau mondial et sur les partenariats noués avec des intervenants non gouvernementaux qui ont pris une importance particulière dans les instruments mondiaux récemment adoptés, un domaine où le besoin de lignes directrices se fait le plus sentir. Plutôt que de procéder à une évaluation complète des partenariats, ce rapport cherche à identifier les problèmes, les points forts et les défaillances des pratiques actuelles.
- iv. Pour s'acquitter de son mandat, la mission d'évaluation s'est appuyée sur plusieurs outils et moyens: examen des évaluations indépendantes, des auto-évaluations et des enquêtes récentes; entretiens structurés avec le personnel de la FAO travaillant dans le cadre des partenariats en place, avec les partenaires de la FAO et le personnel d'autres organisations des Nations Unies; enquêtes auprès des départements de la FAO, des bureaux décentralisés et de quelques OSC; études de cas; et entretiens avec un panel de représentants de sociétés agroalimentaires privées qui ont expliqué aux membres de la mission comment ils percevaient la FAO en tant que partenaire, et évoqué les défis auxquels ils sont confrontés dans les pays pauvres.
- v. L'équipe d'évaluation a eu du mal à se faire une idée globale des partenariats de la FAO. Ceci s'explique en partie par les perceptions différentes de ce qu'est un partenariat, terme défini ici comme une association volontaire entre différentes entités. En outre, l'Organisation ne centralise pas les informations concernant ces initiatives. Tant qu'il n'y aura pas d'accord sur le type de relations dont il s'agit ici et qu'il n'existera pas de mécanisme de partage de l'information

et de l'expérience acquise dans ce domaine, il sera difficile d'inscrire les partenariats dans les priorités de l'Organisation et dans ses avantages comparatifs. Une telle situation pourrait aboutir à un manque de cohérence et d'efficacité et à une déperdition des efforts engagés.

vi. La FAO entretient avec d'autres organisations une collaboration intense, à la fois au plan horizontal (avec recherche de complémentarité) et verticale (dans le cadre d'initiatives menées en amont et en aval), mais qui s'exerce le plus souvent au siège plutôt qu'au niveau des pays. Ses partenaires sont principalement des organisations intergouvernementales et des institutions de recherche, bien qu'elle travaille de plus en plus souvent avec des intervenants non gouvernementaux qui ne sont pas ses partenaires traditionnels.

vii. Lorsqu'ils forgent un partenariat avec la FAO, les intervenants extérieurs espèrent tirer profit du rayonnement de l'Organisation, de sa capacité à travailler avec de multiples partenaires, des informations de niveau mondial qu'elle diffuse ainsi que de son influence. Seuls certains partenaires (notamment les institutions de recherche) s'intéressent à son expertise et ce, uniquement dans les domaines techniques où la prééminence de la FAO est reconnue.

viii. Globalement, la FAO est considérée comme un bon partenaire. Toutefois, ce manque de souplesse qui caractérise la disponibilité et l'utilisation des ressources est parfois préjudiciable à l'efficacité des partenariats, donnant ainsi l'impression que l'Organisation n'est pas vraiment prête à gérer efficacement les partenariats et à y contribuer.

ix. Dans l'ensemble, la FAO entretient des partenariats constructifs avec les **OSC/ONG**, notamment dans les conférences de politique internationale où ces organisations ont fait preuve de leur professionnalisme et de leurs compétences techniques qui parfois complètent l'expertise de la FAO et viennent combler ses lacunes dans d'autres cas. Lorsqu'elle exécute des programmes en collaboration avec les OSC/ONG, la FAO s'appuie sur leur vaste potentiel de vulgarisation et leur capacité de rayonnement qui lui permettent d'adapter ses travaux normatifs aux besoins du grand public et de groupes non spécialisés. Les OSC/ONG constituent toutefois une catégorie changeante et complexe composée d'intervenants très variés qui représentent des mouvances et des groupes variés au sein de la société. La FAO devrait accorder davantage d'attention à la représentativité de ces organisations auxquelles elle devrait s'ouvrir davantage. Ceci est d'autant plus important qu'elle est particulièrement appréciée par cette catégorie d'organisations du fait de la neutralité de ses interventions. Pour ce faire, la FAO devra consolider la connaissance qu'elle a des ONG/OSC.

x. Les partenariats avec le **secteur privé**, tels que définis pour les besoins de cette évaluation, sont peu nombreux; ils concernent principalement les consultations d'experts et l'échange de données et, dans une moindre mesure, les processus relatifs aux dialogues de politique générale et aux cadres réglementaires. Les cas où la FAO, de grandes sociétés et des groupements d'agriculteurs ont conjugué leurs forces pour combattre directement la pauvreté rurale sont extrêmement rares. Par ailleurs, la levée de fonds auprès du secteur privé en vue du financement du travail de la FAO a été des plus limitées. La politique de collaboration avec le secteur privé élaborée en 2000 n'a pas été suffisamment diffusée au sein de l'Organisation qui n'a pas déployé les efforts nécessaires à sa mise en œuvre. La stratégie de partenariat avec le secteur privé doit être révisée et fondée sur une meilleure connaissance mutuelle de la FAO et de ses partenaires. La FAO doit en outre préciser sa situation à leur égard et déterminer ce qu'elle peut raisonnablement attendre de chacun d'eux, compte tenu de l'expérience acquise au sein du système des Nations Unies, en particulier dans le cadre du Pacte global. Elle doit par ailleurs reconnaître pleinement le rôle majeur que peut assumer le secteur privé en matière de croissance et de développement, tout en mesurant prudemment les risques que son association avec ces partenaires pourrait comporter pour sa réputation. Elle sera amenée à reconnaître que ces sociétés, à la différence des fondations privées, ont moins la possibilité de soutenir ses travaux financièrement. La pleine mise en œuvre de cette politique exigera de former le personnel et de développer les moyens disponibles.

xi. La FAO appartient à une constellation d'entités composant le système des Nations Unies et c'est là le principal moteur de la collaboration qu'elle entretient avec les autres **institutions spécialisées des Nations Unies**. Cette collaboration est importante, souvent à l'échelon institutionnel, et recouvre une large gamme de relations. La FAO s'est révélée un intervenant dynamique et positif dans nombre de mécanismes de coordination interinstitutions, et a noué des partenariats bilatéraux fructueux avec de nombreux organismes, même s'il est vrai qu'elle n'est pas perçue par toutes les institutions spécialisées des Nations Unies comme une organisation ouverte aux partenariats et aux nouvelles possibilités. Ses partenariats sont particulièrement féconds dans les programmes jugés importants par les pays membres et inscrits à son Programme de travail ordinaire où la division des tâches et la complémentarité des partenaires s'imposent naturellement en fonction de leur mission respective. La FAO a toutefois tendance à éclipser ses partenaires lorsqu'elle assume la direction des activités, notamment quand elle en assure le secrétariat.

xii. Les partenariats avec les organisations du système des Nations Unies rencontrent davantage de difficultés au niveau national. En dépit d'appréciations globalement positives sur la participation croissante de la FAO aux mécanismes mis en place à l'échelle du système, les défaillances des mécanismes de coordination et de collaboration au sein des Nations Unies et les ressources financières et humaines limitées des bureaux de pays ne permettent pas aux représentants de la FAO dans les pays de jouer pleinement leur rôle. De plus, l'amélioration de la collaboration au niveau mondial entre les organisations basées à Rome ne s'est pas encore pleinement répercutée sur le terrain. La mission d'évaluation préconise un développement des partenariats à l'échelon local et recommande que les organisations basées à Rome renforcent leur collaboration en trouvant un triple consensus fondé sur la reconnaissance des synergies, la définition d'une division claire des tâches et leurs capacités respectives.

xiii. Les principaux partenaires de la FAO sont **les universités et les instituts de recherche**. Elle entretient notamment des rapports nourris avec le GCRAI et ses 15 centres internationaux de recherche agronomique, et l'évaluation est globalement positive. Des problèmes ont toutefois surgi en raison d'un manque de compréhension mutuelle, d'un risque de chevauchement des attributions et du fait que les leçons et les expériences des différentes divisions n'ont pas filtré au sein de l'Organisation autant qu'elles auraient dû le faire. Il est donc recommandé d'instaurer des mécanismes internes et des mécanismes conjoints FAO-GCRAI en vue de l'échange d'informations et de l'application des enseignements de ces partenariats.

xiv. L'Organisation entretient aussi de multiples relations avec d'autres institutions de recherche dans le cadre d'activités ou de projets spécifiques qui ne relèvent généralement pas de stratégies ou de programmes particuliers. Étant donné l'absence de directives internes ou de critères pour la sélection de ces partenaires, les relations ont été nouées en fonction des besoins, et les divisions concernées ont instauré leurs propres modalités d'intervention. Ces relations devraient faire l'objet d'un examen périodique, et les efforts engagés pour définir la politique de l'Organisation en matière de désignation des centres de référence devraient être poursuivis afin d'éviter les approches parcellaires et incohérentes.

xv. La mission d'évaluation est d'avis que la **structure de gestion actuelle des partenariats de la FAO** n'est pas propice à la pleine application de sa stratégie dans ce domaine. En effet, sa perception de ce qu'elle doit rechercher dans ses partenariats semble essentiellement limitée à la possibilité d'accroître ses ressources extrabudgétaires. En outre, le partage des responsabilités dans le cadre des relations avec les organisations du système des Nations Unies ne traduit pas comme il le devrait l'évolution de la situation au sein du Groupe de travail des Nations Unies pour le développement (GNUD), du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) et des comités de haut niveau, avec pour effet un chevauchement des fonctions des différents services. Cette structure doit être remaniée afin de mieux centraliser l'accès à l'information, la planification stratégique et la politique de l'Organisation sur les partenariats de haut niveau, tandis que la raison d'être des partenariats doit être reflétée dans le travail des départements techniques.

xvi. Les partenariats forgés avec des intervenants non gouvernementaux aux intérêts potentiellement différents de ceux de la FAO sont porteurs de **risques** pour sa neutralité, son objectivité et sa crédibilité. Le risque est particulièrement élevé dans le cas de partenariats avec le secteur privé et les ONG vouées à certaines causes, notamment lorsqu'ils impliquent la prestation de conseils spécialisés ou le décaissement de fonds. L'Organisation doit veiller à ne pas s'associer à des intervenants qui n'ont pas bonne presse.

xvii. Gérer ces risques implique de peser les facteurs négatifs et les aspects positifs ainsi que la possibilité d'améliorer le rapport coût-efficacité. Les propositions de collaboration avec le secteur privé ont jusqu'ici porté sur de faibles montants et des activités de moindre importance, tandis que les procédures de sélection exigent beaucoup de temps. Des recommandations sont formulées dans ce rapport afin d'améliorer la transparence, l'objectivité et la neutralité du processus de sélection des partenaires. On y suggère de définir un ensemble de critères pour le processus de présélection et d'accorder toute l'attention nécessaire aux aspects positifs des partenaires potentiels. Il est également recommandé d'évaluer les risques en fonction des possibilités, et d'adapter le processus de sélection en fonction de l'importance de l'initiative envisagée.

xviii. Pour demeurer un agent neutre, la FAO doit s'attacher à **respecter un équilibre** entre les différents partenaires avec lesquels elle collabore. À cet effet, il faudra notamment qu'elle fasse preuve d'une plus grande ouverture à l'égard de ses partenaires potentiels, en particulier des intervenants non gouvernementaux. Les efforts qu'elle déploiera pour s'associer à un plus grand nombre de petites et moyennes entreprises (PME), d'OSC et d'institutions de recherche, par exemple, ou pour rétablir l'équilibre entre les ONG/OSC et le secteur privé contribueront à leur représentativité et favoriseront sa crédibilité et sa légitimité.

xix. Des efforts doivent aussi être consentis **pour augmenter les capacités des représentants de pays de la FAO** dans leurs relations avec les partenaires. Bien que certaines questions demeurent difficiles à résoudre – comme la possibilité limitée de nouer des partenariats sur le terrain – l'Organisation doit s'employer à définir des procédures susceptibles de faciliter leur résolution et des mesures de soutien. Ainsi, une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des ressources permettrait probablement aux bureaux de pays de s'adapter plus facilement aux procédures opérationnelles des partenaires, et de prendre les décisions qui s'imposent quant aux ressources humaines et financières à consacrer aux partenariats.

xx. Toutes les tendances internes et externes pointent vers la nécessité croissante d'établir des partenariats, en particulier à l'échelon national, compte tenu de la réforme des Nations Unies et de la poursuite des OMD. Face à ces défis, l'Organisation devra se doter d'une approche stratégique des partenariats, évaluer ses partenaires, définir les objectifs et les modalités les mieux adaptés pour améliorer sa performance et s'acquitter de sa mission. La stratégie de la FAO, son approche des partenariats avec des intervenants extérieurs et les politiques et directives en la matière doivent donc être affinées pour s'assurer que ses priorités sont prises en compte dans le cadre des partenariats et éviter les interventions au cas par cas.

xxi. D'importantes leçons ont été apprises quant aux facteurs ayant une influence positive sur les partenariats; il convient de s'en inspirer dans toute décision concernant les partenariats et leur importance respective. Ces facteurs comprennent notamment :

- un engagement politique de haut niveau;
- d'importantes ressources au titre du programme ordinaire;
- la création d'un produit novateur;
- un domaine d'intervention bien circonscrit et une définition claire des produits et des réalisations escomptés;
- une adéquation entre les objectifs et les ressources, ou la prise en compte des déséquilibres caractérisant le partenariat;
- une absence de concurrence avec les autres partenariats;
- l'existence de structures officielles et informelles de communication et de prise de décision au niveau opérationnel et au niveau des politiques;

- les partenaires ont leurs propres sources de financement; à défaut, ils conviennent de la répartition des financements;
- une institution compétente a été désignée;
- les personnes intervenant dans le partenariat sont formées aux techniques de médiation, de négociation et de communication;
- le nombre de partenaires est gérable;
- les différentes valeurs et cultures des organisations concernées sont prises en considération;
- les questions complexes ou prêtant à controverse, ou l'existence de nouveaux cadres d'interprétation importants pour le partenariat.

xxii. Enfin, l'Organisation doit équilibrer les coûts des partenariats, en tenant compte des risques et des avantages, et s'assurer qu'elle dispose de la capacité et des ressources nécessaires pour s'y engager. Elle devra aussi assimiler sans tarder les leçons acquises auprès de ses partenaires, en particulier les nouveaux, et s'employer en retour à mieux faire connaître sa mission.

I. Introduction

A. CADRE GENERAL

1. Tous les sommets et les grandes conférences des Nations Unies confirment qu'il est impératif de nouer de solides partenariats à l'échelon international, régional, national et local pour progresser dans la lutte contre la faim et la pauvreté, promouvoir le développement économique et social et préserver l'environnement. Le huitième objectif énoncé dans la Déclaration du millénaire pour le développement adoptée lors du Sommet du millénaire en 2000 et intitulée « *Un partenariat mondial pour le développement* » souligne le rôle du secteur privé et de la société civile dans la réalisation de l'ordre du jour mondial pour le développement. Il reconnaît « *qu'en conjuguant les atouts, les capacités, les perspectives, les compétences et les méthodes d'acteurs différents, il est possible de créer de puissants effets de synergie et de surmonter beaucoup des obstacles qui s'opposent à un développement durable.* »¹.

2. C'est ainsi qu'au cours de la précédente décennie, de nombreuses organisations internationales, notamment celle du système des Nations Unies, se sont employées à développer leur collaboration avec d'autres acteurs. Plusieurs facteurs importants viennent nourrir cette tendance au sein de la FAO:

- la nécessité de résoudre des problèmes d'une complexité croissante auxquels l'Organisation ne peut s'atteler seule, et d'aborder ces questions de manière intersectorielle et pluridisciplinaire;
- la reconnaissance du rôle capital et complémentaire de la société civile et du secteur privé dans le processus de développement, compte tenu de l'évolution du rôle des États qui se concentrent davantage sur les fonctions de réglementation et de protection et interviennent de moins en moins sur les marchés;
- partant, les questions de gouvernance, de responsabilité accrue et d'obligation redditionnelle dans tous les segments de la société; et,
- les pressions exercées sur l'Organisation afin qu'elle concentre ses interventions sur les domaines où elle jouit d'un avantage comparatif et qu'elle produise davantage avec des ressources toujours plus limitées.

3. De ce fait, avec sa stratégie interorganisations intitulée « Élargir les partenariats et les alliances », l'Organisation fait la place belle aux partenariats dans son *Cadre stratégique 2000-2015*. De plus, le *Plan à moyen terme de la FAO 2006-11* envisage un développement de la coopération avec: i) les organisations du système des Nations Unies, les organisations intergouvernementales (OIG) au niveau mondial et national; ii) les ONG et les OSC dans le cadre d'activités conjointes d'information, afin de favoriser la participation de ces organisations au dialogue de politique générale et leur collaboration aux activités normatives et opérationnelles de la FAO; iii) le secteur privé; et, iv) la coopération avec les autorités locales fondées sur l'élaboration conjointe de programmes d'atténuation de la pauvreté à l'échelon local.

4. Nombre des programmes normatifs et des activités de terrain de l'Organisation au niveau mondial, régional et national sont mis en œuvre aux côtés de différents partenaires. La FAO a établi des partenariats et des alliances avec une vaste gamme d'organisations, en vertu de modalités d'intervention et d'instruments variés et à des fins diverses. Une première enquête

¹ Assemblée générale – cinquante-huitième session: A/58/227 Renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et tous les partenaires concernés, en particulier le secteur privé, 18 août 2003.

réalisée auprès des départements techniques de la FAO a révélé qu'il existait plus de 830 accords de collaboration avec des partenaires extérieurs. La plupart d'entre eux entrent dans l'une ou l'autre des grandes catégories de partenariat définies au Cadre stratégique.

5. À sa quatre-vingt-neuvième session en mai 2003, le Comité du Programme a approuvé le programme des évaluations stratégiques et programmatiques de la FAO pour l'exercice 2004-2005, en particulier l'évaluation de la stratégie interorganisations de la FAO « Élargir les partenariats et les alliances ». Cette évaluation avait pour but de fournir aux membres et au Secrétariat les éléments nécessaires au renforcement des priorités, des modalités et des critères de sélection des partenaires de la FAO, notamment en ce qui concerne les partenariats d'un genre nouveau.

B. QU'EST-CE QU'UN PARTENARIAT ?

6. Deux personnes et/ou organisations ou plus peuvent forger un partenariat. Un partenariat est une forme de **relation** présentant un degré de formalisme variable. Ainsi, cette relation peut être si précisément définie que le partenariat a un statut quasi légal; a contrario, il peut être suffisamment informel pour que les partenaires eux-mêmes aient du mal à expliciter les conditions de leur partenariat.

7. Le terme « partenariat » est utilisé de façons multiples pour désigner une vaste gamme de relations. On en trouve des définitions dans plusieurs documents des Nations Unies, dans les dictionnaires et d'autres sources. Les éléments communs à ces définitions sont récapitulés ci-dessous.

8. Un partenariat, c'est:

- une association volontaire de partenaires (les membres);
- ayant des intérêts communs (l'objectif);
- et des ressources complémentaires (la participation);
- qui s'entendent sur une entreprise à réaliser (les modalités d'intervention);
- laquelle sera bénéfique pour chaque partenaire (l'incitation/la motivation);
- et pour laquelle ils sont prêts à partager les risques.

9. L'objectif est le but à atteindre. Les modalités d'intervention sont les moyens que les partenaires conviennent d'engager pour y parvenir. La motivation est dictée par la manière dont les partenaires perçoivent l'objectif à atteindre, et elle les incite à prendre des risques dans leur intérêt commun. Notons que les partenaires pourront tirer profit du partenariat lui-même, quand bien même leur objectif ne serait pas atteint.

10. Les notions de **complémentarité** et de **prise de risque** permettent de distinguer les partenariats des simples relations contractuelles. L'équilibre entre les retombées positives et les risques assumés est fondamental pour le devenir du partenariat et ces deux termes ont une incidence sur la participation des membres. Un partenariat présentant des risques minimes mais qui ne serait pas porteur de résultats significatifs pour les partenaires s'éteindra de lui-même. Il en irait de même d'un partenariat qui fournirait des résultats notables, mais dont les charges seraient disproportionnées par rapport aux avantages. En revanche, un partenariat qui produit des effets positifs pour les partenaires, contrebalançant ainsi les risques, a de fortes chances de prospérer. De plus, un tel partenariat est de nature à développer la confiance entre les membres qui se seront montrés fiables dans des situations risquées. La production de résultats significatifs et l'instauration de la **confiance** entre les partenaires sont toutes deux importantes pour le développement et le renforcement des partenariats et des alliances, car elles encouragent les partenaires à prendre davantage de risques en échange d'avantages accrus. Enfin, bien que les partenaires ne soient pas nécessairement à égalité dans cette relation (l'un peut contribuer ou gagner davantage que l'autre), le statut de partenaire implique un certain **degré d'adhésion et de maîtrise** de la gestion du partenariat. La notion de partenariat est aussi associée au concept de **négociation**, notamment dans les phases initiales d'instauration de la relation, et de **prise de**

conjointe de décisions pendant la durée de vie du partenariat. Ces facteurs permettent eux aussi de distinguer les partenariats des marchés et des autres types de contrats.

11. Dans cette évaluation, les partenariats sont envisagés conformément aux concepts et aux caractéristiques développées ci-dessus (voir l'Encadré 1).

Encadré 1. Définition des partenariats et des alliances

Aux fins de cette évaluation, l'expression « partenariats et alliances » désigne les relations de coopération et de collaboration entre des unités de la FAO et des parties extérieures en vue d'actions conjointes ou coordonnées engagées avec un objectif commun. Elle renvoie à une relation où toutes les parties concourent au résultat et à la réalisation des objectifs, plutôt qu'à une relation exclusivement financière.

C. APPROCHE ET METHODOLOGIE

C.1 Approche

12. Dans ce rapport, les partenariats sont abordés d'un point de vue *stratégique*. L'analyse a été réalisée pour réunir les leçons acquises, tenir compte de l'expérience de la FAO et des tendances actuelles des politiques et des pratiques en matière de partenariat. Comme il est dit dans le mandat donné à la mission d'évaluation, cet exercice a pour but de « *fournir aux membres et au Secrétariat les éléments nécessaires au renforcement des priorités, des modalités et des critères de sélection des partenaires de la FAO, notamment en ce qui concerne les partenariats d'un genre nouveau* »². Plutôt que de procéder à une évaluation complète des partenariats, ce rapport cherche donc à identifier les problèmes, les points forts et les défaillances des pratiques actuelles.

13. De la même manière, les cas présentés ici ont été choisis pour illustrer les conclusions présentées dans ce rapport.

C.2 Champ d'intervention

14. Le mandat limite intentionnellement le nombre et le type de partenariats à analyser afin de maintenir l'évaluation dans un cadre d'étude gérable. Seules devaient être prises en compte les initiatives et les relations correspondant à la définition du terme « partenariat » donnée au paragraphe 8. Étaient en outre exclues de l'analyse les dispositions institutionnelles types découlant de la participation de la FAO au système des Nations Unies, les relations limitées à des réseaux informels de partage de l'information ou à des forums de discussion animés par la FAO, ainsi que les programmes de partenariat visant à s'associer les services d'experts. En dépit de leur importance, une moindre attention a été accordée aux partenariats de niveau national, régional et sous-régional car ils sont moins nombreux. De plus, l'analyse des partenariats dans un contexte décentralisé aurait exigé une autre méthodologie.

15. Ce rapport aborde également la question du parrainage des activités de la FAO par le secteur privé. Bien que le mandat exclût spécifiquement du champ de l'évaluation les relations contractuelles purement financières, ce type de relations avec le secteur privé a été abordé durant les entretiens avec tous les intervenants et dans toute la littérature consultée. Ces relations ont influencé et façonné à plusieurs titres les relations que l'Organisation entretient avec le secteur privé, et ne pouvaient donc pas être passées sous silence.

² Mandat, paragraphe 13.

C.3 Perspective

16. Les partenariats ont été analysés selon des points de vue différents, en particulier leur thématique, leur objectif global (mise en œuvre d'activités, partage d'expériences, gestion des connaissances, etc.); s'agissait-il d'activités normatives ou d'une assistance technique ? Ces activités étaient-elles de caractère sectoriel ou intersectoriel, de portée nationale, sous-régionale, régionale ou mondiale ?

17. Il est rapidement apparu que la distinction la plus pertinente entre les différents partenariats tenait au type des partenaires. La catégorie à laquelle appartient un partenaire a été identifiée comme le plus important facteur, déterminant les autres facteurs caractérisant le partenariat (thématique, objectif et modalités d'intervention). Par ailleurs, les contextes historiques et actuels sont spécifiques à chaque catégorie de partenaires et constituent des aspects essentiels pour la compréhension des partenariats. Les recherches effectuées dans les études publiées confirment cette conclusion, et le *Cadre stratégique de la FAO 2000-2015* a été structuré sur la base des différentes catégories de partenaires.

18. L'évaluation est axée sur la dynamique interne des partenariats, et retient l'hypothèse selon laquelle les partenaires investissent dans une initiative conjointe si elle permet de développer la confiance, de partager les expériences et de construire une relation solide. C'est en soi une réalisation de taille qui permet d'aboutir à la réalisation des objectifs spécifiques définis au début de la relation et/ou élaborés au fil du temps.

19. Pour mieux comprendre la dynamique qui sous-tend les partenariats, les partenaires ont été regroupés en six catégories, telles que définies dans le *Cadre stratégique de la FAO 2000-2015*. À cet effet, une attention particulière a été portée aux « modalités pratiques et aux instruments différents, selon le contexte »³ susceptibles de caractériser les relations. Les organisations ont donc été regroupées en fonction des entités qu'elles représentent, de leur gouvernance, du type d'activités qu'elles entreprennent, des liens que la FAO entretient avec elles, et de ce que l'Organisation peut attendre d'un partenariat avec elles (voir l'Encadré 2 pour de plus amples détails). Les catégories ne correspondent pas nécessairement à celles proposées dans les différents documents de politique générale de l'Organisation. Elles ont été définies au cours du processus d'évaluation, et doivent donc être considérées comme des outils élaborés *dans le but spécifique d'analyser les partenariats*. Elles ne couvrent pas la vaste gamme d'intervenants avec lesquels travaille la FAO, et ne s'excluent pas mutuellement. Certaines organisations peuvent appartenir à plus d'une catégorie, tandis que d'autres ne semblent entrer dans aucune d'elles. L'existence de zones d'ombre et de chevauchements entre les catégories est pleinement reconnue, et environ 5 pour cent des relations définies dans les *Plans à moyen terme 2004-09* et *2006-11* n'ont été intégrés à aucune catégorie⁴.

³ Paragraphe 168 du Cadre stratégique.

⁴ Les quelques organes d'information avec lesquels collabore la FAO en sont une bonne illustration. Ces organismes représentent 0,6 pour cent des partenariats de la FAO au siège.

Encadré 2. Les catégories de partenaires

Institutions financières internationales (IFI): Institutions internationales publiques ayant pour mission première de fournir des conseils de politique générale et un soutien financier aux pays et aux institutions (prêts et financements), comme la Banque mondiale ou le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

Organisations du système des Nations Unies: Membres du système des Nations Unies, à l'exclusion des institutions financières internationales. Ce groupe comprend également tous les mécanismes de coordination interinstitutions ainsi que les groupes de travail relevant du système. Toutefois, les secrétariats et les mécanismes intergouvernementaux se rapportant aux accords intergouvernementaux, mis en place ou accueillis au sein du système des Nations Unies mais constituant des entités autonomes, ont été exclus de cette catégorie.

Organisations intergouvernementales (OIG): Institutions publiques internationales ayant une obligation de reddition de comptes à leurs pays membres, à l'exception des institutions correspondant aux deux définitions ci-dessus (qui figurent aux rubriques correspondantes).

Instituts de recherche: Institutions exclusivement vouées à la recherche et aux activités de caractère académique. Cette catégorie concerne également les réseaux d'institutions de recherche qui s'emploient à promouvoir les sciences ou l'application des technologies novatrices. En revanche, les réseaux de professionnels travaillant dans un domaine scientifique particulier en ont été exclus pour être classés avec les OSC, de même que les réseaux d'institutions scientifiques qui visent à promouvoir les échanges et les contacts entre institutions plutôt que de s'adonner à la recherche en tant que telle.

Organisations de la société civile (OSC) et organisations non gouvernementales (ONG)⁵: Toutes les organisations à but non lucratif représentant les différents secteurs de la société civile ou d'autres intérêts privés à but non lucratif (« le troisième secteur »). Les syndicats, les groupes de réflexion, les groupements d'agriculteurs et les organisations paysannes font partie de cette catégorie, de même que les associations auxquels participent des organismes publics sans qu'elles représentent pour autant les positions officielles. Les associations professionnelles et autres institutions à but non lucratif représentant des intérêts commerciaux ont été exclues de cette catégorie.

Secteur privé: toutes les entreprises individuelles, commerciales et à but lucratif; les associations et les coalitions industrielles et les institutions de recherche qui leur rendent compte; et les fondations philanthropiques individuelles, familiales ou dotées de la personnalité morale.

C.4 Méthodes

20. La mission d'évaluation a eu recours à différents outils, supports et techniques pour recueillir et analyser l'information sur les partenariats:

- documents publiés: documents officiels, essais et analyses de partenariats et de relations multi-intervenants, évaluations indépendantes, auto-évaluations et enquêtes récentes.
- Une centaine d'entretiens semi-structurés basés sur un questionnaire commun a été réalisée auprès de parties intéressées. Parmi les personnes interrogées, on comptait des membres du personnel de la FAO intervenant dans les partenariats, des agents et des représentants d'autres organisations qui collaborent à des degrés divers avec la FAO, notamment des organisations des Nations Unies, des entreprises privées, des organisations de la société civile et des institutions de recherche appartenant ou non au système du GCRAI.

⁵ Compte tenu de la collaboration de longue date entre la FAO et les organisations non-gouvernementales et du souhait exprimé par ces dernières, tant auprès des Nations Unies que de la FAO, en vue du maintien de cette collaboration selon les modalités actuelles, conformément à l'article 71 de la Charte des Nations Unies, l'expression « organisations non-gouvernementales et organisations de la société civile » a été utilisée dans ce rapport, avec ONG/OSC comme sigle correspondant.

- Plusieurs enquêtes ont été effectuées:
 - a) les départements concernés au sein de la FAO ont été invités à remplir un questionnaire sur les accords de collaboration;
 - b) tous les bureaux régionaux et sous-régionaux ainsi que tous les bureaux de pays ont reçu une série de questions ouvertes les invitant à décrire les partenariats auxquels ils participent, les difficultés rencontrées et leur évaluation de la collaboration en place;
 - c) plus de 250 organisations de la société civile qui entretiennent des relations de travail avec la FAO ont été invitées à répondre à un questionnaire visant à évaluer la manière dont l'Organisation travaille avec la société civile et se positionne par rapport à elle, et à préciser leurs priorités concernant le travail de la FAO et les domaines de collaboration envisageables.
- Un panel de représentants du secteur privé a été réuni pour une journée; il était constitué de représentants de grandes multinationales de la vente en gros et au détail de produits agroalimentaires. Cette réunion avait pour objet de solliciter l'avis des membres du panel quant aux difficultés rencontrées dans les pays en développement et à la manière dont ils perçoivent la FAO en tant que partenaire potentiel, et d'entendre leurs recommandations à l'endroit de la mission d'évaluation.
- Plusieurs grands partenariats ont fait l'objet d'une analyse plus fine (études de cas) fondée sur une structure et des critères communs afin de déterminer les facteurs à l'origine de leur réussite (voir l'Encadré 3). Ces études de cas ont été sélectionnées dans les principaux domaines d'intervention de la FAO. Leur capacité à illustrer la situation et à livrer des enseignements transposables a également été prise en compte.

Encadré 3. Les partenariats sélectionnés en vue d'études de cas

Code de conduite pour une pêche responsable
 Code de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides
 Traité international sur les ressources phytogénétiques
 Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale
 Année internationale de la montagne – Partenariat de la montagne
 Partenariat de collaboration sur les forêts
 Éducation de la population rurale
 Évaluation de la dégradation des terres arides
 FAOSTAT2
 Base de données sur l'accès aux marchés agricoles
 Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité
 Réseau du système des Nations Unies sur le développement rural et la sécurité alimentaire:
 Initiative pour le développement agricole et rural durable
 Nourrir les esprits, combattre la faim
 Éducation de la population rurale
 Programme d'élimination des stocks africains de pesticides périmés

II. La stratégie

21. La stratégie exposée dans le *Cadre stratégique 2000-2015* comporte trois étages correspondant aux principaux groupes de partenaires: i) organisations des Nations Unies et autres organisations intergouvernementales; ii) OSC et ONG; et, iii) secteur privé. S'agissant des partenariats avec les Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales, la stratégie a principalement pour but de « maintenir » la coordination et la collaboration au niveau actuel, et de renforcer la coopération avec les institutions financières internationales, le GCRAI et les

organismes bilatéraux de coopération. En ce qui concerne les OSC et les ONG, elle met l'accent sur la vulgarisation et la contribution à tous les niveaux aux débats de politique générale. À l'égard du secteur privé, la stratégie de partenariat reconnaît la nécessité d'un dialogue pour favoriser une meilleure connaissance mutuelle, et de trouver une solution aux risques potentiels posés à la réputation de la FAO du fait de son association avec ce secteur. La stratégie demeure toutefois assez vague et floue quant aux rôles que le secteur privé pourrait assumer du point de vue de l'Organisation, en dehors de la mobilisation de fonds.

22. Hormis quelques documents de politique générale traitant spécifiquement des partenariats avec le secteur privé et les ONG/OSC, c'est dans le *Plan à moyen terme 2004-09* que la stratégie est la plus élaborée, exposée en plus de détails et assortie de mesures concrètes à engager. Le *Plan à moyen terme 2006-11* lui accorde autant d'importance, mais de manière plus condensée. La stratégie reste axée sur les mêmes groupes de partenaires que ceux définis dans le Cadre stratégique, avec l'ajout des collectivités locales qui constituent un nouveau type de partenaires faisant le lien entre les autorités de niveau provincial et local dans les pays en développement comme dans les pays développés⁶.

23. Le *Plan à moyen terme Plan 2004-09* définit de la manière suivante les grandes orientations de la stratégie:

- veiller à la poursuite d'une coopération fructueuse avec les partenaires du système des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales;
- développer le dialogue et renforcer la coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations de la société civile (OSC) pour assurer le suivi du Sommet de l'alimentation mondiale: cinq ans après, et œuvrer ensemble à la réalisation des objectifs communs de sécurité alimentaire et de développement agricole;
- poursuivre le dialogue engagé avec le secteur privé; forger des partenariats stratégiques dans des domaines d'intérêt mutuel, et faciliter par ailleurs sa participation aux secteurs de l'agriculture, de la foresterie et des pêches dans les pays en développement; et,
- développer de nouvelles formes de coopération pour soutenir le développement rural en créant des partenariats avec des entités provinciales et locales décentralisées.

24. Le Plan à moyen terme tient également compte de l'évolution de la situation, en particulier au sein du système des Nations Unies, avec notamment la Déclaration du millénaire et les OMD ainsi que des nouveaux mécanismes mondiaux de coordination tels que le Groupe de travail des Nations Unies pour le développement. C'est par rapport au secteur privé que le Plan demeure imprécis. Il ne fait référence ni au huitième OMD qui appelle à la constitution de partenariats avec le secteur privé, ni aux initiatives engagées à l'échelle du système des Nations Unies telles que le Pacte mondial. En outre, en dépit d'une définition correcte du secteur privé (considéré comme des « agents économiques »), on ne voit pas bien avec qui la FAO entend s'associer, ni à quelles fins. Enfin, on constate une certaine confusion entre les interventions de la FAO qui relèvent de la coopération technique et du soutien apporté à ces agents économiques et les partenariats à proprement parler, tels qu'ils ont été précédemment définis dans ce rapport. Aux fins de cette évaluation et pour mieux identifier les entités auxquelles la FAO s'associe, une définition des différentes catégories de partenaires sera proposée dans la section suivante.

⁶ Comme le précise le mandat fourni à la mission d'évaluation, cette forme de partenariat est exclue de la présente évaluation.

III. Vue d'ensemble des partenariats et des alliances de la FAO

25. Ce chapitre a pour objectif de présenter un tableau général des entités avec lesquels la FAO cherche à établir des partenariats, et selon quelles modalités. Il repose sur une enquête préparée en vue de cette évaluation⁷. Conformément aux informations puisées dans les ressources disponibles, la description suivante est divisée en quatre sections.

26. La première d'entre elles présente les partenariats créés dans le cadre du Programme ordinaire – de loin les plus importants – et exposés dans les Plans à moyen terme, partenariats qui concernent principalement le travail entrepris au siège. Ces informations sont tirées des données produites en vue des *Plans à moyen terme 2004-09* et *2006-11* et figurent au PIREs. Elles illustrent le désir de la direction de la FAO d'associer des intervenants extérieurs à son programme de travail ordinaire et relie les partenaires aux différentes entités du programme et aux grandes réalisations. Les quelque 2120 liens à plus de 300 organismes différents permettent de dégager les schémas et les tendances des partenariats de l'Organisation.

27. La description des partenariats noués à l'échelon régional, sous-régional et national est fondée sur les renseignements communiqués par les bureaux décentralisés. Les informations concernant les activités des 116 bureaux décentralisés de la FAO ont été obtenues grâce à un questionnaire adressé aux représentants régionaux, sous-régionaux et nationaux de la FAO sur les partenariats auxquelles ils participent. En retour, les bureaux décentralisés ont décrit leurs partenaires et l'objet des partenariats et brièvement évalué les activités engagées à ce titre⁸.

28. Enfin, l'analyse des modalités de partenariats adoptés par la FAO repose sur les conclusions dégagées par la mission d'évaluation au fil de ses travaux; elle a été réalisée en collaboration avec le Bureau juridique.

A. ACTIVITES RELEVANT DU PROGRAMME ORDINAIRE

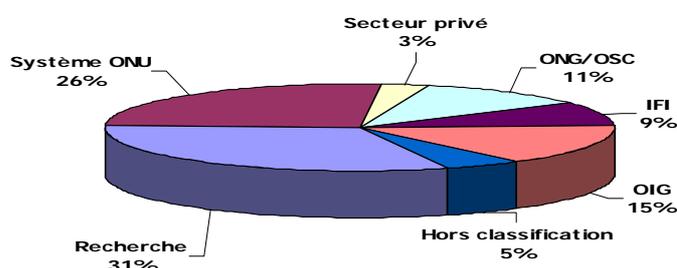
29. La FAO entretient une collaboration nourrie avec d'autres organisations en vue de l'exécution de son programme ordinaire. En effet, la quasi-totalité des divisions associent des partenaires à ses activités.

30. La FAO a davantage de partenaires intergouvernementaux que non gouvernementaux (qui participent à moins de la moitié des activités relevant du Programme ordinaire, voir le Graphique 1). Les universités et les instituts de recherche constituent cependant la plus importante catégorie de collaborateurs de la FAO, tant du point de vue de la quantité de relations que du nombre d'organismes associés.

⁷ Enquête FAO-PBEE sur les partenariats et les alliances de la FAO.

⁸ Les 40 réponses reçues ont permis la constitution de deux échantillons: l'un composé de 39 partenariats entre 59 partenaires et six bureaux régionaux et sous-régionaux, et un second constitué de 64 partenariats entre 22 bureaux de pays et plus de 50 partenaires différents.

Graphique 1 Répartition des partenaires qui collaborent au programme ordinaire de la FAO



Encadré 4. Les 10 premiers partenaires de la FAO¹⁰

Banque mondiale
 PNUD
 PNUE
 OMS
 GCRAI
 FIDA
 ONU
 UNESCO
 UICN
 CIFOR
 PAM
 CIRAD
 CDB
 OMC
 UNICEF
 IUFRO
 ILRI

31. Le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) et les 15 Centres internationaux de recherche agronomique (CIRA) qui en sont membres constituent de loin le plus important partenaire de la FAO. Il existe de multiples relations touchant à la gouvernance, la planification stratégique, les programmes d'activités, l'échange d'informations et les activités normatives et techniques. Elles couvrent la gamme complète de l'action de l'Organisation⁹ et concernent l'élaboration de la stratégie mondiale de la FAO pour la gestion des ressources génétiques des animaux d'élevage, ainsi que les secteurs de l'élevage, de l'agroalimentaire, des biotechnologies et des semences ainsi que la lutte contre les maladies animales transfrontières.

32. Le **système des Nations Unies** représente un quart de l'ensemble des partenariats. L'intensité des relations varie considérablement d'une institution spécialisée à l'autre. Trois des partenaires de cette catégorie (Programme des Nations Unies pour le développement, Programme des Nations Unies pour l'environnement et Organisation mondiale de la santé) représentent plus des deux cinquièmes de toutes les relations avec les organisations des Nations Unies.

33. La FAO entretient par ailleurs des partenariats avec diverses **organisations intergouvernementales**. On compte à peu près le même nombre d'organismes régionaux et d'organismes mondiaux, et la plupart d'entre eux (75 pour cent) ont des mandats hautement spécifiques. Signalons que près d'un cinquième d'entre eux sont des secrétariats conventions internationales. Du fait de la vaste gamme d'institutions regroupées dans cette catégorie, il est difficile d'y mettre en évidence des tendances et des schémas.

34. Les **institutions financières internationales** interviennent dans la quasi-totalité des programmes de la FAO. La Banque mondiale est présente dans plus de la moitié des initiatives menées en collaboration, tandis que le Fonds international de développement agricole participe à des initiatives représentant quasiment un autre quart de l'ensemble. Ces relations reposent principalement sur des dispositions financières, ce qui les exclut du champ de cette évaluation.

⁹ Intensification durable des systèmes de production intégrés, productivité des terres et des sols, conservation et utilisation efficace de l'eau dans le secteur agricole, conservation et utilisation durable des ressources phytogénétiques.

¹⁰ L'ordre de présentation des partenaires est fonction du nombre d'entités de programmes auxquelles ils contribuent.

Dans le chapitre suivant, on verra toutefois que des initiatives conjointes et des travaux en collaboration ont été engagés avec ces organisations au niveau du siège.

35. La FAO a forgé des partenariats avec une vaste gamme d'**ONG/OSC**: des organisations populaires rurales et urbaines¹¹, des organisations non gouvernementales et des réseaux associés¹² et des groupes de réflexion. Plus récemment, d'autres types d'organisations ont participé à son action, notamment des organisations de défense des droits de la personne et des organes d'information à but non lucratif. Le plus souvent, ces partenaires sont des organisations représentant des secteurs professionnels et/ou des organismes réputés dans leurs domaines d'intervention respectifs et exerçant de ce fait une forte influence. Les relations s'articulent généralement autour des cadres réglementaires et politiques internationaux et d'activités entreprises à l'échelon national. Elles donnent lieu à des échanges et à une collaboration souvent rattachées à l'exécution des projets et généralement fondées sur des relations contractuelles.

36. Quelques rares divisions travaillent avec le **secteur privé**. Dans la plupart des cas, la FAO traite avec des associations commerciales, des coalitions, des groupes de pression plutôt qu'avec des entreprises individuelles, et environ 70 des 200 organisations que la FAO a officiellement reconnues comme « ONG internationales » sont en fait des associations commerciales ou industrielles.

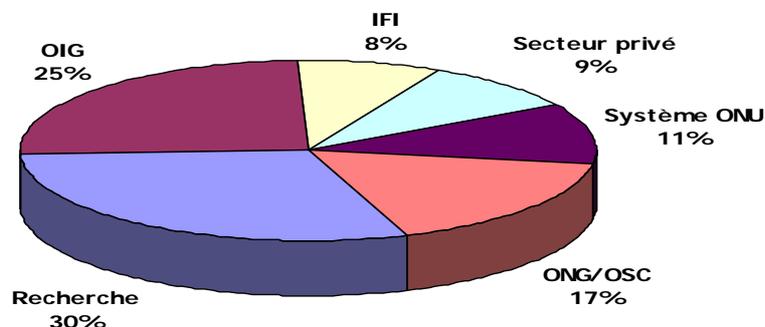
B. BUREAUX REGIONAUX ET SOUS-REGIONAUX

37. À l'échelon régional et sous-régional, les partenariats sont majoritairement constitués ou animés par les bureaux régionaux et sous-régionaux. On trouve des initiatives auxquelles ne collabore qu'un petit nombre de partenaires (un ou deux) et, dans une moindre mesure, des partenariats forgés au siège, à l'échelle de l'Organisation, impliquant un très grand nombre de partenaires (par exemple la Journée mondiale de l'alimentation ou le programme régional pour la sécurité alimentaire).

¹¹ Associations de producteurs, coopératives, caisses de crédit, associations de consommateurs, syndicats, associations professionnelles et organisations confessionnelles.

¹² Organisations à vocation humanitaire ou oeuvrant pour la vulgarisation, le développement et la recherche dans les pays développés et dans les pays en développement.

Graphique 2. Répartition des partenaires des bureaux régionaux ou sous-régionaux



38. À ce niveau, les partenariats de la FAO visent principalement à engager ou à enrichir le dialogue et à rester au fait des activités menées par d'autres organisations. Ils peuvent aussi avoir pour but la formulation et l'exécution conjointes de programmes et de projets, les prestations de soutien technique ou le renforcement des capacités des pays membres. Ils ont pour principales retombées une démultiplication des actions engagées et une mise en commun des ressources, plutôt que les objectifs initialement visés.

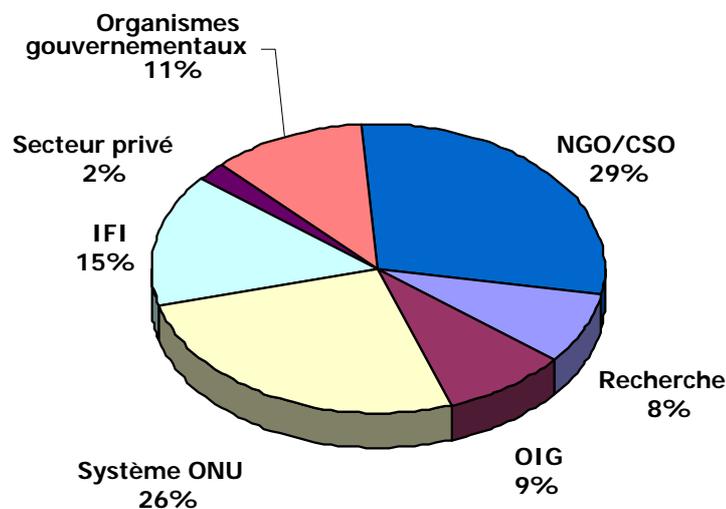
39. Comme on le constate dans le cas des activités du programme ordinaire conduites au siège, les bureaux régionaux et sous-régionaux s'associent principalement avec des institutions de recherche (voir le Graphique 2). Ils travaillent toutefois plus fréquemment avec les ONG/OSC, un peu moins avec les institutions financières internationales et encore moins avec le secteur privé. Par ordre d'importance, leur deuxième catégorie de partenaires est constituée par les OIG, le plus souvent des organismes régionaux avec lesquels ils entreprennent conjointement des programmes à l'échelle régionale. A contrario, ils travaillent rarement en partenariat avec les organisations du système des Nations Unies.

C. BUREAUX DE PAYS

40. Comme on le supposerait pour les activités de terrain, les partenariats créés par les bureaux de pays visent principalement l'exécution conjointe de programmes et de projets, les prestations d'assistance technique aux gouvernements et les actions de sensibilisation. Ils ont également pour but de favoriser la coordination et d'engager « une collaboration d'ordre général ». Il est rare que les bureaux de pays réalisent des études ou produisent des données dans le cadre de partenariats, mais les autres activités normatives telles que la définition de normes, la réglementation et la gestion des connaissances représentent presque un cinquième des partenariats.

41. Sur le terrain, plus de la moitié des partenariats ont davantage trait aux grands domaines d'activité comme la sécurité alimentaire (notamment la mise en œuvre des projets TeleFood, l'élaboration de projets relevant du PSSA, ou les actions de sensibilisation sur des problèmes tels que la faim) qu'aux questions intersectorielles (santé, éducation, personnes déplacées, environnement). Il est évident qu'il est plus facile de constituer des partenariats dans des domaines qui se prêtent bien à une approche pluridisciplinaire tout en étant étroitement apparentés au mandat et aux domaines d'expertise de l'Organisation.

Graphique 3. Répartition des partenaires qui collaborent avec les bureaux de pays



42. Les visites entreprises dans les pays à l'occasion d'évaluations récentes, les différentes enquêtes auprès des représentants de la FAO et les entretiens réalisés en vue de cette évaluation montrent que globalement, le travail réalisé en partenariat au niveau national reste limité. Dans la plupart des cas, les représentations de la FAO ne sont pas à l'origine des partenariats, mais interviennent au titre de ceux mis en place au siège. C'est notamment vrai dans le cas des ONG/OSC et des organisations du système des Nations Unies. Citons à titre d'exemple TeleFood, la Journée mondiale de l'alimentation, l'Année internationale de la montagne, les potagers scolaires, les distributions de semences et les initiatives lancées par les équipes de pays des Nations Unies.

43. Au niveau national, les principaux partenaires de la FAO sont les ONG/OSC (voir le Graphique 3). Nombre de ces partenariats ont été officialisés par des lettres d'entente compte tenu du fait que les bureaux de pays ne peuvent allouer leurs ressources aux activités menées dans le cadre de partenariats et doivent intervenir au titre de projets. On constate cependant dans bien des cas, qu'au-delà de ces formalités contractuelles, une véritable collaboration s'instaure pour la réalisation d'objectifs communs.

44. Plus du quart des partenariats concerne des institutions spécialisées du système des Nations Unies, sans compter les nombreuses initiatives entreprises dans le cadre des équipes de pays des Nations Unies. Bien que relevant des dispositions institutionnelles types des Nations Unies, elles constituent de loin la composante la plus importante des contacts, échanges et travaux en collaboration menés sur le terrain avec des institutions spécialisées des Nations Unies. Si ces activités étaient considérées comme des partenariats, elles feraient sans doute de ces institutions le premier partenaire de la FAO au niveau national, étant donné qu'elles représentent plus de la moitié des initiatives conjointes.

45. Les institutions de recherche et les organisations intergouvernementales sont des partenaires de moindre importance pour les bureaux de pays. Peut-être cela tient-il à leur faible représentation au niveau des pays. Il est vrai que les systèmes nationaux de recherche agricole (SNRA) ont souvent tendance à péricliter, et que les OIG ne sont guère présentes à ce niveau.

46. Comme c'était le cas pour les deux précédents niveaux, les partenariats sont rares entre le secteur privé et les bureaux de pays, et nous n'en avons trouvé que très peu. Pour la plupart, ils ont un caractère normatif et sont fondés sur les prestations de conseils spécialisés (participation aux groupes consultatifs, contribution aux campagnes de sensibilisation et réalisation d'études). Quelques exemples isolés d'activités opérationnelles, comme des actions de formation, ont également été identifiés.

D. MODALITES DES PARTENARIATS

47. Conformément à l'Acte constitutif de la FAO (Article XIII), des accords officiels peuvent être contractés par « *la Conférence [et] les autorités compétentes des organisations [internationales]* ». L'Acte constitutif dispose en outre que le Secrétariat peut adopter d'autres modalités d'intervention à condition d'en tenir la Conférence informée. Ces dispositions informelles écrites sont devenues le principal mode d'instauration d'une collaboration avec des intervenants extérieurs et, au fil du temps, de nombreuses modalités d'association ont été mises au point. La FAO n'a signé que 17 accords officiels depuis sa création, alors qu'il existe un nombre incalculable d'échanges de lettres, de lettres d'entente, de déclarations conjointes, de protocoles d'accord et autres, et d'autant plus depuis la décentralisation de la responsabilité des partenariats en 1999; en revanche, il n'existe aucune structure réunissant les informations sur tous les arrangements auxquelles l'Organisation est partie.

48. Ces diverses formes d'accord ne sont pas hiérarchisées au plan légal (elles ont toute la même force obligatoire pour les signataires). Elles ne diffèrent que du point de vue de l'engagement et de la volonté politique qui les sous-tendent. L'usage a consacré les protocoles d'accord, devenus les accords les plus communs. Ils permettent l'instauration d'un cadre général de coopération tout en étant suffisamment souples pour permettre différents types de collaboration. En revanche, compte tenu de leur image hautement politique, les procédures d'entente et de signature sont généralement longs.

49. Les lettres d'entente étaient initialement conçues comme une sorte d'accords contractuels entre la FAO et l'organisme concerné et les relations auxquelles elles se rapportent n'entrent donc théoriquement pas dans le cadre de ce rapport. Étant donné le volume limité de ressources dont disposent les bureaux décentralisés, elles sont toutefois fréquemment utilisées pour attester l'existence de partenariats de fait sur le terrain. En officialisant ces relations dans les projets sous leur responsabilité, les bureaux de pays ont pu travailler avec d'autres intervenants, dans le cadre d'accords écrits, et contribuer financièrement à des entreprises conjointes.

50. Dans bien des cas, les partenariats ne font pas vraiment l'objet d'accords écrits. Comme l'ont d'ailleurs signalé quelques représentants des bureaux régionaux et sous-régionaux, les accords verbaux permettent de faciliter les processus et de conserver davantage de souplesse et une certaine dynamique. De ce fait, seuls 15 pour cent environ des partenariats font l'objet de protocoles d'accord, de lettres d'entente ou d'échanges de lettres. Les dispositions informelles n'imposant pas de transactions financières (où les partenaires apportent des contributions en nature en fonction de leurs possibilités et de leurs avantages comparatifs) sont également devenues les conditions de partenariat préférées des bureaux de pays. Selon eux, cette souplesse permet aux parties concernées de s'adapter facilement à l'évolution du partenariat et du contexte d'intervention. De ce fait, les conseils consultatifs, les réseaux, les forums, les comités et les groupes de travail ont proliféré, notamment dans les bureaux décentralisés. Dans ces cas-là, il n'y a pas de document écrit et signé et pas de transferts de ressources.

IV. Évaluation des partenariats et des alliances de la FAO

51. Cette section présente une analyse des partenariats de la FAO en fonction des grandes catégories de partenaires définies dans la stratégie, et met principalement l'accent sur les partenaires non gouvernementaux. On y examine également les mécanismes institutionnels de soutien, y compris la gestion stratégique et opérationnelle, permettant l'application de la stratégie.

A. PARTENARIATS DE LA FAO AVEC LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ET LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE (ONG/OSC)

52. En 2003, le Secrétaire général des Nations Unies a nommé un Groupe de personnalités éminentes chargées de faire le point des relations existant entre les Nations Unies et la société civile et de formuler des recommandations en vue de leur amélioration. Dans son rapport¹³, le groupe recommande de développer la participation des ONG aux organismes intergouvernementaux, de créer un fonds spécial pour financer une plus large participation des représentants des ONG de pays en développement, d'améliorer les procédures d'accréditation des ONG et leur dialogue avec le Secrétariat des Nations Unies et d'intensifier la collaboration avec les ONG au niveau des pays. Les unités de la FAO qui traitent avec les ONG/OSC sont bien au courant de ce rapport, de la réponse du Secrétaire général des Nations Unies et de l'opinion de la communauté des ONG; ces textes ont par ailleurs été utilisés pour définir les questions traitées dans cette évaluation.

53. Les informations sur les différents types d'ONG/OSC et sur les relations engagées avec elles sont disséminées entre plusieurs divisions et départements, l'Unité des ressources et des partenariats stratégiques (TCDS) étant chargée des relations avec les ONG/OSC et avec les intervenants du secteur privé. De plus, diverses unités sont responsables des relations avec les parlementaires (conseillers spéciaux du Directeur général), avec les peuples autochtones (Service des régimes fonciers) et avec les jeunes (Service de la vulgarisation, de l'éducation et de la communication). Outre la liste des ONG internationales officiellement reconnues, plusieurs listes d'ONG/OSC ont été élaborées pour des besoins divers par différentes divisions. Il n'existe aucune information synthétisée sur le nombre et les différents types d'organisations avec lesquelles travaille la FAO, que ce soit au niveau du siège ou des pays, pas plus que sur l'intensité et la fréquence de ces relations. En 2001, un groupe interne de correspondants des ONG/OSC a été mis en place pour servir de « groupe de diffusion et de référence de la FAO ». Son mandat couvre trois grandes fonctions, à savoir « *la formulation des stratégies/politiques* », « *l'information/coordination* » et « *la promotion et l'assimilation des leçons apprises* ». Aucune activité n'a été entreprise par ce groupe durant la dernière année.

54. Un nouveau phénomène vient transformer les relations entre la FAO et les ONG/OSC, à savoir le regroupement de ces organisations en réseaux et mouvements sociaux transnationaux, en groupes de réflexion et en réseaux mondiaux sur les politiques publiques. Les mouvements sociaux transnationaux comptent des adhérents dans plusieurs pays, et mènent une action et un travail d'information soutenus.¹⁴ Le Comité International de Planification des ONG/OSC pour la Souveraineté Alimentaire (CIP) est un réseau regroupant de tels mouvements. Il a été constitué à l'époque du *Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après*, et il est devenu le principal

¹³ Assemblée générale des Nations Unies (2004). Nous, peuples: société civile, Organisation des Nations Unies et gouvernance mondiale. Rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile. New York, Assemblée générale des Nations Unies. Cinquante-huitième session. Point 59 de l'ordre du jour. A/58/817.

¹⁴ Aux fins du présent rapport, on entend par « mouvements sociaux transnationaux » les réseaux de petits groupements, associations et organisations; ils sont voués à l'action politique; leur coopération et leur influence s'étendent au-delà des frontières nationales et ils interviennent, par le truchement d'organisations intergouvernementales, dans la définition et le suivi des politiques et normes internationales.

interlocuteur de la FAO, en tant que représentant des ONG/OSC, pour le suivi du Sommet. Le CIP est un regroupement de réseaux comprenant quelque 50 ONG dont des associations de petits exploitants, de pasteurs, d'artisans-pêcheurs, de femmes, de jeunes, de peuples autochtones et de travailleurs agricoles. Sa structure décentralisée lui permet de toucher des milliers de membres et il s'est doté d'un plan d'action pour l'agriculture et la sécurité alimentaire.

55. Les groupes de réflexion et les réseaux mondiaux sur les politiques publiques se sont donnés pour mission de produire et de diffuser des données et des informations, souvent au moyen de recherches sur les opérations engagées et de forums de discussion. Au nombre des groupes de réflexion qui collaborent avec la FAO depuis de nombreuses années figurent l'Institut mondial des ressources naturelles (WRI), l'Institut du développement outre-mer (ODI) qui travaille sur les politiques humanitaires et alimentaires et le Groupe Érosion, technologie et concentration (Groupe ETC) qui s'occupe des ressources phytogénétiques. Autre exemple de réseau mondial sur les politiques publiques, la Commission mondiale des barrages à laquelle la FAO a signifié ses préoccupations, compte tenu du peu d'intérêt qu'elle porte à la sécurité alimentaire. La caractéristique de ces réseaux mondiaux est qu'ils préconisent tous l'élargissement du dialogue sur les politiques publiques à l'ensemble des intervenants (gouvernements, organisations intergouvernementales et non gouvernementales, populations concernées et secteur privé) *indépendamment* des institutions compétentes.

56. Les grands groupes constituent une autre forme de concentration, créée à la Commission du développement durable pour appuyer la mise en œuvre du programme *Action 21*. Ils représentent neuf secteurs¹⁵ jugés fondamentaux par les gouvernements, les organisations de la société civile et le système des Nations Unies pour l'élaboration et l'application des politiques de développement durable et de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUCED, Rio de Janeiro, 1992). On trouve ici des organisations pouvant avoir simultanément d'autres liens avec la FAO. Ainsi, de nombreuses organisations appartenant au CIP sont également membres des grands groupes, ces derniers comprenant cependant des catégories d'organisations qui n'ont jamais été reliées au CIP.

57. L'organisation autonome des ONG/OSC en mouvements et réseaux sociaux transnationaux pose des défis institutionnels liés à la représentativité, à la légitimité et à la responsabilité de ces interlocuteurs, ainsi qu'à leur pérennité et à la stabilité de leur composition. Par ailleurs, ces mouvements et réseaux facilitent les relations, ce qui réduit d'autant les coûts de transaction. De ce point de vue, le CIP a été tout autant un allié qu'un critique durant les deux sommets; il a adopté une approche-programme, collabore à l'exécution de programmes et de projets et dispose d'un vaste réseau.

58. Cependant, aucune de ces formes de concentration n'est jugée suffisamment représentative de la diversité d'expression au sein des ONG/OSC. En effet, ces organisations ne sont pas toutes d'accord avec les analyses que fait le CIP du développement alimentaire et agricole, avec les orientations de son programme de travail ou la qualité technique de certaines consultations régionales qu'il a organisées avec les ONG/OSC. Des questions ont également été soulevées quant à la façon dont la direction du CIP est déterminée, la manière dont il prend ses décisions et fixe ses priorités. Le CIP est devenu le principal interlocuteur de la FAO pour le suivi du SMA, comme il est dit dans la lettre du Directeur général au correspondant international du CIP, en date du 16 janvier 2003. Parallèlement certaines divisions techniques continuent de travailler avec des organisations et des réseaux non membres du CIP ainsi qu'avec les grands groupes.

¹⁵ Les grands groupes représentent: les femmes; les enfants et les jeunes; les peuples autochtones; les ONG; les collectivités locales; les travailleurs et les syndicats; les agriculteurs; les milieux d'affaires et l'industrie; et la communauté scientifique et technologique.

59. Comme l'a signalé le Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies (SLNG) et comme cela a été rappelé en entretiens, la concentration des organisations de la société civile en grands groupes a été une source de polémique. Quelques organisations de la société civile se sont inscrites en faux contre cette classification qui leur a été imposée par les Nations Unies; d'autres organisations ont jugé qu'elle excluait certaines entités et qu'elle était source de divisions; d'autres encore y ont vu une expression de leur soutien aux Nations Unies et au multilatéralisme face aux difficultés qu'éprouvent les Nations Unies pour traiter avec un nombre croissant et de plus en plus diversifié d'organisations de la société civile, et un regroupement pratique en réseaux n'ayant aucun statut juridique. Enfin, certaines organisations ont signalé des difficultés liées aux thématiques abordés, au mécontentement des peuples autochtones qui ne sont pas considérés comme des acteurs gouvernementaux et à la participation de collectivités locales dont d'aucuns prétendent qu'elles représentent le secteur public.

A.1 Objet des partenariats et résultats obtenus

60. Des ONG/OSC travaillent en partenariat avec la FAO du fait de leur participation à des instances internationales chargées de la promotion, de la négociation, du suivi et de la mise en œuvre de cadres volontaires et réglementaires internationaux. Elles sont en outre engagées dans des partenariats de niveau national dans le cadre du dialogue sur les politiques et l'exécution des programmes et des projets.

61. S'agissant des **forums sur les politiques internationales**, les ONG/OSC ont pris une part active au *Sommet mondial de l'alimentation* en 1996, ainsi qu'à son suivi, cinq ans après. Le Sommet de 1996 a fourni à la FAO l'occasion d'élaborer une stratégie de collaboration avec les organisations de la société civile. Plus de deux milles organisations ont correspondu avec le Secrétariat durant tout le processus préparatoire, et environ 500 d'entre elles ont participé au Sommet lui-même. Environ 1300 participants de 80 pays ont participé au Forum des ONG organisé en parallèle du Sommet. En 2002, environ 500 délégués des ONG/OSC représentant plus de 250 organisations accréditées ont pris part au Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après, tandis qu'un millier de délégués environ a participé au Forum des ONG organisé en parallèle. À l'occasion des deux sommets, les ONG/OSC ont explicité leurs positions et ont pu les exposer en séance plénière; la participation des ONG/OSC a été financée par les bailleurs de fonds.

62. Les organisations internationales non gouvernementales (OING) officiellement accréditées par la FAO participent en tant qu'observateurs à la Conférence, aux réunions du Conseil et aux conférences techniques conformément à la politique énoncée dans les textes de base de la FAO. Les ONG internationales et autres ONG/OSC tiennent une réunion officielle durant la Conférence, dont les conclusions sont présentées en séance plénière. Les ONG/OSC, notamment celles dont le siège se situe dans des pays industrialisés, participent également en qualité d'observateurs aux réunions des commissions intergouvernementales, des groupes d'experts, des groupes de travail et des comités pour l'agriculture, la pêche, la forêt, la sécurité alimentaire mondiale et les produits.

63. Les ONG/OSC jouent un rôle fondamental dans les négociations **des cadres volontaires et réglementaires internationaux** adoptés sous l'égide de la FAO. Les premières initiatives en la matière remontent au début des années 80 et sont intéressantes du point de vue des contributions de ces organisations comme du point de vue des modalités d'échange et de communication arrêtées par l'Organisation. Ainsi, les ONG compétentes ont fourni des informations et des données et réalisé un travail de diffusion tout au long des 17 ans qui ont abouti à l'adoption du *Code international de conduite pour la distribution et d'utilisation des pesticides*, tandis que la FAO a facilité le dialogue entre les gouvernements, les ONG et le secteur industriel. Les ONG ont également joué un rôle moteur dans le processus de préparation du *Traité international sur les ressources phytogénétiques*, auquel elles ont apporté leur expertise technique et leurs moyens de pression. Au fil des années, leur dévouement et leur engagement ont contribué à développer la confiance entre les ONG/OSC, les gouvernements et la FAO. Lors de l'élaboration du Code de

conduite pour une pêche responsable, elles ont attiré l'attention sur les pêches artisanales et imposé une démarche axée sur les populations concernées plutôt que sur les facteurs technologiques. À l'heure actuelle, elles jouent également un rôle fondamental pour l'application de ce Code.

64. Plus récemment, les ONG/OSC ont joué un rôle capital et apporté un soutien critique à la préparation des *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, adoptées par le Conseil de la FAO en novembre 2004. Ce texte est le seul instrument portant sur les droits de la personne qui n'émane pas d'une organisation vouée à la défense de ces droits; c'est en outre le premier des droits économiques, sociaux et culturels que les gouvernements membres ont décidé de mettre en œuvre.

65. Si les ONG/OSC de pays développés ont joué un rôle prépondérant dans l'élaboration des cadres volontaires et réglementaires internationaux, elles ont toutefois réussi à associer au processus des ONG/OSC de pays en développement.

66. La participation des ONG/OSC aux forums sur les politiques internationales et les cadres réglementaires est régie par les Textes fondamentaux de la FAO. Cette participation est efficace et garantit la souplesse et les ouvertures nécessaires. Des pratiques institutionnelles comme les dialogues multipartites engagés en 2001 favorisent l'élargissement du dialogue et des échanges. En 2003, le groupe de travail intergouvernemental sur les directives volontaires pour le droit à l'alimentation a autorisé les ONG à faire des déclarations avant la fin de déclaration des gouvernements. Durant les débats généraux, aucune distinction n'était faite entre les États membres et les observateurs. De même, pour donner suite à la recommandation de la Commission sur les ressources phytogénétiques, adoptée en 2002, de créer de nouvelles occasions de stimuler les échanges entre les membres et les organisations, une session spéciale a été organisée pour favoriser un dialogue ouvert entre les ONG/OSC et les gouvernements.

67. Des ONG/OSC sont également engagées dans des partenariats avec les **programmes** de la FAO auxquels elles apportent leurs compétences techniques et leurs moyens de diffusion. Ainsi, trois ONG ont contribué à l'élaboration des systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV) grâce à leur connaissance des outils et des moyens de subsistance, et à l'élaboration de systèmes de suivi de l'insécurité alimentaire. Elles ont également réalisé des études techniques de portée mondiale et suscité une prise de conscience qui a abouti à la formulation du Programme d'élimination des stocks de pesticides périmés en Afrique auquel plus de cent ONG africaines ont apporté leur soutien. L'Initiative pour le développement agricole et rural durable est conduite par des ONG/OSC qui se sont rassemblées en grands groupes. Elles ont défini leurs domaines respectifs d'intervention et partiellement apporté leurs ressources propres à la mise en œuvre du Chapitre 14 du programme Action 21 sur le développement agricole et rural durable dont la FAO est maître d'œuvre pour le système de Nations Unies. Certains correspondants des grands groupes se sont déclarés préoccupés par le fait que les ressources financières et humaines mises à la disposition de la FAO en vue de cette initiative ne lui permettent pas de s'acquitter pleinement de sa mission de maître d'œuvre.

68. L'influence des ONG a été de la plus haute utilité pour le partenariat Éducation de la population rurale et la campagne Nourrir les esprits, combattre la faim. Cent cinquante des 190 membres du partenariat Éducation de la population rurale sont des ONG/OSC appartenant aux secteurs de l'agriculture, du développement rural et de l'éducation. En tant que membres fondateurs de la campagne Nourrir les esprits, combattre la faim, les ONG et les associations professionnelles assurent le lien entre des centaines de milliers de membres.

69. À l'échelon régional et national, les ONG/OSC sont également liées à la FAO par des partenariats concernant le **dialogue sur les politiques d'intervention et la mise en œuvre des programmes et des projets correspondants**. Tirant profit de la stratégie d'engagement plus marquée à l'égard des acteurs non gouvernementaux adoptée au Sommet de l'alimentation

mondiale, les ONG/OSC des différentes régions ont organisé leurs propres consultations avant les conférences régionales de la FAO, et adressé leurs déclarations aux réunions de niveau ministériel tenues dans le cadre de ces conférences.

70. Les relations avec les ONG/OSC de pays en développement sont généralement formalisées par des accords contractuels visant l'exécution d'activités internationales et nationales et, dans certains cas, des partenariats féconds se sont engagés avec la FAO. Ces organisations contribuent par ailleurs à des partenariats mondiaux tels que l'Alliance internationale contre la faim, l'Année internationale de la montagne, le Réseau des Nations Unies pour le développement rural et la sécurité alimentaire et l'initiative Éducation de la population rurale. Leur participation se matérialise par l'organisation d'ateliers, le partage et l'échange d'informations et d'expérience et le travail de promotion (par exemple la Journée mondiale de l'alimentation).

71. Bien que la Division de l'assistance aux politiques n'ait pas fait l'objet d'évaluations systématiques, son auto-évaluation et les entretiens réalisés en 2004 montrent que la société civile s'est associée de son propre chef à de nombreux projets touchant à **l'élaboration des politiques et au développement des institutions** à divers stades du cycle d'intervention. Dans ce domaine, l'expertise technique des ONG/OSC des pays en développement a été jugée insuffisante.

72. Les ONG/OSC participent de plus en plus fréquemment à l'élaboration, à l'analyse et à l'évaluation des politiques ainsi qu'à la mise en œuvre des projets. Le Comité chargé de l'examen de programmes et de projets (PPRC) s'est donné comme mot d'ordre « Participation, partenariats et alliances », et encourage la participation maximale des ONG/OSC.

73. Selon une étude récemment réalisée par TCDS, les représentants de la FAO jugent globalement positive la participation des ONG/OSC à la mise en œuvre des programmes et des projets au niveau national (voir l'Encadré 5 qui présente un exemple de ce type de collaboration). Ils disent toutefois rencontrer plusieurs difficultés, notamment: l'évaluation de la nature et du statut juridique des ONG/OSC dont plusieurs ont vu le jour pour tirer profit des financements apportés par les bailleurs de fonds ou pour d'autres motifs, plutôt qu'en réponse à une croissance endogène de la société civile; le manque de directives concernant l'obtention d'autorisations gouvernementales pour la participation des ONG/OSC; et le manque d'informations sur les conditions propices à une connaissance et à un respect mutuels.

74. Les ONG/OSC apprécient les partenariats avec la FAO qu'elles considèrent comme un agent neutre à même de réunir des intervenants multiples, notamment pour débattre de questions prêtant à controverse. Elles attachent par ailleurs beaucoup d'importance aux études mondiales de la FAO qu'elles peuvent utiliser, en les adaptant, dans leur travail de diffusion de l'information. Les ONG à vocation humanitaire jugent utile de travailler avec la FAO en raison de la perspective à long terme qu'elle peut avoir des problèmes. Elles apprécient les consultations régionales des ONG/OSC, ainsi que les événements spéciaux organisés sur des thèmes particuliers.

Encadré 5. Organisation de foires commerciales pour la promotion des intrants agricoles au Mozambique

En 2002, la FAO et l'ONG ActionAid ont organisé des foires commerciales pour favoriser le recours aux produits locaux durant les interventions d'urgence. Un « fonds de roulement » a été créé pour le remboursement des semences afin d'augmenter le nombre de bénéficiaires et l'impact du projet. Compte tenu du succès des projets pilotes, le gouvernement a décidé de promouvoir les foires commerciales dans les zones touchées par la sécheresse afin de favoriser l'offre et la distribution de semences

Le partenariat entre la FAO, le gouvernement (organisme bénéficiaire) et l'ONG (organisme d'exécution) a été formalisé par une lettre d'entente. Au cours de l'exercice 2003-04, le gouvernement et les ONG ont organisé au total 49 foires. Tous les partenaires ont participé à l'identification et au classement des bénéficiaires ainsi qu'aux activités de formation et de sensibilisation. Le rôle joué par la FAO pour faciliter l'ensemble du processus a été jugé très positif en ce sens qu'il a créé un climat porteur entre les bailleurs de fonds, le gouvernement et les ONG, et les relations solides qui se sont instaurées entre le gouvernement et la société civile ont été déterminantes pour le succès du partenariat.

Les foires commerciales garantissent aujourd'hui une offre plus importante et des prix moins élevés que sur le marché et une transition réussie entre l'intervention d'urgence et l'action pour le développement.

A.2 Conclusions

75. La participation des ONG/OSC, en tant qu'observateurs, aux **forums internationaux sur les politiques d'intervention**, aux grands sommets et aux réunions des comités et commissions de la FAO est jugée constructive. Elles font preuve de professionnalisme et de compétences techniques dans la promotion, la négociation, la rédaction, le suivi et la mise en œuvre des cadres réglementaires et volontaires internationaux, venant parfois compléter l'expertise de la FAO et, dans d'autres cas, comblant des lacunes par exemple dans les approches de la sécurité et de la souveraineté alimentaires résultant des droits de la personne. Leurs partenariats sont sous-tendus par le désir de promouvoir les programmes, traités et codes de conduite qui vont dans le sens de leur mission. Pour la plupart, les partenariats sont informels et fondés sur des relations techniques jugées « excellentes » avec le personnel technique de la FAO. L'introduction de pratiques novatrices dans les partenariats régis par les règles énoncées dans les textes de base de la FAO a été positivement accueillie tant par le personnel de la FAO que par les représentants des ONG/OSC interrogés. Comparée aux autres institutions spécialisées des Nations Unies, la FAO a une expérience positive de la participation des ONG/OSC, et a su trouver des modalités de partenariat permettant une large gamme de représentation. Cela a été confirmé durant les entretiens avec les représentants des ONG/OSC et du Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies.

76. Les partenariats forgés dans le cadre de **programmes conjoints, y compris pour des travaux normatifs**, témoignent eux aussi de l'importance des ONG/OSC pour l'action de la FAO. Ils confirment en outre la capacité de ces organisations à toucher des groupes très divers, à promouvoir les travaux normatifs de la FAO et à les vulgariser pour les besoins du grand public et des personnes non spécialisées. Ce sont donc de précieux alliés en vue de la production et de l'actualisation de connaissances consensuelles sur les causes et les effets de la faim.

77. Les **consultations régionales des ONG/OSC** qui se tiennent avant les conférences régionales de la FAO sont généralement considérées comme d'excellente tenue, sauf lorsqu'elles ont été exagérément axées sur des déclarations de principe et de politique au détriment des discussions techniques. Elles se tiennent maintenant systématiquement en parallèle des conférences régionales et intensifient la part que les ONG/OSC prennent aux travaux des organes directeurs de la FAO, comme on a pu le constater dans le cas du Comité de la sécurité alimentaire.

78. De nombreux **partenariats nationaux avec les ONG/OSC** ont été formalisés par des accords contractuels. Cette collaboration est considérée comme globalement positive, à la fois du point de vue de l'exécution des programmes et des projets que du travail de diffusion de l'information. Dans certains cas, des ONG de pays du Nord qui interviennent sur le terrain ont estimé que les représentants de la FAO jouent un rôle de catalyseur qui « développe la confiance des gouvernements dans les ONG nationales ». Ils reconnaissent parallèlement les difficultés que rencontrent les représentants de la FAO pour consolider leur collaboration avec les ONG/OSC. L'ampleur et l'intensité de leur engagement peuvent également varier en fonction du climat et des institutions politiques des pays qui dictent les possibilités d'interaction entre les différents groupes de la société.

79. L'expérience montre que la construction de partenariats et de liens avec des intervenants multiples exige des agents techniques de la FAO un long travail d'approche et un gros investissement personnel souvent au-delà des possibilités dont ils disposent. La mobilisation de ressources fait souvent partie intégrante de ce travail, obligeant les agents techniques à prendre des contacts individuels (par exemple l'initiative Développement agricole et rural durable, le Programme d'élimination des stocks de pesticides périmés en Afrique et l'initiative Éducation des populations rurales).

80. On peut donc conclure qu'il existe dans l'ensemble une relation fructueuse, mais néanmoins améliorable, entre les ONG/OSC et la FAO.

81. **Partenariats à l'échelon national.** Comme le souligne le rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile¹⁶, les partenariats à l'échelon national sont essentiels tant pour la formulation et la mise en œuvre des politiques et programmes nationaux que pour relier les interventions locales à l'action menée au niveau mondial, c'est-à-dire pour adapter et appliquer les cadres réglementaires et volontaires internationaux au niveau local. À cet échelon, il est important de tenir compte du fait que les ONG/OSC n'ont pas facilement accès à l'information et aux ressources financières et qu'elles sont moins en mesure de contribuer au travail technique.

82. **La FAO, organisation intégrée et ouverte sur le monde.** Comme les autres organisations internationales, la FAO constate que les ONG/OSC portent un intérêt croissant à ses forums internationaux sur les politiques d'intervention et les cadres réglementaires. Signalons toutefois que les deux sommets mondiaux de l'alimentation organisés par la FAO ont attiré un nombre bien plus restreint d'organisations que les autres sommets mondiaux des Nations Unies¹⁷. Durant ses entretiens avec les ONG qui s'intéressent aux travaux des Nations Unies, la mission d'évaluation a constaté que la FAO et son action ne sont guère connues, notamment en ce qui concerne le développement durable considéré comme le domaine d'intervention d'autres organisations. Certaines ONG estiment que la situation d'interlocuteur privilégié reconnue au CIP risque d'exclure les autres réseaux et organisations. La collaboration des ONG/OSC avec la FAO est généralement centrée sur les questions concernant l'alimentation, l'agriculture et la pauvreté rurale. Il convient donc de s'assurer que l'Organisation reste ouverte à tous les intervenants des secteurs de l'agriculture, des forêts, des pêches et de l'environnement, depuis la production jusqu'à la transformation, à la fabrication et à la consommation.

¹⁶ Assemblée générale des Nations Unies (2004). Nous, peuples: société civile, Organisation des Nations Unies et gouvernance mondiale. Rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile. A/58/817.

¹⁷ En 2002, par exemple, 737 organisations accréditées et 30 000 délégués ont participé au forum qui s'est tenu en parallèle du Sommet mondial du développement durable. La même année, un millier de personnes environ ont participé au Forum des ONG/OSC tenu en parallèle du Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après.

83. **Gestion des connaissances et des leçons tirées de l'expérience au sein de l'Organisation.** Il serait bon que les connaissances et l'expérience acquises par la FAO dans le cadre de ses partenariats et relations de travail avec les ONG/OSC soient diffusées de manière plus systématique à l'intérieur même de l'Organisation. Comme l'a indiqué l'une des personnes interrogées, l'unité responsable des relations avec les ONG/OSC au sein de l'Organisation devrait être « autorisée » à donner des orientations théoriques et pratiques fondées sur des expériences réussies, afin que la FAO assimile en les institutionnalisant les leçons apprises en matière de partenariat.

84. **Recommandation 1:** *Développer une démarche fédératrice au sein de la FAO*

- a) Si le CIP demeure le principal interlocuteur représentant les ONG/OSC auprès de la FAO en vue du suivi du Sommet mondial de l'alimentation, il doit représenter tous les intervenants du secteur de l'agriculture, à savoir la gamme complète des parties concernées, des producteurs aux consommateurs, à l'exclusion des grandes et moyennes entreprises du secteur privé pour lesquelles d'autres modalités relationnelles sont proposées. Cette question devrait être abordée lors de l'évaluation globale des relations CIP-FAO prévue pour 2006, conformément à l'accord entre ces deux parties.¹⁸
- b) L'Organisation doit parallèlement se tenir au courant de l'évolution du paysage institutionnel complexe des ONG/OSC qui s'organisent en réseaux et mouvements sociaux, et veiller à n'exclure aucun des acteurs mentionnés ci-dessus des possibilités de collaboration offertes. Le document de politique générale rédigé en 1999¹⁹ doit être actualisé pour traduire l'ouverture et la démarche fédératrice de la FAO et les priorités accordées aux différents partenariats.

85. **Recommandation 2:** *Améliorer la gestion des connaissances et faciliter les apprentissages internes*

- a) Différents outils de gestion des connaissances pourraient être mis au point, notamment: a) une base de données au sein du système de gestion du Programme de terrain (FPMIS) à laquelle les divisions techniques et les bureaux de terrain pourraient intégrer des informations sur les ONG/OSC, ainsi que sur les activités de projets; b) une révision de la liste des ONG internationales officiellement reconnues par la FAO, afin de s'assurer qu'elles demeurent intéressées par le maintien de relations avec la FAO; c) relance des travaux du groupe de correspondants des ONG/OSC au sein des différentes divisions pour favoriser la mise en commun des expériences et des succès; d) un examen périodique des résultats obtenus grâce à l'application des critères du Comité chargé de l'examen de programmes et de projets en vue du renforcement des partenariats et des alliances; e) amélioration de la page Web récemment actualisée pour favoriser la mise en commun des pratiques d'intervention plutôt que la communication à sens unique qui caractérise actuellement cette page Web; f) connexion à la page Web des matériels et communications spéciales des bureaux techniques à l'intention des parlementaires, des organisations de peuples autochtones et des organisations de jeunes.
- b) En collaboration avec les correspondants des différentes divisions, l'unité chargée des relations avec les ONG/OSC pourrait tirer profit des outils de gestion des

¹⁸ Lettre du Directeur général au correspondant international du CIP en date du 16 janvier 2003.

¹⁹ Politique et stratégie de la FAO en matière de coopération avec les organisations non-gouvernementales et les organisations de la société civile, 1999.

connaissances mis en place pour cartographier la participation actuelle et potentielle des ONG/OSC aux tâches normatives et opérationnelles de la FAO, afin de s'assurer que l'Organisation traite avec des intervenants aussi diversifiés que possible du secteur de l'alimentation et de l'agriculture. Ce travail de cartographie permettrait aussi de hiérarchiser les partenariats stratégiques, ce qui éviterait la fragmentation interne, créerait des occasions pour développer les synergies et faciliterait l'identification de nouveaux partenaires.

B. PARTENARIATS DE LA FAO AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

86. L'évaluation de la situation actuelle en matière de partenariats entre le secteur privé et la FAO tient compte de l'évolution de ces relations qui remontent à 1965 – année où le recours aux grandes industries d'Europe et d'Amérique du Nord a été reconnu par la Conférence de la FAO comme moyen de mobiliser les capacités de gestion, le savoir-faire technique, l'expérience scientifique et les capitaux du secteur privé²⁰. En 1966, la FAO a mis en place le Programme de coopération avec l'industrie, entièrement financé à partir de contributions du secteur privé. À son apogée, ses membres comptaient plus de 100 sociétés travaillant dans les secteurs suivants: alimentation, machines et équipements, aliments pour bétail, engrais, pesticides, sucre, pulpes et papiers et produits dérivés du bois. Des missions composées de cadres supérieurs de ces entreprises et d'agents techniques de la FAO furent organisées dans les pays en développement pour leur apporter une aide en matière d'élaboration de politiques et de prise de décisions pour le développement du secteur agroalimentaire. En 1975, le programme avait permis la création de 18 groupes de travail et équipes d'intervention conjointes comptant des divisions techniques compétentes dans les domaines suivants: génie agricole, protection phytosanitaire, mise en valeur des terres et des ressources en eau, prévention des pertes alimentaires, nutrition, production et santé animale, pêches et forêts.

87. Ce programme offrait aux sociétés membres la possibilité d'en apprendre davantage sur les pays en développement considérés comme un marché potentiel à long terme. Il a essentiellement donné lieu à des prestations de conseils qui ont permis la création de nouvelles filières agroalimentaires: production et transformation de la tomate en Turquie; recherche et fabrication d'aliments protéinés; formation aux procédés industriels et publications en la matière.

88. Au fil des années, la notion initiale selon laquelle le secteur privé constituait une source de savoir-faire technique, d'expérience scientifique et de capitaux a progressivement été écartée au profit de ses capacités de contribution au programme de la FAO. Cette ambiguïté quant au rôle du secteur privé, l'avènement des mouvements de protection de l'environnement opposés à l'agriculture industrielle et la défiance généralisée à l'égard des multinationales ont mis fin au Programme de coopération avec l'industrie en 1978.

89. Pendant les 16 années suivantes, la FAO n'a eu aucune politique officielle concernant la coopération avec le secteur privé. Plusieurs divisions ont cependant maintenu des relations avec certaines entités du privé en vue de leur participation à des réunions officielles ou de leur contribution technique à des projets et autres activités.

90. En 1994, alors que le Secrétaire général des Nations Unies recherchait une ouverture sur le secteur privé, la FAO s'est dotée d'une nouvelle politique visant à développer et intensifier son partenariat avec ce secteur; en 1995, elle a créé une nouvelle unité chargée de la coopération avec le secteur privé et les ONG (TCDN). En 1996, le secteur privé a été clairement identifié comme un partenaire dans le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. Il a été reconnu que les investissements privés constituaient quasiment les trois quarts des investissements futurs

²⁰ Friedrich, Alexander G. Gale, Valence E., *Public-Private Partnership within the United Nations System Now and Then*, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, 2004, p. 10.

nécessaires à l'amélioration des exploitations agricoles dans les pays en développement, le quart restant étant composé des investissements publics.

91. En 2000, la FAO a publié des directives de politique générale sur le secteur privé afin de favoriser sa participation accrue à des activités menées en partenariat dans le cadre des programmes de sécurité alimentaire et de développement agricole. Cinq domaines d'intervention prioritaires ont été définis: élargissement du dialogue avec le secteur privé, mobilisation de ressources, augmentation des investissements privés dans l'agriculture, développement des capacités du secteur privé national, de la production à l'entreprise agroalimentaire, et mise en place d'un cadre de partenariat afin de faciliter la mise en œuvre des initiatives au sein de la FAO²¹. On trouve dans le même document des informations concernant l'utilisation de la devise et du logo de la FAO, mais sans référence particulière aux partenaires du secteur privé.

92. Un an auparavant, le Secrétaire général de l'ONU avait annoncé la création du Pacte mondial qui a été lancé sept mois seulement après la publication des Principes et directives de la FAO en matière de coopération avec le secteur privé. Les Directives en matière de coopération entre les Nations Unies et la communauté des affaires ont été publiées quasiment au même moment. Il ressort toutefois des entretiens avec les agents des autres organisations des Nations Unies que la FAO ne s'est guère attachée à coordonner ses efforts dans ce domaine avec ceux des Nations Unies. Son approche du milieu des affaires n'a guère évolué et n'a pas non plus tiré profit des leçons que les Nations Unies ont apprises au sujet du secteur privé. En conséquence, la FAO est quelque peu déphasée par rapport à certains aspects de l'évolution des relations entre les Nations Unies et le secteur privé.

B.1 Objet des partenariats et résultats obtenus

93. Les informations réunies en vue de cette évaluation ont permis d'identifier plusieurs grands types de partenariat entre la FAO et le secteur privé. Ils se rapportent à la participation de ce secteur au dialogue national et international sur les politiques d'intervention, aux cadres réglementaires et volontaires adoptés par la FAO, à l'échange de données et d'informations, aux prestations de conseil spécialisé et à la collaboration aux programmes et aux projets. Enfin, le secteur privé apporte des ressources financières pour la réalisation du programme de travail de la FAO²².

94. Les expériences passées en revue mettent en évidence différentes voies et modalités d'interaction concernant la participation du secteur privé au **dialogue national et international sur les politiques d'intervention et aux cadres réglementaires et volontaires** de la FAO. Seules certaines de ces relations peuvent être considérées comme des partenariats au sens de la présente évaluation. Les ONG internationales à vocation commerciale et industrielle jouissant d'un statut officiel sont invitées à participer en qualité d'observateur aux réunions de la FAO, conformément à la politique énoncée dans les textes de base. Le secteur privé a par ailleurs participé au Sommet mondial de l'alimentation et à son suivi, cinq ans après. Un forum parallèle réunissant 70 sociétés privées, pour la plupart italiennes, mais aussi quelques multinationales a été organisé durant ce deuxième sommet. Il a permis d'identifier un groupe d'entreprises privées susceptibles de se rallier à la mission de la FAO. Les contacts pris ultérieurement n'ont cependant pas permis la création de partenariats axés sur le développement, car il n'a pas été possible de dégager une philosophie et une raison d'être communes. Les entreprises envisageaient cette collaboration comme un moyen d'expansion commerciale, tandis que la FAO recherchait des soutiens en vue de son action de développement à long terme.

²¹ Principes et directives pour la coopération de la FAO avec le secteur privé, FAO/Rome, 2000 (p.3).

²² Ce dernier aspect est abordé dans l'analyse ci-après, comme il est dit à la section intitulée Approche et méthodologie.

95. Le secteur privé participe essentiellement à l'élaboration des normes du Codex qui sont reprises dans les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce. Les liens entre le Codex et les accords de l'OMC ont renforcé l'intérêt des groupes industriels pour les normes reflétant leurs exigences. À l'heure actuelle, 156 ONG internationales (dont environ 70 pour cent représentent des groupes d'intérêt privés) jouissent du statut d'observateur auprès du Codex. En vue de l'élaboration des normes, les ONG internationales reçoivent tous les documents de travail et peuvent contribuer à tous les stades du processus, y compris l'élaboration des normes du Codex. Les réunions de la Commission du Codex Alimentarius où sont prises les décisions relatives à l'adoption des normes rassemblent les délégations de tous les pays membres, accompagnées par des conseillers qui sont souvent des représentants d'ONG, y compris d'ONG industrielles. Bien que le Fonds spécial nouvellement créé par le Codex vise à couvrir les coûts de participation d'un délégué par pays, les délégations de pays en développement ne sont pas aussi étoffées que celles des pays développés et elles sont caractérisées par une moindre participation du secteur industriel et des ONG. Pour remédier à cette situation, le Comité du Codex sur les principes généraux étudie la possibilité d'introduire un processus d'accréditation. La FAO et l'OMS ont harmonisé et révisé les procédures d'apport d'avis techniques²³ au Codex et aux pays membres en vue d'une plus grande transparence et d'une meilleure intégration.

96. Des sociétés et des associations du secteur privé se sont associées aux instruments volontaires tels que la Convention internationale pour la protection des végétaux, le Code de conduite pour une pêche responsable et celui sur les pesticides, et examinent leur participation éventuelle à d'autres instruments, comme le Code de pratique pour les forêts replantées. Elles ont pris part aux réunions multipartites où elles ont présenté leurs points de vue sur la manière dont elles pourraient appliquer ces codes et proposé des instruments de type commercial pour favoriser leur adoption. Le secteur privé donne des avis et joue un rôle essentiel dans l'application de mécanismes de marché qui récompensent les pratiques responsables de pêche et d'exploitation forestière, par exemple grâce à l'écoétiquetage.

97. La FAO travaille avec une vaste gamme d'associations industrielles sur les questions touchant à la fertilité des sols, à l'irradiation et à la foresterie, pour n'en citer que quelques-unes. Autrefois, de nombreuses réunions étaient organisées avec la seule participation de groupes privés. On a toutefois pensé que la FAO risquait de se faire influencer par les pressions exercées en faveur des secteurs représentés (engrais, pesticides, exploitation forestière). La FAO s'est attachée à ouvrir ces réunions et groupes de travail aux ONG, aux associations de consommateurs et, dans certains cas, aux pouvoirs publics.

98. Au niveau national, le secteur privé local participe à des réunions de politique générale sur l'industrie agroalimentaire et le secteur agricole national ainsi qu'à la réalisation d'études sur des secteurs spécifiques (par exemple pour promouvoir les alliances de production dans les chaînes agroalimentaires au Pérou, au Chili, au Brésil et au Mexique).

99. S'agissant **des échanges d'informations et de données**, on a répertorié plusieurs cas où des sociétés industrielles privées fournissent des données techniques et commerciales sur certains produits ou filières, données qui sont ensuite utilisées par la FAO dans le cadre de ses travaux et diffusées aux gouvernements membres. Ainsi, le Comité consultatif du papier et des produits dérivés du bois, un organe statutaire de la FAO depuis 1963, réunit les directeurs des principales associations de produits forestiers, dont certains représentants de pays en développement (ses membres représentent 95 pour cent des sociétés industrielles de la pâte et du papier du monde entier). Les entreprises forestières peuvent participer aux discussions touchant aux problèmes mondiaux qui les intéressent. La FAO accueille le Secrétariat du Comité qui se réunit une fois par an pour partager des données sur les niveaux de production, les prévisions, les données

²³ Atelier FAO/OMS sur l'apport de conseils scientifiques au Codex et aux pays membres, OMS/FAO, Genève, 2004.

commerciales, etc. – autant d'informations dont ne disposent pas des gouvernements – et pour passer en revue la stratégie et le programme de travail de la FAO pour les forêts. La FAO peut utiliser ces informations pour enrichir ses rapports sur l'état des forêts du monde.

100. Dans le domaine des pêches, les accords concernant les réseaux d'information sur la pêche industrielle (INFOFISH) ont été signés par 80 entreprises privées qui fournissent tous les mois des informations sur les prix et les marchés en vue de la compilation du rapport sur les prix européens du poisson, une production du service d'information Globefish. La FAO reçoit les données, les collationne et diffuse ses rapports par l'intermédiaire des réseaux d'INFOFISH. Les pays membres, et notamment leur filière d'exportation, ont ainsi accès à des informations mondiales et régionales à jour.

101. Citons également la préparation par la FAO des prévisions de la demande d'engrais à partir de données communiquées par d'autres organismes techniques et par des sociétés privées, ainsi que le Système de recherche mondiale en ligne sur l'agriculture (AGORA) grâce auquel 23 maisons d'édition (des sociétés privées et des associations scientifiques) fournissent aux pays en développement (ayant un revenu national brut par habitant n'excédant pas 1 000 dollars) un accès en ligne gratuit aux articles de revues scientifiques spécialisées.

102. Des entreprises industrielles privées spécialisées dans l'agroalimentaire, les pesticides et les produits chimiques apportent leurs **conseils spécialisés** sur la sécurité sanitaire des aliments compte tenu de leur expertise en la matière. Dans d'autres domaines tels que les normes d'élevage, la résistance des parasites aux préparations vétérinaires et les normes d'épandage de pesticides, des experts du secteur privé ont fourni des avis scientifiques ainsi qu'une perspective commerciale appliquée. Ce type de collaboration avec le secteur privé a parfois donné suscité des controverses. Dans le domaine des besoins nutritionnels, des abus d'influence de la part de sociétés industrielles ont été signalés à l'occasion de la sélection d'experts, de l'organisation de réunions et de la rédaction des conclusions d'un rapport en 1997. Cet incident a été rapporté par la BBC qui a déclaré dans un programme télévisé diffusé en 2004 que la FAO était influencée par les industries alimentaires et sucrières qui protégeaient leurs propres intérêts, ce qui a porté préjudice à la crédibilité et à la réputation de l'Organisation.

103. Les cas d'abus d'influence ou de conflits d'intérêt avec le secteur industriel posent la question des procédures de sélection d'experts, de la transparence qui doit caractériser tout avis scientifique, de la communication et de l'interprétation des risques à l'intention de tous les publics, notamment le grand public. En conséquence, comme le signalait une récente autoévaluation «... *Les délibérations des experts doivent non seulement être au-delà de tout soupçon, mais être en outre considérées comme telles. Bien que la participation du secteur privé soit manifeste dans des domaines où les avis scientifiques dépendent d'informations communiquées par l'industrie, la participation de ce secteur aux délibérations en vue de l'adoption de recommandations sur les besoins en éléments nutritifs nécessaires à la santé et à la bonne nutrition des populations est sujette à caution* »²⁴. On constate en outre une montée des préoccupations concernant l'influence que le secteur privé et les industries exercent sur l'élaboration des politiques alimentaires et nutritionnelles, influence qui menace la nutrition et la santé des populations. Des risques analogues sont constatés dans d'autres domaines tels que les pesticides, les engrais, les drogues vétérinaires, etc. etc.

104. La **contribution du secteur privé aux programmes et projets de l'Organisation** se matérialise dans l'action de la FAO concernant les chaînes agroalimentaires, la promotion des petites et moyennes entreprises agroalimentaires et le renforcement des capacités. S'agissant des chaînes agroalimentaires, les sociétés du secteur privé et leurs opérations s'emploient à encourager les producteurs à se ranger à leurs côtés. Il peut s'agir de petites chaînes, par exemple

²⁴ FAO/ESNA. *Auto-evaluation of PE 221A1 Human Nutrition Requirements*, December 2004.

l'approvisionnement des supermarchés locaux, ou de réseaux de plus grande envergure comme l'approvisionnement de grossistes qui font le lien avec d'autres intervenants assurant, en bout de chaîne, l'exportation des produits finis vers les marchés extérieurs.

105. La FAO facilite les liens entre les ruraux et les agriculteurs pauvres et les filières agroalimentaires existantes ou pouvant être mises en place, que ce soit pour l'approvisionnement en matières premières ou l'offre d'emploi. Citons à titre d'exemple le partenariat en faveur de la diversité biologique du Pérou engagé avec une multinationale au titre du Traité de coopération amazonienne, ainsi que les alliances que la FAO soutient en Amérique latine entre deux grandes sociétés agroalimentaires nationales et des associations de cultivateurs au Chili, au Pérou, au Brésil et au Mexique. Dans le premier exemple, 2000 producteurs ont été mis en contact par une société locale avec une multinationale désireuse d'acheter leurs produits; dans le second, l'objectif était de créer des chaînes agroalimentaires viables pour des produits spécifiques. Dans ce secteur, la FAO s'emploie à favoriser les contacts avec le secteur privé quand elle étudie les conditions d'intervention des PME agroalimentaires, le but étant d'identifier les obstacles à leur croissance et à leur compétitivité et de fournir ensuite des services axés sur la technologie, la qualité, la formation à la gestion d'entreprise et la prestation de conseil. De manière générale, la FAO intervient par le biais d'un tiers chargé d'identifier les entreprises privées qui collaborent avec chaque projet. Dans ce cas, les consultants, les ONG ou les associations industrielles du pays servent d'intermédiaires aux entreprises agroalimentaires qui fournissent un accès à leurs opérations ainsi que des informations en vue d'études destinées à préciser les besoins du secteur industriel, à élaborer les supports de formation et les outils de gestion nécessaires, à favoriser les transferts de technologie, la démonstration et la création de centres de transformation. Il s'agit généralement de micro-entreprises ou de petites entreprises agroalimentaires qui souhaitent améliorer la qualité de leurs produits ainsi que leur technologie et leur gestion.

106. Dans plusieurs cas, la FAO a noué des partenariats avec des sociétés privées et des fondations financées par l'industrie qui ont apporté des cofinancements ainsi que leur expertise. Signalons en particulier leur participation technique à la production de manuels et de supports de formation (par exemple le Manuel sur les bonnes pratiques dans l'industrie des viandes et le Manuel de formation sur la gomme arabique) qui a été jugé positive tant par les sociétés concernées que par la FAO. Les sociétés ont pu utiliser ces publications au profit de leur personnel et de leurs clients dans le monde entier. Par ailleurs, leur association avec la FAO a contribué à améliorer leur image étant donné que dans les deux cas, l'utilisation du logo de la FAO avait été autorisée sur la couverture pour attester son co-parrainage.

107. Globalement, la FAO juge utile la contribution des sociétés du secteur privé à ses programmes et projets compte tenu de leurs compétences et de leur expérience, des perspectives de développement des affaires et de l'ouverture dont elles font preuve en s'associant à la FAO pour améliorer les filières agroalimentaires. Les principales difficultés tiennent aux problèmes rencontrés par la FAO dans le suivi des recommandations des programmes et interventions avec les gouvernements concernés; en effet, le secteur agroalimentaire ne figure pas au nombre des priorités des ministères de l'agriculture de style traditionnel. Par ailleurs, la mission d'évaluation a eu du mal à recueillir des informations sur les partenaires privés au niveau national, alors qu'ils représentent un atout important dans les efforts engagés pour asseoir la croissance future du secteur agroalimentaire et du secteur des services et devraient en conséquence faire l'objet d'une attention égale à celle accordée à la production primaire en vue du développement économique. Compte tenu de son expérience des aspects tant opérationnels que technologiques (Service des technologies d'ingénierie agricole et alimentaire), de la gestion, de la commercialisation et du crédit (Service de gestion, de commercialisation et de financement agricoles), la FAO pourrait favoriser le développement des filières agroalimentaires nationales afin d'améliorer la sécurité alimentaire et de réduire la pauvreté.

108. La FAO a reçu **des dons et des parrainages** de la part du secteur privé au profit de certaines de ses activités. Au cours des trois exercices écoulés entre 1998 et 2003, environ 13 pour cent des financements extrabudgétaires d'origine non gouvernementale levés par l'Organisation

au titre des fonds spéciaux ont été versés par le secteur privé, et 17 pour cent de ces fonds provenaient de sociétés spécifiques²⁵.

109. Des fonds ont également été mobilisés auprès de divers groupes du secteur privé afin de financer la production de certaines publications de la FAO (Manuel sur les bonnes pratiques dans l'industrie des viandes et Manuel de formation sur la gomme arabique). Il est aussi arrivé que des multinationales fassent des dons à la FAO pour des activités techniques spécifiques telles que les conférences sur les distributions de lait à l'école et le service en ligne Ecofish sur la qualité et la sécurité sanitaire des produits de la pêche. Un groupe de sociétés examine par ailleurs la possibilité de financer les dépenses courantes et les frais de formation des laboratoires de référence de la FAO.

110. Les cas examinés par la mission d'évaluation montrent qu'il est possible d'établir des partenariats fondés sur le parrainage; dans tous les cas, les niveaux de financement ont toutefois été extrêmement modestes. Les sociétés tirent avantage de leurs déclarations concernant leur partenariat avec la FAO (amélioration de leur image de marque) et le fait de pouvoir utiliser le logo de la FAO est une incitation majeure au partenariat. La FAO quant à elle court le risque de porter préjudice à sa réputation du fait de son association avec des entreprises privées et doit donc évaluer prudemment la situation. Ces aspects sont examinés plus en détail dans une section ultérieure traitant des dispositions institutionnelles relatives aux partenariats.

111. La contribution financière du secteur privé aux financements extrabudgétaires de l'Organisation semble globalement très réduite²⁶. Plusieurs raisons peuvent expliquer cet état de choses. Les possibilités limitées de mobilisation de fonds auprès du secteur privé, en particulier les sociétés privées, a été confirmée par tous les correspondants des Nations Unies interrogés, même par ceux dont le budget est largement composé de financements de cette origine ainsi que par ceux qui disposent des ressources et des compétences nécessaires au levé de fonds. Les budgets de parrainage des sociétés privées sont généralement très restreints par rapport à la demande. Les fondations privées qui ont des objectifs d'ordre plus philanthropique pourraient offrir un plus grand potentiel bien que là encore, la compétition à l'égard des financements reste vive. Il se pourrait aussi que cette situation soit due au fait que l'Organisation n'est guère à même de tirer profit de ce genre de possibilités.

B.2 Conclusions

112. L'évaluation et les recommandations qui suivent tiennent compte de l'évolution rapide du système agroalimentaire et du contexte global des relations des Nations Unies avec le secteur privé. Ces changements se manifestent principalement dans l'évolution actuelle des pratiques d'entreprise en matière de responsabilité sociale et dans la maturation croissante des relations entre les Nations Unies et le secteur privé, notamment dans le cadre du Pacte mondial.

113. Le nombre de partenariats – au sens de la présente évaluation – avec le secteur privé est faible, et se concrétise principalement par des consultations d'experts, des échanges de données et, dans une moindre mesure, dans le dialogue sur les politiques d'intervention et sur l'instauration des cadres réglementaires. Au nombre des expériences examinées par la mission d'évaluation concernant la collaboration de grandes sociétés nationales et d'organisations d'agriculteurs dans des projets sur les chaînes agroalimentaires, la mission n'a pu trouver qu'un seul cas de partenariat entre une multinationale et la FAO en vue de la création d'une nouvelle chaîne de production ayant des retombées directes pour les pauvres des zones rurales. La

²⁵ Étude réalisée en collaboration avec le Service central de comptabilité (AFFC).

²⁶ Au cours des trois derniers exercices, le secteur privé a versé environ 7,6 millions de dollars aux fonds spéciaux. Si ce montant représente 13 pour cent du total des financements d'origine non gouvernementale, il ne représente que 0,22 pour cent du total des contributions versées aux fonds spéciaux.

mobilisation de ressources pour le financement des travaux de la FAO a par ailleurs été extrêmement limitée.

114. Les éléments d'information réunis se rapportent principalement à des manifestations isolées (réunions d'experts, ateliers et publications), et la collaboration a principalement fait suite à des initiatives engagées de manière individuelle par certains membres du personnel. On constate quelques cas de partenariats suivis et mutuellement profitables ou d'engagements plus concrets visant à résoudre un problème ou à œuvrer en faveur d'objectifs à plus long terme. On peut en conclure que la politique élaborée en 2000 n'a pas été suffisamment diffusée au sein de l'Organisation qui n'a pas déployé les efforts nécessaires à sa mise en œuvre.

115. Peut-être faut-il y voir un manque de clarté de la stratégie elle-même en ce qui concerne le type de d'intervenants privés auxquels l'Organisation devrait chercher à s'associer et l'objet de ces partenariats. La faible mobilisation de fonds auprès du secteur privé continue dans bien des cas à influencer la perception de l'Organisation quant au potentiel que présentent ces partenariats. L'analyse ci-dessus montre que le « secteur privé » rassemble des groupes très divers (par exemple des multinationales du secteur agroalimentaire, des fondations privées à vocation philanthropique et des PME de pays en développement) qui connaissent des conditions différentes et ont des attentes diverses quant aux partenariats avec la FAO.

116. Le personnel affiche par ailleurs une certaine résistance à l'égard des partenariats avec le secteur privé. Cela tient sans doute partiellement aux convictions individuelles, mais aussi aux expériences négatives rencontrées dans certains domaines de travail où des groupes de pression privés ont rendu toute collaboration difficile et dangereuse (par exemple les industries chimiques et les fabricants de pesticides, les entreprises industrielles de l'alimentation et de la nutrition). L'Organisation doit se pencher sur les questions de transparence de manière à la fois plus ouverte et plus systématique.

117. Les entretiens avec le personnel ont révélé que l'agent responsable des relations avec le secteur privé, submergé par les aspects opérationnels de ces partenariats, n'a pas été reconnu comme il aurait dû l'être, ce qui a freiné d'autant les efforts engagés pour appliquer la stratégie (voir la section ci-après sur la gestion).

118. De plus, les connaissances et les expériences accumulées dans les relations avec le secteur privé sont disséminées dans toute l'Organisation. Il n'existe aucun mécanisme permettant aux agents de la FAO qui travaillent avec le secteur privé de faire connaître leur expérience et de partager leurs connaissances, pas plus d'ailleurs que l'on a tiré les enseignements du Programme de coopération avec l'industrie. Or, à cette époque-là, ce programme faisait œuvre de pionnier et montrait comment l'industrie et les Nations Unies pouvaient s'associer pour conseiller les gouvernements et les sociétés de pays en développement en vue de la promotion des industries agroalimentaires. On lui doit certaines des toutes premières expériences en matière de création de chaînes agroalimentaires et de partenariats public-privé qui sont de nouveau jugées prioritaires aujourd'hui pour le développement, comme le montre le travail normatif de la FAO.

119. De la même façon, on n'a guère appris de l'expérience des autres institutions spécialisées des Nations Unies, voire du processus dans lequel le système des Nations Unies s'est engagé au cours des dernières années. La somme de connaissances et d'informations générées par le Pacte mondial a à peine été mise à profit.

120. Enfin, les entretiens avec des représentants de multinationales de diverses filières et du panel de représentants du secteur privé ont montré que la FAO n'est pas considérée comme un partenaire incontournable. Elle est parfois perçue comme une organisation fragmentée, qui ne sait pas communiquer et qui est peut-être même hostile à toute collaboration avec le secteur privé. Ils ont déclaré ne pas savoir ce que la FAO pouvait offrir en matière d'activités en collaboration, mais s'attendraient à ce qu'elle travaille avec les gouvernements pour créer un climat porteur pour l'essor de l'agroalimentaire (cadres réglementaires, politiques d'intervention, réduction du risque

politique), aider les organisations d'agriculteurs à approvisionner les entreprises et faciliter les contacts avec les gouvernements.

121. Les conclusions de l'évaluation confirment que la majorité du travail de la FAO a fait intervenir des multinationales, mais il n'y a guère de signes de collaboration avec des sociétés privées et des associations nationales de pays en développement. L'un des facteurs clés qui incitaient les multinationales à forger des partenariats avec la FAO est l'intérêt qu'elles portent à la qualité et à la sécurité sanitaire des denrées alimentaires, un intérêt qui dicte leurs stratégies et leurs interventions dans le domaine de l'agriculture durable. Cependant, les cas d'abus d'influence qui seraient intervenus dans les travaux d'élaboration de réglementations montrent à quel point il est important d'évaluer l'éthique des entités du secteur privé qui participent aux réunions d'experts ou qui les parrainent, car cet aspect a une incidence directe non seulement sur la crédibilité des résultats, mais aussi sur la crédibilité scientifique et éthique de l'Organisation. Ces cas d'abus d'influence montrent aussi qu'il est essentiel de préciser le rôle des partenaires privés pour garantir l'intégrité des travaux, et de peser soigneusement la nécessité de mobiliser des fonds extrabudgétaires en fonction des risques d'ingérence dans les résultats et les délibérations qui sont susceptibles de porter atteinte à l'image de la FAO.

122. Les rares éléments attestant une collaboration avec le secteur privé dans les pays en développement confirment une première conclusion de l'évaluation, à savoir qu'il convient d'adopter à tous les échelons une approche holistique des systèmes et des chaînes agroalimentaires; or, la production primaire reste au centre des préoccupations. En effet, l'Organisation ne s'est pas suffisamment attachée à résoudre les questions complexes qui entourent les relations avec d'autres acteurs essentiels des chaînes agroalimentaires qui, de nos jours, appartiennent tous au secteur privé (PME, prestataires de services, fournisseurs d'intrants, entreprises de transformation, grossistes, exportateurs, grandes entreprises nationales, multinationales, importateurs, supermarchés, etc.). Or, le travail normatif de la FAO a permis d'analyser les grands bouleversements qui interviennent dans le développement du secteur agroalimentaire, à l'échelon national et international, sous l'effet de la mondialisation et de la libéralisation de l'économie. La consolidation et la redéfinition de ce domaine de travail fourniront peut-être la base d'un cadre analytique propice aux nouvelles démarches, à la révision de la stratégie de partenariat avec le secteur privé et à l'évaluation des possibilités de transposition dans d'autres pays.

123. **Recommandation 3:** *Affiner la stratégie de partenariat avec le secteur privé*

La stratégie et la politique de partenariats avec le secteur privé doivent être révisées à la lumière des observations et des conclusions ci-dessus, et tenir compte d'un ensemble de conditions fondamentales:

- a) établissement de distinctions entre les différents types d'intervenants auxquels la FAO devrait s'associer, et définition de ce qu'elle devrait rechercher dans chaque catégorie de partenaires du secteur privé. Il convient notamment de faire la distinction entre les multinationales, les PME de pays en développement et les fondations à vocation philanthropique, ces dernières devant être principalement approchées pour leurs capacités de parrainage. En outre, comme indiqué plus en détails à la section E.2. Affronter les risques liés à l'image, un processus de présélection pourrait être mis en place auprès des sociétés ayant adhéré au Pacte mondial et une évaluation pourrait être entreprise ultérieurement par un organisme extérieur.
- b) Reconnaissance des possibilités limitées de partenariat à part égale avec les multinationales, tout en reconnaissant que ces dernières sont des acteurs incontournables des chaînes alimentaires.
- c) Nécessité d'examiner les possibilités que présente l'adoption de programmes de responsabilité sociale des entreprises au sein des multinationales et de codes de

conduite du secteur privé, notamment dans le cadre du Pacte mondial. À titre d'exemple, des échanges et des communautés d'intérêt avec les sociétés membres pourraient ouvrir la voie à l'application des principes de protection environnementale ou de protection des moyens communautaires de subsistance (Principe 1). Les codes de conduite élaborés sous l'égide de la FAO offrent eux aussi des possibilités à cet égard.

- d) Intensification des efforts engagés par les représentants de la FAO pour identifier les PME de pays en développement avec lesquelles elle pourrait forger des partenariats, étant entendu que cette collaboration impliquerait probablement un effort majeur de renforcement des capacités.
- e) Adoption de mesures visant à répondre aux besoins des programmes de terrain de la FAO et aux grandes lacunes identifiées par ses études normatives en vue du développement du secteur agroalimentaire. L'expérience d'autres organisations (ONUDI, Centre CNUCED/GATT du commerce international) dans le domaine des chaînes agroalimentaires et le soutien aux PME devra également être considérée, et il faudra s'attacher à renforcer les liens avec ces organisations.
- f) Détermination de la somme de risques que la FAO est prête à assumer dans ses relations avec le secteur privé et leurs retombées, ce qui lui permettra de définir des principes en vue de ses liens avec ce secteur dans les programmes de collaboration identifiés et de fournir des orientations au personnel quant aux procédures applicables et à l'application du processus de consultation avec les experts et les parties concernées.
- g) Distinguer la mobilisation de ressources en vue du financement de l'action de la FAO des autres objectifs des partenariats, et relier ces efforts aux autres activités de levée de fonds. Les ressources et les compétences nécessaires à ce travail devront être soigneusement définies et il faudra en outre décider du volume d'effort justifié en fonction du volume de financements mobilisés.

124. **Recommandation 4:** *Mieux se connaître*

- a) Les partenariats public-privé dans le cadre de programmes et de projets ont jusqu'ici été engagés à titre pilote, ce qui porte à croire qu'il y a lieu d'en faire une évaluation de fond afin de mieux comprendre les partenaires, les avantages à retirer de ces partenariats et les contraintes à leur établissement. De manière générale, le début de bilan commencé avec la présente évaluation devrait être poursuivi et approfondi, tandis que les connaissances accumulées dans le cadre des précédentes expériences de partenariat – aujourd'hui disséminées dans toute l'Organisation – devraient être largement diffusées auprès du personnel.
- b) Une stratégie de communication ouverte au milieu des affaires doit être élaborée. Elle pourrait prévoir une réunion d'information annuelle, du type de celle organisée par le PNUE; l'amélioration de la nouvelle page Web spécialisée sur le site de la FAO; l'amélioration des informations concernant la FAO sur le site Web des Nations Unies destiné aux milieux des affaires; le développement des liens avec le Pacte mondial tant pour exploiter les connaissances accumulées au sujet du secteur privé que pour présenter les aspects du travail de la FAO qui sont à la fois pertinents et intéressants pour la communauté des affaires (par exemple les codes de conduite adoptés par la FAO); et des exposés sur le travail de la FAO présentés par le personnel de l'Organisation aux conférences internationales du secteur privé et dans d'autres enceintes.
- c) Parallèlement, il convient d'assurer l'information et la formation du personnel afin de réduire l'écart entre la FAO et le secteur privé. À cette fin, la FAO pourrait

s'inspirer de ce qui se fait dans d'autres organisations (par exemple la Banque mondiale) et instaurer un mécanisme interne de diffusion de l'information sur les expériences avec le secteur privé (par exemple des séminaires organisés par la FAO et des intervenants du secteur privé).

C. PARTENARIATS AVEC DES INSTITUTS DE RECHERCHE

125. Les universités et les instituts de recherche sont les partenaires les plus nombreux de la FAO. La présente section concerne toutes les institutions qui se consacrent à la recherche socio-économique et biophysique; elle ne vise pas celles issues de mouvements sociaux et de groupes de réflexion, qui sont traitées dans la section relative aux ONG/OSC, ni les institutions et les fondations qui bénéficient du soutien du secteur industriel et du monde des affaires visées dans la section du présent rapport relative au secteur privé.

C.1 Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI)

126. Les quinze centres internationaux de recherche agronomique (CIRA) du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) sont de loin les principaux partenaires de recherche de la FAO. Selon l'enquête sur les CIRA effectuée par la FAO²⁷ en 2001, les liens avec la FAO sont multiples et s'inscrivent à différents niveaux (entre autres, gouvernance, planification stratégique et programmation), tant pour les activités normatives et techniques que pour les échanges d'informations.

127. Au niveau de la gouvernance, la FAO co-parraine le GCRAI avec la Banque mondiale et le PNUD. La FAO est un membre permanent du Conseil exécutif (ExCo) et elle accueille un mécanisme de gouvernance du GCRAI, le secrétariat du Conseil scientifique (CS). Le Conseil scientifique a été institué en 2004 pour succéder au Conseil du comité technique consultatif. L'action de la FAO intervient par le biais du Bureau du Sous-Directeur général du Département du développement durable. Le Secrétariat aide le Conseil scientifique « ...à élaborer les priorités et les stratégies de recherche du GCRAI, à mobiliser les experts scientifiques, et à assurer le suivi, l'évaluation et l'analyse de l'incidence de la recherche du GCRAI²⁸ ». La FAO est un membre sans droit de vote de l'Institut international des ressources phytogénétiques et participe *ad personam* au Conseil du WorldFish Centre et de l'Institution internationale de recherche zootechnique; à l'occasion, les représentants de la FAO sont invités en qualité d'observateurs aux réunions du Conseil d'autres Centres.

128. La FAO apporte un important soutien financier au GCRAI malgré la réduction de ses propres lignes budgétaires dans les autres secteurs de l'Organisation. La FAO fournit aussi le cadre juridique nécessaire aux collections in situ détenues par les CIRA.

129. La FAO participe aussi, par le biais de ses fonctionnaires principaux au Conseil scientifique. La participation de la FAO à la gouvernance du GCRAI (et vice-versa) influence de manière décisive les priorités de recherche, mais à l'heure actuelle aucun autre mécanisme central n'a été mis en place pour canaliser systématiquement les besoins de recherche vers le GCRAI dès qu'ils émanent des programmes normatifs et de terrain de la FAO. Les dernières réunions organisées avec l'ensemble des directeurs des CIRA ont eu des résultats mitigés.

130. De même, le GCRAI, et les centres qui relèvent du GCRAI, participent aux réunions et aux comités intergouvernementaux de la FAO, compte tenu de l'autorité de l'Organisation et de ses organes au niveau intergouvernemental pour établir et favoriser les politiques de développement. On peut citer parmi les participations de longue date celles de l'Institut

²⁷ FAO-SD, 2001.

²⁸ Bulletin du Directeur général No. 2004/19, 17 août 2004.

international de recherche sur le riz (IIRR), de l'Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest (ADRAO) et du Centre international d'agriculture tropicale (CIAT) à la Commission internationale du riz accueillie par le Service des cultures et des herbages (AGPC) et celle de l'IPGRI au sein de la Commission des ressources phytogénétiques.

131. Au niveau programmatique, les CIRA participent au travail normatif et opérationnel de la FAO au Siège et sur le terrain, par un travail d'analyse, d'échanges de données et d'informations et de soutien technique. La collaboration s'établit avec les centres et aussi avec les associations régionales de recherche dans le cadre d'activités et de projets distincts. Le GCRAI et la FAO estiment que des efforts de collaboration très importants sont déployés, notamment au plan national, tout en relevant qu'un renforcement des mécanismes institutionnels pourrait permettre de saisir au sein de l'organisation les expériences (et les leçons qui en découlent) afin de pouvoir les renouveler et obtenir un retour d'informations sur l'établissement des priorités de la recherche.

132. La collaboration avec la FAO sur les programmes et les activités distinctes s'inscrivent dans le cadre des modalités d'un mémorandum d'accord, de lettre d'entente, de contacts formels et informels avec l'ensemble des quinze centres, soit par le biais de partenariats établis avec un seul centre ou avec plusieurs d'entre eux. Outre les objectifs communs très importants mentionnés dans le mémorandum d'accord, certains centres ont adopté une démarche plus programmatique et stratégique de collaboration avec la FAO, comme l'IPGRI ou l'Institut international de recherches sur les politiques alimentaires (IFPRI) qui définissent en détail des domaines de collaboration ainsi que les pays dans lesquels des activités conjointes peuvent avoir lieu.

133. Les accords établis entre les Centres et la FAO reposent sur des conditions variables. L'équipe chargée de l'évaluation a constaté que dans certains cas, la collaboration avait eu lieu par le biais d'un mémorandum d'accord ne prévoyant aucun remboursement des coûts et du temps consacré par le personnel (comme pour l'Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest (ADRAO), l'Institut international de recherche sur le riz et le Centre international d'agriculture tropicale (CIAT)). Dans d'autres cas (par exemple avec l'IFPRI), la collaboration suppose un détachement du personnel (de l'IFPRI à la FAO) et un partage des coûts. On a également relevé que le remboursement de coûts élevés concernant le personnel a parfois entravé la poursuite de la collaboration (avec l'IFPRI par exemple).

134. L'évaluation de la collaboration entre la FAO et les CIRA est dans l'ensemble positive. Les rapports au niveau de la gouvernance sont considérés comme « excellents », de part et d'autre, comme en attestent des positions convergentes et un engagement politique quant au rôle de l'agriculture dans le programme d'action en faveur du développement, une contribution financière réelle restée inchangée de la part de la FAO au cours des six dernières années malgré les réductions intervenues dans le budget de l'Organisation et la promotion du Secrétaire du Conseil scientifique au poste de directeur de division, renforçant ainsi sa position.

135. La FAO a signalé des cas dans lesquels certains Centres ne reconnaissent pas suffisamment les informations et les sources des données fournies par la FAO ou ne permettent pas de partager les résultats des enquêtes. Tous les membres du personnel interrogés ont reconnu en principe le rôle complémentaire du GCRAI et de la FAO. Cela dit ils ont aussi, pour la plupart, mentionné le risque encouru par les CIRA de devoir rechercher des fonds pour les activités de développement, en raison des restrictions budgétaires. On a relevé dans certains entretiens que le personnel du GCRAI et de la FAO ne sait pas très distinguer les rôles respectifs des deux organisations (notamment de la différence entre la recherche conçue comme élaboration de connaissances nécessaires au développement agricole et le soutien aux pays en développement en vue de concevoir des cadres politiques, institutionnels et juridiques permettant d'utiliser les connaissances existantes pour la mise en place des stratégies de développement agricole. La FAO pourrait avoir comme rôle spécifique d'aider à diffuser les résultats obtenus dans les centres du GCRAI.

136. Le GCRAI pour sa part a relevé que le personnel de la FAO connaissait mieux le GCRAI que l'inverse et qu'il existe encore des marges importantes pour intensifier la collaboration. On a cité par exemple la recherche sur l'incidence des subventions octroyées par les pays industrialisés aux pays en développement et un recours accru aux compétences particulières du GCRAI en matière de recherche en vue des cadres de réglementation négociés au sein de la FAO et pour les missions du Centre d'investissement.

137. Le Secrétariat du Conseil scientifique est situé dans le Département du développement durable, tout comme le Secrétariat du GCRAI à la Banque mondiale. Ces dispositions soulèvent toutefois deux remarques. Tout d'abord, s'il est vrai que les dispositions prises permettent à tous les autres départements d'être bien représentés et d'interagir totalement avec le GCRAI au plan stratégique. L'éventail des domaines de collaboration montre clairement que le GCRAI est un partenariat qui concerne toute l'organisation, bien qu'il relève du Service recherche, gestion des ressources naturelles et transfert de technologies. Ensuite, pour ce qui est du rôle et du fonctionnement du Service du développement de la recherche et de la technologie, si un mécanisme devait être établi pour donner une vision d'ensemble de la collaboration entre les CIRA et la FAO cela permettrait à la FAO de faire le point de ses propres expériences avec les CIRA et d'agir sur les goulots d'étranglements et les priorités du développement lorsque les besoins de recherche seraient mentionnés dans les programmes. L'absence de ces informations se fait surtout ressentir au niveau des pays, comme l'a confirmé le personnel de la FAO et du GCRAI.

C.2 Autres instituts universitaires de recherche

138. La FAO entretient de nombreux rapports avec d'autres instituts universitaires ou de recherche, ainsi qu'avec des laboratoires et des organismes scientifiques pour diverses raisons, et des universitaires peuvent faire partie des délégations nationales dans les réunions officielles et au sein des comités de la FAO. En 2003, le Département de la coopération technique a réuni des divisions de tous les départements de la FAO afin de dresser le tableau de la situation dans l'Organisation. Il a été établi que les divisions adoptaient des modalités différentes de collaboration avec les instituts de recherche et que l'Organisation continue à recevoir des demandes de collaboration avec la FAO. En l'absence de directives ou de critères, il a été procédé à des accords *ad hoc*, qui comportent parfois le risque d'avoir des chevauchements (plusieurs unités concluant des accords avec la même institution) ou de donner une mauvaise image de l'Organisation (lorsque des institutions se qualifient de Centres de référence de la FAO sans en avoir reçu l'autorisation). Il a été demandé à l'Organisation d'établir une politique dans ce domaine tout en maintenant une certaine flexibilité et en évitant une formalisation excessive.

139. En particulier, la Division de la nutrition a examiné ses rapports avec trente-deux instituts et universités membres, de l'ancien Réseau de centres d'excellence de la FAO dans le domaine de la qualité et la sécurité alimentaire et de la nutrition, devenus ensuite « Centres de collaboration sur l'alimentation et la nutrition ». La Division de la production et de la santé animales gère un fichier comportant environ quatre-vingt dix laboratoires de référence et centres de collaboration avec lesquels elle travaille pour la recherche sur la santé animale et la production. Tous ces laboratoires de référence et centres de collaboration sont considérés par les divisions comme des partenaires très utiles pour élaborer de nouvelles technologies et de nouvelles méthodes, pour faciliter le respect des normes, pour aider la FAO à synthétiser et à diffuser les informations et pour soutenir ses programmes et ses projets, notamment ceux relatifs à la formation. Dans certains cas toutefois, le soutien octroyé à la coopération intra et interrégionale dans la recherche et le transfert de technologies a diminué de manière considérable du fait des restrictions budgétaires du dernier exercice (ainsi la Division de la recherche, de la vulgarisation et de la formation a retiré son soutien au Système européen de réseaux coopératifs de recherche en agriculture qui réunissait plus de 3000 scientifiques européens engagés dans la coopération Nord-Sud pour la recherche agricole et l'élaboration de technologies).

140. Dans le domaine de la sélection des végétaux et de la production animale, la Division mixte FAO /AIEA a rendue officielle sa collaboration avec deux centres qui appartiennent au réseau des Centres de collaboration de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA-CC), inspiré du réseau des centres de collaboration de l'OMS. Elle précise les éléments constitutifs d'un centre de collaboration de l'AIEA, les conditions de nomination, les fonctions, les critères de sélection, les procédures de nomination, de suivi et d'évaluation ainsi que celles pour une nouvelle nomination ou une révocation. Dans ce cas également les centres fournissent des services (comme la caractérisation moléculaire des cultures, notamment pour ce qui est des animaux) à titre gracieux. Ils peuvent en contre partie associer le nom de leur institution à celui d'un organisme du système des Nations Unies.

141. Dans d'autres secteurs de la recherche politique et socio-économique, les divisions ont des rapports avec des universités et des instituts de recherche situés pour la plupart dans des pays industrialisés. Cela est notamment le cas pour les publications phares de l'Organisation (comme la *Situation de l'alimentation et de l'agriculture*, la *Situation de l'insécurité alimentaire dans le monde* et la *Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*). Cela dit, ces collaborations ont de plus en plus souvent lieu par le biais de contrats, ce qui remet en cause le caractère de partenariat de ces collaborations. En outre les tarifs élevés de ces institutions ont plusieurs fois posé des problèmes.

142. Pour ce qui est des universités et des instituts de recherche des pays en développement, un partenariat régional pourrait découler de la création du réseau de vingt-quatre universités établi dans le cadre du projet FODEPAL en Amérique latine pour soutenir le renforcement des capacités et la recherche appliquée dans le domaine de la sécurité alimentaire, de la gestion des ressources naturelles, du développement rural, de la réduction de la pauvreté et des échanges agricoles. Un réseau récent plus souple, le Réseau régional de l'Afrique du Nord et du Proche-Orient pour les politiques agricoles (NENARNAP) présente aussi des potentiels de partenariats et encourage la communication entre les décideurs et les universitaires.

143. L'Organisation entretient donc de nombreuses relations avec des instituts de recherche par le biais d'activités et de projets ponctuels, conçus à un niveau très pratique. Comme cela a été confirmé dans plusieurs entretiens, dans le cadre de ces relations les connaissances sont éparpillées et, de ce fait, il est donc difficile d'évaluer leur efficacité par rapport aux priorités stratégiques de la FAO. Il n'existe pas de mécanisme central permettant de rassembler et de faire connaître à d'autres régions les expériences positives relatives à l'adoption de technologies émanant de la grande expérience de terrain de la FAO. De plus, il n'existe pas de mécanisme permettant de transmettre automatiquement aux institutions de recherche les besoins qui émanent du programme de terrain de la FAO au plan national et régional et pour intégrer l'analyse de ces besoins dans les programmes et les politiques de la FAO.

144. Pour l'essentiel, la collaboration avec des instituts de recherche se fait par le biais de contrats, sans que l'on accorde suffisamment d'attention à la recherche et à la conception de « partenariats » plus rentables du point de vue économique avec des institutions ayant des connaissances complémentaires à celles de la FAO et intéressées par le travail de l'Organisation.

145. **Recommandation 5:** *Mise au point d'une approche uniforme des partenaires en matière de recherche.*

- a) En vue de permettre des échanges approfondis et une connaissance réciproque entre le GCRAI et les départements de la FAO à différents niveaux, on pourrait envisager la création d'un Groupe spécial de travail composé de directeurs et de chefs ayant un rôle clé et collaborant étroitement avec le GCRAI afin d'orienter les relations FAO-CGIAR et la participation avec les divers départements (notamment avec le personnel technique, si nécessaire) lors de la réunion annuelle de la GCRAI. Pour ce qui est du GCRAI, on pourrait envisager un système de points focaux (reproduisant ceux de l'OMS) pour faciliter les échanges et une meilleure connaissance réciproque sur le plan opérationnel.

- b) Le travail actuellement en cours pour élaborer une politique au sein de la FAO pour désigner les centres de référence ou les centres de collaboration devrait se poursuivre, soit dans le cadre du Département de la coopération technique ou sous la présidence conjointe du Département de l'Agriculture et du Département économique et social, dont les activités sont très proches et pertinentes du point de vue technique. Le modèle de centres de collaboration de l'OMS devrait être examiné de manière plus approfondie afin d'être éventuellement adapté à la FAO (voir encadré 6 pour de plus amples détails). Un tel modèle est inspiré par la politique de l'OMS visant à aider, à coordonner et à utiliser les activités des institutions existantes afin de contribuer à faire progresser la recherche dans le domaine de la santé. L'OMS estime que la création de partenariats avec les centres de collaboration est un moyen économique de développer le travail de coopération technique et normative de l'Organisation. Cela dit, en étudiant une telle option, il conviendra de tenir compte des ressources nécessaires pour pouvoir utiliser un tel système.

146. **Recommandation 6:** *Mieux se connaître*

- a) Il est possible d'institutionnaliser l'établissement d'un bilan conjoint de la collaboration FAO-GCRAI à intervalle régulier, par exemple tous les quatre ou cinq ans, par le biais du Groupe spécial dont la création a été suggérée. Cet examen périodique permettrait de mieux connaître, à partir d'une analyse de la mise en oeuvre, les rôles respectifs des deux organismes en matière de recherche et de soutien au cadre institutionnel des pays, de façon à faciliter l'adoption et l'adaptation des résultats de la recherche. À cet effet, des critères régionaux et/ou thématiques pourraient être retenus ce qui pourrait aider à établir et à examiner les priorités pour ce qui est des biens publics dont s'occupent à la fois le GCRAI et la FAO. Cela pourrait faire ressortir les rôles respectifs dans le continuum recherche-développement, de la recherche fondamentale au transfert de technologies par le biais d'institutions nationales. Cela permettrait aussi de mettre en lumière les domaines dans lesquels d'autres synergies pourraient être créées (par exemple, pour renforcer la capacité d'analyse et susciter des innovations institutionnelles à l'appui d'une réduction durable de la pauvreté et de la faim dans les pays en développement).
- b) De même, des examens périodiques des partenariats avec les instituts de recherche dans certains domaines de travail de la FAO et/ou par région pourraient être effectués. Ces examens permettraient aussi de cerner la multitude d'activités de recherche et de réseaux établis par d'autres organismes du système des Nations Unies susceptibles d'intéresser la FAO (Réseau sur les biotechnologies de l'UNESCO, Portail de la science et de la technique au service du développement de la CNUCED, pour n'en citer que quelques-uns). Il est essentiel d'être partenaire de ces réseaux d'information et de connaissances car la croissance agricole repose de plus en plus sur les connaissances.

Encadré 6. Le modèle des centres de collaboration de l'OMS

Habilitation: Les institutions nationales sont nommées centres de collaboration de l'OMS et font ainsi partie d'un réseau international de collaboration dont les activités soutiennent le mandat de l'OMS dans le domaine de la santé au plan international, contribuent aux priorités de son programme et à la capacité institutionnelle des pays. La nomination couvre une période d'une durée maximum de quatre ans.

Des critères sont établis pour la sélection des centres: ils doivent pouvoir s'acquitter d'une ou de plusieurs fonctions essentielles à l'appui des priorités du programme de l'OMS; ils doivent pouvoir jouer un rôle stratégique dans le renforcement du réseau de l'OMS, selon leur couverture géographique et leurs domaines d'expertise; le niveau scientifique et technique de l'institution, ainsi que son niveau d'engagement à l'échelle

nationale, régionale et internationale; et son potentiel de renforcement des capacités aux niveaux national et régional; une collaboration préalable avec l’OMS d’au moins deux ans est exigée.

Les fonctions sont définies et incluent, notamment, la collecte et la diffusion de l’information, la normalisation de la terminologie et de la nomenclature, les technologies, le diagnostic, les substances thérapeutiques et prophylactiques, les méthodes et les procédures; la mise au point, l’application et l’évaluation de technologies appropriées.

Procédures: le processus de nomination et de collaboration avec les centres est lancé par l’unité technique compétente de l’OMS. Les buts et les objectifs de la collaboration, y compris le mandat et le plan de travail pour une période de quatre ans, sont établis de concert par l’OMS et le centre. Le suivi est assuré tous les ans et une évaluation finale est fournie au terme de la période de quatre ans.

Gestion des connaissances: L’OMS dispose d’une base de données sur les centres de collaboration. Elle est utilisée comme outil de suivi, mais aussi pour échanger des informations sur les partenaires au sein de l’Organisation et pour servir de référence pour les institutions extérieures qui cherchent des partenaires dans un domaine particulier.

D. PARTENARIATS DE LA FAO AU SEIN DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES, AVEC LA BANQUE MONDIALE ET AVEC D’AUTRES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

D.1 La FAO et le système des Nations Unies

147. Certaines lignes essentielles régissent les rapports entre la FAO et les autres organismes du système des Nations Unies, à savoir:

- La FAO appartient à la famille des Nations Unies et doit donc participer et collaborer aux mécanismes interinstitutions du système des Nations Unies (« l’impératif des Nations Unies »). Il est donc difficile de dissocier les partenariats de la FAO au sein du système des Nations Unies de ses relations obligatoires avec le système.
- La réforme introduite en 1997 par le Secrétaire général de l’ONU, qui mettait l’accent sur la cohérence du système de développement des Nations Unies et réclamait davantage de coordination et de collaboration entre les Fonds et les Programmes des Nations Unies. Cette réforme touche maintenant tous les secteurs du système de développement des Nations Unies. Une série de mécanismes ont été créés pour la mettre en oeuvre. La coordination du système des Nations Unies au niveau le plus élevé relève du Conseil des Chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), qui a remplacé l’ancien Comité administratif de coordination (CAC). Il traite un vaste éventail de questions de politiques au sein du système des Nations Unies, en cherchant à renforcer la cohérence, l’efficacité et l’efficience du système de développement des Nations Unies. Le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) est un mécanisme mondial qui donne des orientations générales en matière de politiques opérationnelles et programmatiques par le biais des Directives destinées aux équipes par pays des Nations Unies (UNCT). Le CCS, le GNUD et leurs organes subsidiaires travaillent de plus en plus en étroite collaboration. Au niveau national, les évaluations de pays du système des Nations Unies seront harmonisées grâce aux bilans communs, et l’aide du système des Nations Unies grâce au Plan-cadre des Nations Unies pour l’aide au développement (PNUAD).
- La Déclaration du Millénaire et les objectifs du Millénaire pour le développement sont en train de modifier progressivement les modalités de travail au sein des Nations Unies, tendance qui s’accroîtra encore dans un proche avenir. Le document établi récemment par le Comité de haut niveau sur les programmes fait ressortir comment la Déclaration du

Millénaire, en présentant une vision commune de la nouvelle structure de la coopération internationale, influence les rapports entre les organismes des Nations Unies. Les organisations du système sont tout à fait conscientes du fait que leur collaboration est essentielle pour conférer la force et la qualité nécessaires à leur action et qu'il est indispensable pour défendre la cause de la coopération multilatérale que la réaffirmation de leurs objectifs communs découlant de la Déclaration du Millénaire confère un impact accru à leurs programmes.

a) *La coordination interinstitutions de la FAO*

148. Cee thème ne faisait pas partie de l'évaluation, mais le rôle de la FAO au sein des différents mécanismes interinstitutions a été fréquemment abordé au cours des entretiens avec différentes personnes travaillant dans divers secteurs du système des Nations Unies. Dans l'ensemble, les personnes interrogées ont déclaré à l'équipe chargée de l'évaluation qu'elles avaient une bonne opinion de la FAO. La FAO se présente normalement comme partie intégrante du système des Nations Unies dans les tribunes interinstitutions. En outre, elle est présente et très active dans les mécanismes de coordination où elle fait connaître son point de vue. Dans les tribunes intergouvernementales (comme le Conseil économique et social, le Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF)) l'Organisation se présente comme un partenaire sérieux, qui participe à la préparation des sessions et aux manifestations parallèles. Le contexte international dans lequel on assiste à la résurgence des questions relatives au secteur productif et au développement rural, a peut-être permis à la FAO de jouer pleinement son rôle.

b) *Partenariats au niveau mondial*

149. La FAO participe à de nombreuses initiatives de collaboration à l'échelle des Nations Unies. Il s'agit bien sûr de toutes celles qui ont le plus d'importance pour son mandat: information sur la sécurité alimentaire (comme le Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV)), environnement (comme le Programme d'action mondial²⁹, le Système mondial d'observation terrestre (SMOT)³⁰), l'eau (comme le Système mondial de surveillance continue de l'environnement (GEMS)), les forêts (comme le Partenariat de collaboration sur les forêts, le Partenariat international pour le développement durable des régions de montagne), la nutrition (comme le Comité permanent des Nations Unies sur la nutrition), les écosystèmes (comme le Groupe de conservation des écosystèmes), la réduction des catastrophes (comme la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (SIPC)), l'agriculture et développement rural durables (comme l'Initiative ADRD), les droits humains et la reconstruction de la paix après les conflits. L'Organisation joue un rôle clé (secrétariat, présidence, etc.) dans les domaines où ses compétences techniques sont reconnues (par exemple dans les secteurs des forêts et des pêches). Nombre de ces partenariats ne sont pas bilatéraux mais réunissent plusieurs organisations des Nations unies et d'autres organismes internationaux (voir encadré 7 sur le Partenariat de collaboration sur les forêts).

150. La plupart des partenariats de la FAO avec des organismes du système des Nations Unies englobent des modalités de collaboration très variées, allant de la mise en place de réseaux et de la promotion aux programmes conjoints. La multiplicité des domaines de collaboration semble constituer un facteur dynamique dans les relations d'ensemble entre les organisations (la collaboration entraînant de nouveaux partenariats). Sur une base bilatérale, la FAO participe depuis longtemps à des partenariats importants avec certains organismes des Nations Unies

151. L'Organisation mondiale de la santé est l'un des principaux partenaires de la FAO dans le cadre du système des Nations Unies. Elle collabore avec de nombreux programmes de

²⁹ Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres.

³⁰ Système mondial d'Observation terrestre (SMOT).

l'Organisation, notamment sur des questions relatives aux pêches, aux forêts, à l'état sanitaire des animaux, à la nutrition et à la sécurité alimentaire. Le programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires et le *Codex Alimentarius* ont fait l'objet d'une évaluation en 2002³¹. Les résultats de l'évaluation ont été dans l'ensemble positifs pour ce qui est de l'utilité et de la pertinence des normes du *Codex* par rapport aux besoins des membres. Il a été estimé qu'elles représentaient un élément vital pour promouvoir des systèmes de contrôle de l'alimentation conçus pour protéger la santé des consommateurs, notamment à propos des questions relatives aux échanges internationaux et des accords de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et les Obstacles techniques au commerce (OTC). Les efforts conjoints des deux organismes ont conduit à une approche intégrée de la sécurité alimentaire (du producteur au consommateur) que les organisations n'auraient pas pu élaborer de manière autonome et se sont traduits par un pouvoir de médiation considérable. Plus récemment la coopération a réuni les compétences des deux organisations pour l'élevage et la santé animale. On relève que l'intensité de la collaboration au niveau mondial entre les deux organismes ne se répercute pas dans la même mesure au niveau des pays. Ce point a été également relevé par l'évaluation mixte FAO/OMS du *Codex Alimentarius* qui a « fait apparaître une insuffisance de l'interaction entre la FAO et l'OMS au niveau des pays pour ce qui est de la mise en place de systèmes de garantie de la sécurité sanitaire et d'élaboration des normes alimentaires ». Cet aspect est actuellement examiné par les deux organismes.

152. Pour l'essentiel, la coopération entre la FAO et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) concerne les Grands Programmes 2.1 Production agricole et systèmes de soutien et 2.2 Politiques et développement alimentaires et agricoles, et s'effectue par le biais de la Division mixte FAO/AIEA sur les applications agricoles des isotopes et des biotechnologies. Une évaluation du travail de la division sur les cultures effectué en 2003³² a montré qu'elle aidait les pays en développement à mettre au point de nouvelles variétés grâce à la mutation induite et qu'elle offrait une formation et des services à ses collaborateurs dans les pays membres. Le lâcher d'insectes mâles stériles en vue de limiter l'infestation de lucilie bouchère et de mouche méditerranéenne des fruits est un exemple évident de bonne coopération. L'AIEA fournit le cadre scientifique et la recherche alors que la FAO permet l'application de la technologie nucléaire à l'agriculture et facilite la communication avec les pays en développement. L'évaluation a relevé que la coordination au niveau stratégique était satisfaisante, mais qu'elle l'était moins au niveau du terrain. Cela s'explique en partie du fait que le personnel de la FAO connaît mal la structure décentralisée du Programme de coopération technique de l'AIEA.

153. Nombreux sont les exemples de collaboration avec le PNUE, l'un des partenaires les plus actifs de la FAO. Les domaines de collaboration se sont multipliés au cours de la dernière décennie, notamment après le Sommet de la terre, lorsque la nécessité d'une meilleure intégration des questions environnementales et socio-économiques est devenue une préoccupation internationale majeure. Les principaux partenariats ont été établis dans le cadre du changement climatique et des forêts (Partenariat de collaboration sur les forêts, Partenariat de la montagne, Réseau terrestre mondial, Observatoire mondial des écosystèmes terrestres et Évaluation de la dégradation des terres dans les zones arides (LADA)). En général, la collaboration entre les deux organisations ne pose pas de problèmes, bien que l'on relève, à l'occasion, certaines tensions dues à des approches techniques différentes (par exemple sur la notion de désertification) ou à la concurrence pour des ressources limitées (par exemple, projet LADA). Dans l'ensemble, le PNUE estime que l'assise de la FAO est plus vaste et qu'elle a davantage de prise sur les autorités nationales et les donateurs.

³¹ FAO (2003) Évaluation conjointe FAO/OMS du *Codex Alimentarius* et d'autres activités de la FAO et de l'OMS relatives aux normes alimentaires

³² FAO (2003) Évaluation des activités de la FAO dans le domaine de la production végétale. Quatre-vingt-dixième session du Comité du Programme.

154. La collaboration entre le PNUE et la FAO est financée en partie par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) (le PNUE étant l'organisme chargé de la réalisation et la FAO l'organisation chargée de l'exécution). Dans ces cas, la nécessité d'harmoniser les procédures opérationnelles et de réduire les contraintes bureaucratiques rend la collaboration complexe et donc plus difficile.

155. Les partenariats relatifs à la Convention de Rotterdam illustrent également comment deux organisations des Nations Unies peuvent avoir un *pouvoir de médiation considérable* pour l'élaboration de cadres réglementaires dans un domaine où l'on a relevé des tensions entre les groupes d'intérêt au cours du processus. Des rôles respectifs bien définis et la détermination de personnes compétentes ont permis une collaboration positive entre le PNUE et la FAO à propos de la Convention. Toutefois, les facteurs clés ont été les décisions conjointes prises au niveau le plus haut (organes directeurs des deux organisations pour inclure le consentement préalable en connaissance de cause dans le Code de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides - en adoptant un texte conjoint - et en créant un Secrétariat conjoint pour travailler sur des procédures volontaires) et le fait que le Secrétariat relève de la Conférence des Parties à la Convention, qui établit le budget et les évaluations de pays.

156. Il existe aussi un certain nombre de partenariats réussis avec des organisations et des organismes des Nations Unies dont la portée est plus limitée, essentiellement en raison du mandat restreint du partenaire des Nations Unies, mais qui contribuent néanmoins de manière importante au travail de la FAO. C'est le cas notamment des partenariats entre la FAO et le Bureau de statistique des Nations Unies, qui concernent, entre autres, le suivi de la réalisation des Objectifs du Millénaire.

157. Un autre exemple est fourni par le partenariat pour la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui repose sur des rôles complémentaires: la Division des affaires maritimes et du droit de la mer des Nations Unies est un organisme politique et de prise de décisions qui s'occupe de toutes les questions relatives aux affaires maritimes; la FAO est l'institution des Nations Unies spécialisée des pêches qui dispose de connaissances techniques et qui en assure la diffusion dans les pays. La Division juge le partenariat avec la FAO très positif et estime que la FAO est l'organisation des Nations Unies la plus proche du point de vue des questions traitées. Aucun mémorandum d'accord n'a été conclu entre les deux organisations. Le partenariat repose sur l'accord qui régit les relations entre les diverses organisations des Nations Unies.

158. Certaines organisations des Nations Unies trouvent que la FAO n'est pas une organisation suffisamment ouverte aux partenariats. L'UNICEF, par exemple, pense qu'il est encore possible de développer la collaboration avec la FAO sur les questions relatives à l'alimentation et à la nutrition et sur le développement institutionnel. La collaboration avec l'UNESCO a aussi été difficile dans le domaine de l'éducation rurale: les rôles et les mandats respectifs ne sont pas clairement définis et les ressources consacrées par la FAO à ces questions sont insuffisantes pour mobiliser totalement les contributions potentielles et les synergies de l'Organisation³³.

159. Le Centre du commerce international (CCI), petite organisation dotée d'un mandat spécifique et de fonctionnaires spécialisés, peut offrir des rapports privilégiés avec certains acteurs le long de la filière agroalimentaire (par exemple, les entreprises à vocation exportatrice). Il s'agit d'une organisation dynamique, dont les ressources extrabudgétaires ont progressé de 20 pour cent au cours des quatre dernières années. Dans certains domaines où ses compétences sont limitées, le CCI serait intéressée par des partenariats avec la FAO. Il s'agit notamment de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments; des accords commerciaux et de leurs répercussions

³³ Par exemple il n'y a qu'un fonctionnaire qui travaille dans ce secteur (un spécialiste principal de l'éducation rurale) affecté au Service de la vulgarisation, de l'éducation et de la communication.

sur l'agriculture (par exemple, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)); des programmes conjoints dans les pays le long de la filière alimentaire, de l'aide technique dans certains modules de projets CCI et d'initiatives interinstitutions comme le « Cadre intégré d'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés » en collaboration avec le FMI, la Banque mondiale, le CCI, la CNUCED et l'OMC.

160. Le personnel de ces organisations et d'autres encore estime dans l'ensemble que certaines possibilités de collaboration plus approfondie sont perdues. Cela dit, des relations avec la FAO ont été établies de manière ponctuelle, dans le cadre d'un certain nombre de projets spécifiques, qui, dans certains cas, ont été couronnés de succès.

161. La FAO a parfois tendance à jouer un rôle dominant dans les partenariats, au détriment d'une réelle prise en charge de la part des autres organisations des Nations Unies, de leur engagement et de leurs contributions. Cela se produit en général lorsque la FAO doit à la fois assurer la direction du partenariat et accueillir son secrétariat (par exemple, pour le Réseau du système ONU pour le développement rural ou le Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV).

162. Il ressort clairement des exemples susmentionnés que les partenariats sont particulièrement intéressants dans des programmes qui ont une grande importance pour les États membres, qui sont inscrits dans le programme de travail ordinaire de la FAO et pour lesquels il existe une division des tâches et une complémentarité naturelles reposant sur les mandats respectifs.

163. Une autre caractéristique de ces partenariats entre organisations du système des Nations Unies est le fait que la collaboration intense et sans heurts au niveau le plus élevé ne débouche pas sur un niveau équivalent de collaboration au niveau national. Il s'agit là d'une tendance constante dans tous les partenariats et cela tient à l'association de facteurs externes et de questions internes, comme indiqué ci-après.

Encadré 7. Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF)

Le PCF regroupe quatorze organisations intergouvernementales, institutions financières internationales et institutions internationales publiques de recherche sur les questions relatives aux forêts. Il est présidé par le Sous-Directeur général des forêts de la FAO et son Secrétariat est assuré par le Forum des Nations Unies sur les forêts, à New York.

Le PCF est considéré comme un partenariat pleinement réussi. Il a permis d'établir des collaborations concrètes entre certains partenaires du PCF, a renforcé les possibilités de communication avec les gouvernements sur les questions relatives aux forêts et a introduit une cohérence accrue parmi les organismes s'occupant de questions forestières par le biais des contributions des partenaires aux documents d'orientation de politique générale présentés à leurs organes directeurs respectifs.

La force du PCF tient à plusieurs facteurs:

- Le PCF répond à la demande des gouvernements et il est fortement appuyé par le Comité des forêts et par le Conseil de la FAO;
- Sa fondation a été longuement mûrie et repose sur des accords de collaboration préalables (comme l'Équipe de travail interorganisations sur les forêts);
- Ses partenaires ont été judicieusement choisis puisqu'il s'agit des principales institutions de recherches et organisations internationales du secteur des forêts. Ils représentent la situation mondiale et les grands programmes du secteur;
- Une très bonne répartition des tâches entre les partenaires (malgré les rivalités du passé);

- Un fonctionnement souple reposant sur des contributions volontaires et en nature, mais ne prévoyant pas la participation d'un fonds fiduciaire, élément qui selon les membres interrogés pourrait entraîner une émulation entre les divers organismes.
- L'absence d'institutionnalisation et un secrétariat réduit dont le personnel dévoué se compose de deux fonctionnaires du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies qui consacrent 50-60 pour cent de leur temps au PCF);
- Une prise en charge et un équilibre des pouvoirs possibles, la FAO n'assurant pas elle-même le Secrétariat, mais offrant seulement son aide; et
- Une bonne coopération entre les personnes qui représentent leurs organismes.

Divers points pourraient être améliorés:

- Les activités conjointes, fondamentales pour le partenariat, devraient bénéficier de financements accrus. Cet accroissement du financement ne devrait pas se présenter sous la forme de financements conjoints, susceptibles de provoquer des rivalités et de détériorer l'esprit de collaboration, mais sous la forme de ressources extrabudgétaires octroyées aux institutions chefs de file des initiatives;
- Le financement de base fourni par la FAO devrait être augmenté car le travail effectué fait partie intégrante de son programme normatif et technique;
- La collaboration avec certains partenaires devrait être renforcée, en particulier avec ceux qui sont moins actifs alors qu'ils devraient s'impliquer davantage comme le Secrétariat de la Convention des Nations Unies contre la désertification ou le Centre international pour la recherche en agroforesterie (CIRAF). Cela dit, des efforts seront nécessaires pour favoriser cette collaboration, le meilleur moyen étant de faire participer ces partenaires à des opérations concrètes de collaboration (au lieu de limiter la participation à la présence des seuls chefs de secrétariat aux réunions du PCF);
- Les partenariats de terrain devraient être plus performants. Les réalisations sur les plans normatifs et politiques ne se sont pas encore traduites par des collaborations similaires dans les pays. Les différences existant entre les organismes et l'incompatibilité des procédures opérationnelles s'aggravent encore au niveau opérationnel et la bureaucratie envahissante des organisations intergouvernementales constitue une entrave.

c) *Partenariats au niveau national*

164. De nombreux partenariats avec les organisations des Nations Unies sont nés des mécanismes de coordination interinstitutions. Au niveau des pays, l'évaluation de la décentralisation a relevé que « bien que cela n'ait pas toujours été le cas, la FAO est désormais considérée comme coopérant volontiers avec la communauté internationale, notamment au sein de l'équipe nationale des Nations Unies où, en général, elle est aussi active que d'autres institutions spécialisées des Nations Unies ».

165. Selon une enquête récente effectuée par le MOPAN³⁴ « *il semble que la FAO participe de manière active aux efforts de coordination entre les institutions sur des questions spécifiques. [...]. Pour ce qui est des efforts de coordination plus vastes, la FAO donne en général l'impression d'être une organisation active, mais dont le rôle est mineur [...]. On a dans*

³⁴ Rapport de synthèse sur l'enquête effectuée en 2004 par le MOPAN: PNUD-BafD et FAO. Il convient de prendre les résultats de cette enquête avec une certaine circonspection car elle ne couvre que six pays et la méthodologie adoptée repose exclusivement sur les impressions du personnel des organismes bilatéraux dans le pays.

l'ensemble l'impression que les efforts de coordination de la FAO souffrent du manque de ressources, financières et humaines, de l'Organisation »

166. Pour ce qui est du dernier point, une enquête menée par les représentants de la FAO sur la participation de la FAO aux activités interinstitutions sur le terrain (janvier 2005) met l'accent sur les limitations en ressources humaines et financières auxquelles se heurtent régulièrement les représentants de la FAO pour pouvoir participer de manière active aux Équipes de pays des Nations Unies (UNCT). À la question de savoir quels sont leurs rapports avec le réseau des coordonnateurs résidents des Nations Unies, la majorité écrasante des représentants de la FAO répond que le principal problème tient au manque de soutien, de la part du Siège et des Bureaux régionaux et sous-régionaux, de leurs efforts de participation au mécanisme de l'UNCT. Ils déplorent en outre le manque de directives et d'informations sur l'évolution de la situation au sein de l'UNDG, ainsi que sur les rapports, au niveau central, entre la FAO et les autres organisations des Nations Unies. L'Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO et l'examen indépendant du Programme de coopération technique ont également relevé que les représentants de la FAO devaient bénéficier de ressources dans les pays pour appuyer des groupes thématiques et d'autres mécanismes de collaboration interinstitutions. À titre provisoire, 1,5 million de dollars EU ont été prélevés du Programme de coopération technique au profit des représentants de la FAO.³⁵

167. Les représentants de la FAO ont aussi noté les carences du réseau des Coordonnateurs résidents des Nations Unies qui tend à affaiblir la présence des autres organisations. Cela s'applique particulièrement aux institutions spécialisées comme la FAO dont les objectifs techniques, la structure opérationnelle et les cycles budgétaires ne correspondent pas forcément à ceux du PNUD. En grande partie, cette situation tient à l'ambiguïté du rôle du PNUD, dont les représentants sont aussi des coordonnateurs résidents, ce qui risque de créer des conflits d'intérêts. Il sera difficile pour le coordonnateur résident de s'acquitter de son rôle de coordination de manière impartiale, car dans la situation actuelle le coordonnateur résident et le représentant du PNUD sont étroitement liés

168. Enfin, les évaluations conjointes de pays/PNUAD n'ont pas encore rempli leur promesse quant à l'établissement d'importants programmes conjoints. Les représentants de la FAO estiment que les initiatives conjointes de l'UNCT présentent certains points faibles. Les groupes thématiques manquent souvent d'efficacité et le dialogue avec les organismes publics compétents est insuffisant. Ils ont relevé que les évaluations conjointes de pays/PNUAD devraient être mieux adaptées à la situation des pays, notamment aux capacités des organismes publics, à l'harmonisation nécessaire avec les priorités des pays et à d'autres processus (comme les stratégies de réduction de la pauvreté) et qu'elles ont besoin d'un dialogue plus ouvert avec les autorités sur la teneur du soutien des Nations Unies à un pays donné. Des stratégies d'aide conjointe autres que les évaluations conjointes de pays/PNUAD indiquent toute l'aide potentielle (et pas seulement la modeste partie revenant au système des Nations Unies) et pourraient être élargies au-delà de la poignée de pays où elles existent déjà. Le Mozambique, par exemple, a renoncé au PNUAD. Dans les pays pour lesquels il existe déjà une évaluation, il a été décidé qu'une évaluation conjointe de pays ne serait pas nécessaire.

169. Les partenariats de la FAO dans les pays seront certainement influencés à l'avenir par ce cadre en évolution de la coopération au développement qui comporte de nouvelles formes d'aide, là où le soutien budgétaire, les approches sectorielles et les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) pourront devenir plus courantes. Comme la coopération technique, le soutien international et l'aide directe sont de plus en plus souvent fournis dans le cadre de programmes, la FAO aura

³⁵ PC 93/6(a) Policy and generational framework of the Technical Cooperation Program (TCP) – Strengthening the TCP – Management's Proposals.

besoin de définir clairement sa politique, étayée par des directives fournies aux bureaux de terrain et des procédures plus souples, si elle souhaite jouer un rôle actif dans ce contexte en évolution.

170. Comme indiqué au titre de la vue d'ensemble, il existe une collaboration bilatérale non négligeable avec d'autres organisations des Nations Unies. Cette collaboration est importante dans les activités relatives aux situations d'urgence, domaine dans lequel le système des Nations Unies a déployé des efforts considérables ces dernières années pour accroître la coordination et l'harmonisation, ainsi que la participation de la FAO au système des Appels communs interinstitutions. Elle se concrétise parfois par des lettres communes bilatérales, comme avec le PAM (voir ci-après) et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) l'un des principaux partenaires des Nations Unies dans les pays, en troisième position après le PAM et le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH). La FAO et l' HCR collaborent dans divers domaines concernant l'aide aux réfugiés, aux rapatriés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Les projets de collaboration incluent des évaluations conjointes des besoins dans les domaines des secours et du relèvement agricoles, l'échange d'informations, des programmes conjoints (y compris à l'appui de la sécurité alimentaire) et la fourniture d'intrants agricoles pour permettre aux rapatriés et aux réfugiés d'accéder à l'autosuffisance.

d) Partenariats entre les organisations ayant leur siège à Rome

171. Les rapports se sont considérablement améliorés au cours des dernières années et des progrès ont eu lieu dans le cadre d'un travail conjoint de promotion. Des déclarations ont été faites lors de conférences d'orientation et des accords de coopération ont été pris dans les pays. Des lettres communes bilatérales ont été préparées, ou sont sur le point de l'être, avec chacune des deux autres organisations, et des points focaux pour le FIDA et le PAM ont été désignés. Dans une publication commune³⁶ présentée en mars 2002 lors de la Conférence internationale sur le financement du développement, le FIDA, le PAM et la FAO ont proposé d'un commun accord une « action sur deux fronts », cadre conceptuel pour lutter contre la faim et la pauvreté. L'Alliance internationale contre la faim, mise en place après le Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après*, reflète aussi l'intention de ces trois organisations de promouvoir ensemble aux niveaux mondial et national pour une volonté politique ferme et des actions concrètes susceptibles de réduire rapidement l'incidence de la faim dans le monde (voir encadré 8). Ces trois organisations ont travaillé ensemble sur des questions relatives à la pauvreté et à la faim pour le Groupe sur les menaces et les défis, qui a servi à l'élaboration du document du Secrétaire général pour le Sommet du Millénaire: *cinq ans après*, et ont préparé des publications conjointes et des manifestations parallèles pour le Sommet. Plus récemment, au cours d'une manifestation publique conjointe, les trois organismes ont lancé le Projet du Millénaire.

172. Aujourd'hui encore, les partenariats entre les trois organisations ayant leur siège à Rome sont encore marqués par l'influence des rapports fluctuants et parfois tendus du passé. Cette situation s'explique de diverses façons, la plus évidente tenant à la proximité, voire au chevauchement de leurs mandats. L'alimentation est leur préoccupation commune et la FAO comme le FIDA traitent de l'agriculture sous différentes perspectives, leurs rôles étant intrinsèquement liés. À cet aspect institutionnel viennent parfois s'ajouter des problèmes de personnalités et une certaine rivalité entre leurs personnels respectifs.

173. Les progrès réalisés dans le domaine de la sensibilisation ne sont pas encore visibles sur le plan opérationnel, malgré quelques bons exemples de collaboration dans des domaines techniques. Le personnel des deux autres organisations a souvent l'impression que la FAO cherche à s'imposer, alors qu'elle ne dispose pas forcément des capacités et des ressources qui le lui permettraient.

³⁶ Réduction de la pauvreté et de la faim: le rôle essentiel du financement de l'alimentation, de l'agriculture et du développement rural.

174. Dans l'ensemble, la collaboration avec le FIDA est plus fréquente qu'avec le PAM. En principe, la FAO et le FIDA peuvent collaborer sur tous les aspects du développement rural, les deux organismes ayant un rôle bien défini (le FIDA est une institution de financement, alors que de toute évidence la FAO ne l'est pas). En fait, l'essentiel de la collaboration entre la FAO et le FIDA concerne certains financements du FIDA qui servent de subventions d'assistance technique à la FAO, au titre du Programme de coopération.³⁷ Cela démontre la nature des partenariats FAO-FIDA, qui reposent davantage sur la complémentarité que sur la compétitivité. La collaboration technique, au niveau mondial, est fréquente et appréciée de part et d'autre dans des domaines comme l'élevage (voir le Réseau international pour le développement de l'aviculture familiale) et la parité hommes-femmes (Programme d'analyse des questions socio-économiques et des spécificités de chaque sexe (SEAGA)).

175. Toutefois, dans les pays, le FIDA ne collabore pas en général avec la FAO. L'évaluation récente de la décentralisation de la FAO³⁸ indique que « *Le FIDA est souvent le principal donateur dans le secteur agricole. La FAO, de son côté, dispose des connaissances techniques et d'un bureau de pays. Cela dit, le FIDA tend à préférer le PNUD, le PAM ou d'autres organismes lorsqu'il doit s'établir dans un pays, La FAO, qui ne cache pas ses difficultés financières, ne fournit pas de services à titre gratuit, même de nature technique. Le FIDA s'est donc tourné vers des organisations susceptibles de le faire, pour établir avec elles des partenariats sur des projets* ».

176. Le mandat du PAM est plus limité que celui de la FAO. Les domaines dans lesquels il est possible d'établir des partenariats sont donc moins nombreux, notamment sur le terrain, puisque l'essentiel de ses activités concerne maintenant les opérations d'urgence. De ce fait, la nomination du Directeur de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) comme point focal du PAM semble être le choix le plus judicieux pour favoriser la collaboration entre les deux organisations. Le partenariat le plus important et de plus longue durée entre les deux organismes concerne les évaluations des récoltes et des disponibilités alimentaires. Selon l'évaluation de l'Objectif stratégique A3 « *les gouvernements et la communauté internationale des donateurs* » s'accordent à reconnaître qu'il s'agit « *d'un instrument précieux de sensibilisation aux crises alimentaires qui menacent* », mais qu'il ne fournit pas toutes les informations nécessaires sur les programmes. Les deux organismes participent actuellement à un travail méthodologique et approfondi sur les besoins d'évaluation, et il faudrait s'efforcer d'assurer une collaboration optimale lorsque la répartition des tâches n'est pas clairement établie. On peut citer aussi la collaboration relative aux projets de jardins scolaires, de distributions conjointes de semences et de nourriture en Afrique et d'utilisation du réseau logistique du PAM pour la distribution d'intrants de la FAO.

177. Parmi les bons exemples de collaboration avec le PAM dans les pays, on peut citer un projet mis en place au Mozambique (Soutien à la structure de coordination de la sécurité alimentaire et aux Systèmes d'alerte rapide et d'information du SETSAN³⁹). Dans ce cas, la collaboration entre les deux organisations a peut-être été facilitée par le fait que le responsable du projet était un ancien fonctionnaire du PAM et de la FAO.

178. **Recommandation 7:** *Renforcer les partenariats dans les pays avec les organisations des Nations Unies, principalement en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire*

³⁷ Il est difficile d'évaluer l'importance des fonds que le FIDA met à la disposition de la FAO en dehors du Programme de coopération, l'accord cadre relatifs aux dons et aux prêts n'ayant été signé que récemment (juin 2004). Cela dit depuis cette date environ 10 000 000 dollars ont été engagés ou sont sur le point d'être engagés, pour une période de 36 mois et des négociations sont en cours pour 2 000 000 dollars supplémentaires.

³⁸ Référence à l'évaluation de la décentralisation.

³⁹ (UTF/MOZ/071/MOA).

- a) Les possibilités d'établir des partenariats avec les organisations qui ont une forte présence sur le terrain et des capacités opérationnelles devraient être étudiées manière plus systématique. Elles devraient s'inspirer des modèles d'accords existant dans l'Organisation qui établissent clairement une répartition des tâches (par exemple lettre commune FAO-HCR, Mémoire d'accord ou autres accords semblables avec l'UNICEF, le CCD).
- b) Les cadres des priorités nationales (reposant sur le modèle proposé dans l'Évaluation de la décentralisation de la FAO et approuvé par le Directeur général) aideront les partenaires potentiels à avoir une idée des intentions de la FAO dans le pays et de ses besoins en compétences et en ressources. Ils donneront aussi aux représentants de la FAO les bases permettant de déterminer les domaines les plus pertinents pour établir des partenariats. La FAO pourrait s'inspirer du travail entrepris par l'OMS dans ses Stratégies de coopération avec les pays.
- c) Les représentants de la FAO devraient être encouragés à choisir des partenaires dans les pays et à tenter de conclure des accords sur des points précis (par exemple Protocole d'accord UNICEF-FAO en vue de favoriser la sécurité alimentaire au Soudan).

179. **Recommandation 8:** *Établir clairement les rôles respectifs des organisations ayant leur siège à Rome*

Les lettres communes bilatérales entre la FAO et chacun des deux autres organisations basées à Rome représentent certainement un progrès vers le renforcement de la collaboration toutefois, la FAO, le FIDA et le PAM devraient procéder à une déclaration conjointe sous forme d'un Mémoire d'accord signé par les Directeurs des trois organisations. Ce document pourrait établir les domaines de collaboration, répartir clairement les tâches, non seulement sur la base des mandats respectifs, mais en tenant compte aussi des capacités et des ressources de chaque organisation. Cette déclaration devrait reposer sur le cadre conceptuel commun de l'approche « sur deux fronts » susmentionné, et avoir pour but de prendre des mesures concrètes à divers niveaux et par le biais de diverses modalités de partenariats.

Encadré 8. L'Alliance internationale contre la faim: parvenir à la phase intermédiaire

À ce jour, sur les quatre-vingt neuf pays qui ont exprimé leur intention de créer des Alliances internationales contre la faim, trente-quatre ont pris concrètement des mesures à cet effet (quatorze alliances sont organisées par des OSC et vingt par les pouvoirs publics, comme prévu au départ). Depuis février 2005, environ quinze de ces trente-quatre pays mènent des activités régulières.

En 2004, un document stratégique relatif à l'Alliance a été préparé conjointement par la FAO, le FIDA et l'IPGRI (pour le compte du GCRAI), le PAM, le Comité international de planification des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire et le Groupe ad hoc des ONG internationales.

L'Alliance, qui a été lancée en octobre 2003, n'en est qu'à ses débuts. On peut encore relever des entraves ne permettant pas de progresser de manière optimale. Les ressources humaines et financières disponibles sont insuffisantes pour permettre une action efficace et les partenaires sont loin d'être pleinement mobilisés. Les personnes interrogées dans les différents organismes soulignent qu'il faudra encore du temps pour que les organismes chefs de file s'approprient l'Alliance et définissent leurs rôles et leurs contributions – sans perdre pour autant leur identité – en évitant une assimilation institutionnelle par l'une des organisations. Une meilleure prise en charge suppose notamment, la participation financière de tous les partenaires.

En outre, on relève des rivalités entre partenariats dans les pays (comme l'Alliance nationale pour le développement agricole et rural de l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA) ou la Coalition pour l'amélioration des conditions d'existence du FIDA). L'IAAH doit être plus ouverte aux

possibilités offertes par les autres structures déjà implantées dans les pays et contribuer, de manière directe ou indirecte, aux objectifs de l'IAAH.

Comme confirmé par l'auto-évaluation effectuée en 2004, il existe aussi une certaine confusion entre les rôles respectifs de L'Alliance internationale contre la faim et du Réseau pour le développement rural des Nations Unies, bien que le Réseau puisse éventuellement aider à traduire la volonté politique de l'Alliance en activités techniques et de terrain. L'équipe chargée de l'évaluation estime qu'une fusion institutionnelle des deux secrétariats pourrait avoir des effets bénéfiques pour les deux initiatives.

D.2 Partenariats avec la Banque mondiale

180. La collaboration avec la Banque mondiale, les banques de développement régional et les fonds internationaux ont lieu principalement par l'intermédiaire de la Division du Centre d'investissement (TCI). Cette division, à l'aide de fonds provenant d'institutions multilatérales, encourage les investissements dans le secteur agricole et stimule le développement rural en aidant les pays en développement à déterminer et à élaborer des politiques, des programmes et des projets agricoles efficaces et durables. Comme indiqué plus haut, ces partenariats ne figurent pas dans la présente évaluation. Il est difficile de comprendre les rapports de la FAO avec ces organisations sans évaluer le partenariat principal qui les relie à la FAO, toutefois il existe de nombreuses autres initiatives conjointes de collaboration, notamment avec la Banque mondiale qui ne relèvent pas du Programme de coopération et dont il a été possible de tirer des leçons.

181. Pour l'essentiel, la collaboration avec la Banque mondiale a lieu entre fonctionnaires et se limite à un échange d'informations. Ces « partenariats » spontanés et informels sont efficaces et présentent des avantages réciproques. La collaboration entre la FAO et la Banque mondiale n'a pas toujours été facile. Les partenariats et les réalisations du Programme de nettoyage des pesticides périmés, par exemple ont été entravés par divers facteurs, notamment une mauvaise gestion des fonds provenant du FEM, un manque de reconnaissance des potentiels de contribution de la FAO et une influence réduite de la FAO sur la prise de décisions relatives à l'utilisation des fonds. Il semble que les partenariats avec la Banque mondiale fonctionnent au mieux lorsque de gros financements ne sont pas en jeu et dans des domaines techniques spécifiques pour lesquels la FAO dispose de compétences bien déterminées. C'est le cas notamment pour le travail conjoint effectué dans le domaine de l'eau, de l'irrigation et des régimes fonciers. La collaboration relative à FAOSTAT est également positive (la FAO bénéficie des données de la Banque mondiale sur la pauvreté et la Banque mondiale des données de la FAO sur l'agriculture et l'alimentation)

D.3 Partenariats avec d'autres OIG, y compris les organismes régionaux

182. Il est difficile d'établir des traits communs et des modèles de partenariats avec les OIG du fait de leur grand nombre et aussi parce qu'elles varient considérablement quant à leurs objectifs et pour ce qui est des modalités et de l'intensité des rapports. La pertinence et le rapport coût efficacité de ces partenariats doivent être examinés au cas par cas. La FAO et les OIG ont en commun le type d'entités représentées (les pouvoirs publics), bien que dans la plupart des cas, la FAO dispose de davantage de membres que les OIG dans un partenariat. C'est pour cette raison et aussi parce que la FAO travaille dans des domaines dans lesquels les partenaires ont également un mandat et qu'il est difficile de déterminer clairement les rôles respectifs et les responsabilités. Il est donc nécessaire de les étudier avec soin et de procéder à une répartition précise des tâches pour éviter les chevauchements, les doubles emplois et les rivalités.

183. De nombreuses organisations ont un caractère régional (par exemple l'Autorité intergouvernementale sur le développement (IGAD), la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC), l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA)). Face à la croissance des accords régionaux d'intégration, la FAO peut renforcer ses partenariats stratégiques avec les organisations qui participent à la coopération régionale et aux efforts d'intégration.

184. Les rapports de la FAO avec l'IICA ont été analysés dans le cadre de l'évaluation de la décentralisation de la FAO, qui a souligné la coïncidence des mandats et a conclu que malgré un accord signé entre les deux organisations en 2002, on ne relevait encore à ce jour aucune action conjointe. L'évaluation a recommandé de renforcer les efforts en vue d'identifier les domaines de collaboration sur les avantages comparatifs respectifs.

185. Le partenariat entre la FAO et le Fonds commun pour les produits de base illustre les avantages de la collaboration mais un déséquilibre entre les contributions pourrait annuler les effets de la collaboration entre les deux organismes. Sur certains points on relève des chevauchements entre le mandat du Fonds commun pour les produits de base et les programmes de la FAO sur le commerce et les produits, comme le rôle du Fonds commun pour les produits de base en vue de faciliter l'« l'accès des États membres à des sources fiables d'information sur l'évolution et les prévisions relatives aux secteurs des produits de base »⁴⁰. Un certain nombre de Groupes intergouvernementaux sur les produits ont été nommés Organismes internationaux de produits (OIP), et le Fonds commun pour les produits de base a octroyé des subventions et des prêts sous leur contrôle technique. La Division des produits et du commerce international (ESC), qui assure le secrétariat du partenariat FAO-OIP, participe donc à l'élaboration et à l'examen des projets financés par le Fonds commun pour les produits de base. La Division des produits et du commerce international (ESC) propose et approuve les propositions de projets pour les financements du Fonds commun pour les produits de base et agit en tant qu'organisme de contrôle. Une récente auto-évaluation du programme a examiné les rapports entre les deux organisations et a conclu que « les pays bénéficiaires estiment pour la plupart que les projets financés par le Fonds commun présentent des avantages considérables. Les agents de la Division ESC considèrent toutefois que les Fonds commun ne rétribue pas à leur juste valeur les efforts qu'ils consacrent à la gestion des projets et recommandent que le Mémoire d'accord entre la FAO et le Fonds commun soit renégocié. De son côté, le Fonds commun insiste auprès de la FAO pour qu'elle fasse davantage en matière de formulation de projets et s'intéresse en particulier aux produits de base orphelins ce qui pourrait s'avérer difficile compte tenu de la diminution constante des ressources de l'Organisation ».

186. Les mandats, les synergies possibles et la division des tâches doivent être soigneusement examinés pour prendre en considération un partenariat avec des OIG. À cet effet, des études thématiques et/ou géographiques (régionales) approfondies des partenariats avec les OIG pourraient être utiles. Elles pourraient en particulier prévoir d'examiner les moyens de renforcer les partenariats avec les OIG sur la coopération et l'intégration régionales.

E. ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS À L'APPUI DE LA STRATÉGIE

E.1 Gestion globale des partenariats

187. Comme indiqué précédemment, les partenariats sont gérés par diverses unités et divers fonctionnaires de la FAO. Ainsi, les rapports avec le GCRAI et les institutions de recherche relèvent de la Division de la recherche, de la vulgarisation et de la formation (SDR) et les rapports avec les banques internationales et régionales de développement du Centre d'investissement. La Sous-Division de la Conférence, du Conseil et des relations avec les gouvernements est le point focal avec toutes les organisations intergouvernementales (OIG) hors du système des Nations Unies, à l'exclusion des institutions financières. Elle gère avec l'Unité des relations avec le système des Nations Unies (SADN) et l'Unité des ressources et des partenariats stratégiques (TCDS) une base de données informatisée sur les organisations extérieures qui participent aux réunions. Récemment, afin de renforcer les partenariats avec les organisations basées à Rome,

⁴⁰ Plan d'action du Fonds commun pour les produits de base 2003-07.

deux points focaux ont été désignés dans le Centre d'investissement et la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation pour gérer les rapports de la FAO respectivement avec le FIDA et le PAM. Il arrive souvent que ces fonctionnaires et ces unités ceux avec lesquels les partenariats ont été entrepris et qui sont chargés de la contribution de la FAO au partenariat

188. Deux unités ont pour mandat de donner à l'Organisation des orientations en matière de partenariats *stratégiques*. Il s'agit: i) de l'Unité des conseils d'orientation stratégique concernant le système des Nations Unies directement rattachée au Bureau du Directeur général et appuyée par le Bureau de liaison avec les Nations Unies – New York (LONY) et ii) de l'Unité des ressources et des partenariats stratégiques, créée en février 2002 dans le cadre de la réforme du Département de la coopération technique pour regrouper diverses fonctions concernant les partenariats réparties auparavant entre différentes unités. En outre, du fait du caractère très spécialisé du Comité de haut niveau sur la gestion, la responsabilité des questions afférentes a été confiée au Département de l'administration et des finances (AF).

189. Les principales fonctions de l'Unité des relations avec le système des Nations Unies (SADN) ont trait au suivi de l'évolution des orientations du système des Nations Unies présentant un intérêt pour la FAO, notamment du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), de son Comité de haut niveau sur les programmes et d'autres mécanismes de coordination interinstitutions. Cette unité conseille la FAO sur la contribution qu'elle peut apporter aux débats de politique générale au sein du système des Nations Unies aux niveaux intergouvernemental et interinstitutionnel et sur le profit qu'elle peut en tirer. Elle assure la liaison avec les organisations et les organismes du système des Nations Unies pour une interaction efficace. La SADN donne aussi des conseils au personnel technique qui participe aux groupes interinstitutions (par exemple, Groupe des Nations Unies pour l'eau, Groupe des Nations Unies pour l'énergie, Groupe des Nations Unies pour les océans) ou qui souhaite prendre part à des initiatives prévoyant une coopération interinstitutions. En outre, l'unité sert de filtre pour la documentation et l'information sur les questions et les nouvelles relatives aux Nations Unies. L'unité a des ressources limitées (deux fonctionnaires du cadre organique assistés de quatre fonctionnaires des services généraux) et pour l'instant ne dispose pas d'énoncé de ses fonctions.

190. Sur la base de l'énoncé de ses fonctions, l'Unité des ressources et des partenariats stratégiques (TCDS) a, en ce qui concerne les partenariats, le rôle suivant⁴¹:

- Aider le Sous-Directeur général chargé du Département de la coopération technique à mener les négociations stratégiques avec des partenaires publics et privés, en vue de consolider, de diversifier et d'élargir les sources de financement; et
- Jouer un rôle clé dans la définition du rôle de la FAO vis-à-vis de ses partenaires actuels et à venir parmi les ONG, les organisations professionnelles et le secteur privé et coordonner les relations de l'Organisation avec ces entités.

191. TCDS dispose d'un fonctionnaire chargé des relations avec le secteur privé, de deux fonctionnaires et d'un cadre associé à temps partiel s'occupant des rapports avec les organisations de la société civile, et d'un fonctionnaire chargé des relations avec le Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG). En outre, TCDS s'occupe aussi des nouvelles formes de partenariats qui ne seraient pas visées dans la présente évaluation, notamment la coopération décentralisée reliant les autorités locales des pays développés et en développement. La fonction relative au Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG) est nouvelle pour TCDS car il s'agit de rapports récents (la FAO fait partie de l'UNDG depuis 2001). Au départ, l'accent avait été mis sur les activités opérationnelles et axées sur les pays, et l'on avait estimé qu'il valait

⁴¹ L'énoncé des fonctions du TCDS cite d'autres fonctions qui ne concernent pas les partenariats.

mieux que les questions relatives au Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG) soient prises en considération au sein du Département de la coopération technique plutôt que dans l'Unité des relations avec le système des Nations Unies (SADN).

192 Malgré leurs antécédents, les accords institutionnels actuellement en vigueur posent un certain nombre de défis qui peuvent être répartis en deux catégories: (i) ils ne reflètent pas une approche intégrée des partenariats, et (ii) ils ne permettent pas d'exploiter au mieux le potentiel de la stratégie de la FAO en matière de partenariats.

a) *Approche intégrée limitée*

193. L'Unité des ressources et des partenariats stratégiques (TCDS) ne couvre que partiellement la catégorie la plus importante de partenaires (à savoir ceux appartenant au système des Nations Unies), malgré l'idée à la base de la création de l'Unité (une centralisation et une coordination accrues des fonctions de partenariat). Il existe bien sûr des chevauchements entre les fonctions de TCDS et de SADN. En se développant l'UNDG est devenu un autre mécanisme de coordination de l'ensemble du système des Nations Unies basé à New York, dont les fonctions ne sont pas toujours distinctes de celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) et du Comité de haut niveau sur les programmes (HLCP). Les mêmes questions et les mêmes représentants de l'Organisation participent de plus en plus à l'UNDG et aux réunions CCS/HLCP, ce qui comporte une confusion des responsabilités. Il s'agit de deux mécanismes interinstitutions, pour lesquels les décisions sont en dernier ressort prises par les dirigeants. En outre, le Comité de haut niveau sur les programmes (HLCP) a récemment créé un Groupe spécial sur les activités opérationnelles (pour l'Examen triennal d'ensemble des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies). Cela devrait permettre d'améliorer l'interface entre le Groupe des Nations Unies pour le développement et le reste du système. Le Groupe des Nations Unies pour le développement doit en tant que priorité annuelle reconnue, renforcer les liens entre le Comité de haut niveau sur les programmes (HLCP) et le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS). La répartition actuelle des tâches entre TCDS et SADN ne tient pas suffisamment compte de cette évolution.

b) *Interprétation restreinte de la Stratégie*

194. La fonction principale du TCDS en matière de partenariats repose sur une notion limitée des partenariats. La déclaration fonctionnelle donne l'impression que les partenaires sont recherchés en priorité pour augmenter les ressources extrabudgétaires de l'Organisation. Ces possibilités, lorsqu'elles existent ne doivent pas être exclues mais il ne s'agit pas là du but fondamental pour lequel la FAO crée des partenariats. Une telle orientation semble affaiblir les rôles principaux de l'Unité, notamment l'encouragement actif de partenariats reposant sur une claire identification du type des partenaires et d'un large éventail d'objectifs et de modalités.

195. Les membres du personnel de l'Organisation ne connaissent pas suffisamment les autres rôles du TCDS, notamment ceux relatifs aux partenariats avec le secteur privé. Cela est dû notamment au manque de clarté de la fonction elle-même. Comme indiqué par le Point focal du secteur privé, ce rôle concerne un grand nombre de questions stratégiques et opérationnelles relatives au secteur privé: faciliter les investissements privés dans les pays en développement, élaborer de modèles commerciaux, donner des avis sur les politiques aux États membres pour ce qui est du développement du secteur privé, questions relatives à la responsabilité sociale de l'Organisation dans le secteur agricole et dans le secteur de l'alimentation, la diffusion interne des informations sur les appels à proposition, et la gestion des partenariats de la FAO, notamment l'examen de chaque partenariat et le secrétariat du Comité de parrainage. Il semble qu'il y ait une confusion entre l'assistance technique fournie aux pays (c'est-à-dire la promotion des investissements du secteur privé dans les pays en développement et les avis en matière de politiques aux États membres qui devraient faire partie des prérogatives des autres divisions) et le développement et la promotion des partenariats (et des autres fonctions énoncées). En pratique, le

fonctionnaire est débordé par les questions opérationnelles (choix des entreprises, questions relatives au Comité de parrainage⁴²) et ne donne pas de conseils stratégiques aux unités techniques, ou favorise les partenariats avec le secteur privé, dans un contexte où les résultats ont été mitigés et où il existe une forte résistance à la collaboration avec le secteur privé.

196. Le rôle du TCDS relatif aux organisations de la société civile est mieux connu, de nombreuses divisions ayant eu l'occasion de collaborer et d'interagir avec le TCDS. En outre, le chargé régional de liaison (ONG/OSC) à Accra, les points focaux dans les autres Bureaux régionaux et les groupes internes de liaison ONG/OSC ont certainement contribué à l'interaction ONG/OSC, et à la mise en commun des informations et des expériences au sein de l'Organisation. Cela dit cette vision positive doit être révisée compte tenu d'un mandat insuffisamment défini du groupe interne, et du fait qu'elle s'appuie sur la volonté d'agir comme points focaux. Comme indiqué plus haut, le groupe des points focaux ne fonctionne plus depuis un an.

197. **Recommandation 9:** *Amélioration de la gestion des partenariats*

L'Équipe chargée de l'évaluation reconnaît qu'il n'existe pas une solution unique pour relever ces défis. Le choix d'une option plutôt que d'une autre dépend des points essentiels qui sont retenus et qui peuvent évoluer dans le temps. L'Équipe chargée de l'évaluation pense qu'il est encore nécessaire de revoir la stratégie des partenariats en particulier pour les acteurs autres que les États. Il faudrait donc accorder davantage d'attention à la définition des cadres analytiques au sein desquels ces partenariats devraient s'inscrire, ainsi que des types de partenaires à choisir compte tenu des buts et des modalités. Du fait de la contrainte « coûts zéro », l'équipe chargée de l'évaluation a proposé deux options principales:

Proposition A: Vers une gestion stratégique des partenariats davantage axée sur le contenu

- a) Toutes les fonctions concernant Nations Unies et les organisations intergouvernementales devraient fusionner dans une même unité. La responsabilité de l'UNDG devrait relever de SADN, avec un transfert de ressources en personnel et autres. Il existe de bonnes raisons de maintenir et de renforcer une seule unité consacrée au système des Nations Unies i) la FAO fait partie de ce système, et elle a été formée dans ce contexte politique qu'elle contribue elle-même à former; ii) la profondeur et l'ampleur des partenariats de la FAO avec les organisations du système des Nations Unies; et iii) la demande constante de la part de pays développés et en développement de services et de produits nécessitant la coopération entre les organisations du système des Nations Unies, sur une base bilatérale ou avec l'ensemble du système. Il a donc été proposé que SADN reste la source principale de conseils sur les politiques relatives au système des Nations Unies. Les mécanismes de coordination interinstitutions du système des Nations Unies – CCS, HLCP et UNDG – devraient être consolidés dans cette unité (avec les ressources en personnel et autres pertinentes), sans compromettre pour autant les responsabilités des unités de points focaux compétentes pour les questions importantes relatives à la coopération et aux partenariats avec les organisations du système des Nations Unies. À l'OMS et à l'UNESCO la responsabilité de ces mécanismes interinstitutions relève déjà d'une unité organisationnelle, présentant des similitudes avec SADN. Les deux organisations ont relevé que cette étape avait été extrêmement bénéfique car elle leur a permis d'avoir une meilleure vision des questions de politiques examinées, d'assurer une plus grande cohérence de leurs

⁴² TCDS est chargé du suivi du processus, du contrôle du budget/des finances et des échanges de correspondance entre la FAO et les entreprises privées. Tout le long du processus, TCDS fournit des conseils aux départements techniques sur la manière de gérer les rapports. On considère que TCDS est principalement une étape administrative.

positions par le biais de ces mécanismes, de faciliter un renforcement de la continuité des contacts entre les contreparties d'autres organisations et de réduire en général la fragmentation, tout en renforçant la capacité d'analyse stratégique et d'action.

- b) La direction des partenariats stratégiques avec des acteurs autres que les États et les responsabilités pertinentes pourraient être transférées aux unités techniques dont le programme de travail est le mieux adapté pour coordonner ces stratégies, et qui sont le plus à même de fournir des rapports tenant compte de la stratégie. C'est déjà ce qui se produit pour les instituts de recherche. Ces responsabilités supplémentaires ne peuvent être réelles qu'avec le transfert des ressources relatives à ces fonctions. Les unités techniques en assurent la direction par le biais d'un Coordinateur des partenariats (ancien point focal de TCDS) qui pourrait s'appuyer sur des réseaux auxquels participent des fonctionnaires des autres unités pertinentes. Au titre de cette proposition, et pour assurer une meilleure prise en charge des partenariats au sein de l'Organisation, des réseaux internes et une vision interdépartementale et interdisciplinaire des partenariats pourrait être fondamentale.
- c) Les divisions techniques devraient être les principales responsables des partenariats qu'elles gèrent (comme c'est le cas actuellement).
- d) Les coordinateurs de partenariats des différentes unités auxquelles les ressources des partenariats pourraient être transférées devraient être rattachés aux bureaux décentralisés en vue d'encourager, soutenir et renforcer les partenariats dans les pays.
- e) Les questions relatives aux opérations (choix et répertoire des accords) devraient relever du Bureau juridique.
- f) Les bureaux des régions, sous-régions et pays devraient disposer d'une autorité renforcée et d'une plus grande autonomie afin de pouvoir participer à des à leurs niveaux respectifs (régional, sous-régional et national).

Parmi les inconvénients d'une telle structure de gestion on peut citer la perte potentielle d'une vision globale des partenariats au sein de l'Organisation. Ce fait est particulièrement important compte tenu de i) l'importance croissante des approches prévoyant diverses parties prenantes dans la mise en place des travaux de la FAO (surtout dans le domaine normatif) et ii) les chevauchements entre les différentes catégories de partenaires qui ne relèvent pas d'une telle approche fragmentée des partenariats. On pourrait envisager deux moyens d'assurer une approche plus concertée des partenariats:

- la création d'un Comité des partenariats (voir recommandation ci-après) qui pourrait réunir toutes les personnes directement responsables dans les divisions concernées. Ce groupe s'occuperait des questions stratégiques relatives aux partenariats (comme revoir la stratégie des partenariats de l'Organisation, en vue notamment de la révision du cadre stratégique), donner des conseils aux fonctionnaires de haut niveau sur les partenariats, assurer la coordination et éviter les chevauchements, et consolider et faire connaître les expériences de partenariats au sein de l'Organisation.
- Un Sous-Directeur général pourrait être nommé Président du Comité des partenariats. Ce Sous-Directeur général pourrait servir de chargé de liaison de l'Organisation avec les partenaires extérieurs (reflété en partie par le modèle de l' ONUDI avec des acteurs autres que des États).

Proposition B: Vers une approche plus intégrée des partenariats

Cette proposition est plus proche de la structure existante et du concept qui sous-tend la création de TCDS.

- a) Toutes les fonctions relatives aux partenariats stratégiques avec les principaux partenaires extérieurs, à l'exception des partenariats de financement relevant de TC, seraient réunies dans une seule unité: l'Unité des partenariats et de la coordination. Cette unité aurait (dans ses grandes lignes) pour rôle de: i) fournir des directives stratégiques sur tous les partenariats à tous les niveaux de l'Organisation, y compris aux bureaux décentralisés; ii) consolider et faire connaître les expériences de partenariats dans l'Organisation. Le choix de l'emplacement d'une telle unité devrait être analysé de manière plus approfondie. L'Évaluation ne dispose pas des informations nécessaires à cet effet mais une position centrale et neutre paraît souhaitable.
- b) Les points c, e, et f susmentionnés restent les mêmes.

La proposition B prévoit une approche plus intégrée des partenariats mais elle ne tient pas compte du risque de devenir un « bureau de liaison » ou un autre niveau bureaucratique dans la communication ce qui éliminerait ainsi toute spécificité stratégique (une des raisons pour laquelle l'ancien Bureau des relations extérieures a été supprimé). Cela aboutirait à un manque d'intégration entre la fonction substantielle et la fonction de liaison. On court aussi le risque de créer une approche homogène et non différenciée des diverses catégories de partenaires, dont les objectifs et les modalités de fonctionnement sont différents (par exemple, partenaires qui sont des États ou autres, à répartir ultérieurement en rapports entre les Nations Unies et les organisations intergouvernementales d'une part et entre les Nations Unies et les ONG/OSC, le secteur privé et les instituts de recherche d'autre part. Il est également possible d'envisager des solutions mixtes qui prévoient de déterminer des points focaux pour certaines formes de partenariats avec les unités les plus pertinentes, tout en centralisant les autres, avec une unité responsable assurant la liaison Nations Unies - organisations intergouvernementales.

E.2 Affronter les risques liés à l'image

198. Comme évoqué ci-dessus, les partenariats avec le secteur privé, et plus généralement avec des entités non étatiques, qui représentent parfois des intérêts divergents de ceux de la mission de la FAO et peuvent avoir une influence indue, ou du moins réduire la crédibilité de l'Organisation en entachant son impartialité, risquent de porter atteinte à l'image de l'Organisation. Il est arrivé, en effet, que la neutralité, l'objectivité et la crédibilité de l'Organisation soient mises en question. Outre ces risques « techniques », l'Organisation doit se protéger du risque d'être associée à des organisations dont l'image publique est négative et ne correspond pas aux principes fondamentaux sur lesquels repose le système des Nations Unies. L'Organisation doit tenir compte de ce risque intersectoriel dans la gestion de ses partenariats (cela est encore plus important lorsque des avis d'experts et des financements sont en jeu).

199. Ces dernières années un certain nombre de mesures ont été prises pour tenir compte de ce risque, et plus récemment le rapport d'auto-évaluation PE 221A1: Besoins nutritionnels humains a mis en lumière la nécessité de définir clairement les mécanismes en vue d'exclure toutes les possibilités de procédures qui pourraient dégénérer, du fait du soutien financier ou autre, et concerner des intérêts plus limités. À ce jour il n'existe pas de procédure clairement établie pour la tenue de consultations d'experts et d'ateliers techniques par la FAO avec d'autres partenaires des Nations Unies. Les procédures ont fortement évolué avec le temps au fur et à mesure que les problèmes se sont présentés, et l'on constate un manque d'uniformité au sein de l'Organisation et parmi les organismes du système des Nations Unies pour ce qui est de ce rôle normatif.

200. Le Comité de parrainage, mécanisme de la FAO qui analyse le risque des partenariats avec des sociétés privées⁴³, a été créé par le Directeur général en mai 2001 pour sélectionner les sociétés susceptibles d'être contactées, en vue de soutenir le Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après. Le Comité est composé des Directeurs généraux adjoints et/ou de fonctionnaires ayant le niveau de directeur du Département de la coopération technique, de la Division de la vérification des comptes, du Bureau juridique, et de l'administration et des finances. À sa création, il a eu pour tâche principale de sélectionner les entreprises figurant dans la liste des 500 sociétés établies par le magazine Fortune afin de choisir celles avec lesquelles prendre des contacts en vue du parrainage du Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après.

201. Depuis août 2001, le comité a bénéficié de l'appui d'un Groupe de travail⁴⁴ qui examine tous les parrainages envisageables. Le Groupe de travail sélectionne chaque proposition de partenaire en fonction de critères établis; vérifie si la société est un fournisseur actuel, ou participe à un appel d'offre; consulte les sites web des sociétés, notamment sur les questions éthiques et relatives à l'environnement; et établit des consultations avec les unités de la FAO. Enfin le Groupe de travail communique ses recommandations au Comité de parrainage.

202. Bien que le Comité de parrainage ait été créé pour la sélection et l'orientation des parrains, il est maintenant considéré comme le mécanisme utilisé par l'Organisation pour approuver ou rejeter *tout* type de partenariat ou de coopération avec *toute* entité ayant des liens avec le secteur privé.⁴⁵ De ce fait, le travail du Comité de parrainage a considérablement augmenté et il va actuellement au-delà des objectifs et du mandat fixés initialement, en s'occupant de tous les partenaires du secteur privé (y compris les fondations et les ONG rattachées au secteur privé). Cette modification des responsabilités a été reconnue et un numéro récent du Bulletin du Directeur général en a pris acte⁴⁶.

203. Le mécanisme de sélection est certainement utile, mais il présente certains défauts:

- Le processus de sélection tend à appliquer les mêmes critères à tous les nouveaux partenaires potentiels sans tenir compte de leur nature. Il tend ainsi à mettre l'accent sur les points négatifs sans tenir compte de tous les autres aspects qui pourraient les compenser. Cela tient en partie à l'histoire de la création du Comité de parrainage;
- Le nombre des organismes privés éliminés est peu élevé (sur 239 organismes enregistrés par TCDS, 207 ont été acceptés pour un parrainage) et les propositions concernent des sommes limitées destinées pour la plupart à l'opération TeleFood. Sur les 239 organismes vingt-sept seulement s'intéressaient au travail de fond de la FAO. On peut donc émettre un doute quant au rapport coût-efficacité du processus.
- Les critères élaborés pour la section des parrainages – une forme d'accord commercial très transparent – sont appliqués aux partenariats potentiels qui ne concernent ni des accords de parrainage ni des sociétés commerciales;
- Le Comité de parrainage tend à évaluer les partenaires potentiels sans tenir compte du contexte dans lesquels s'inscrit le partenariat envisagé, alors qu'il peut s'agir d'un point essentiel dans le choix d'un partenaire;

⁴³ Le fonctionnement du Comité des parrainages et de son Groupe de travail a été analysé de manière approfondie par une consultante externe Laurie Olsen dans deux rapports internes: tout d'abord en 2003 dans le cadre d'une étude commissionnée par TCDS et à nouveau dans le cadre de la présente évaluation.

⁴⁴ Le Point focal pour le secteur privé (TCDS) assure le secrétariat du Groupe de travail. Ce dernier comprend des fonctionnaires d'AUD.GID et LEG.

⁴⁵ Comme mentionné dans le Plan à moyen terme et dans le mémoire du 29 octobre 2004 – ODG.

⁴⁶ Bulletin du Directeur général 2005/28 du 16 juin 2005.

- Le Comité de parrainage tend à avoir essentiellement un rôle d'acceptation au lieu de s'occuper de facilitation et de politiques. Dans la pratique le processus adopté par le Comité de parrainage est perçu comme un obstacle bureaucratique;
- Le personnel (notamment dans les bureaux décentralisés) ne connaît pas suffisamment les procédures en vigueur relatives aux relations de la FAO avec le secteur privé; et
- Le Comité de parrainage n'a pas participé à l'instauration de tous les rapports de la FAO avec le secteur privé.

204. Un certain nombre de recommandations importantes visant à assurer un processus transparent, objectif et neutre figurent dans le rapport d'auto-évaluation PE 221A1: Human Nutrition Requirements. On peut citer, entre autres, les suivantes:

- Préparation d'un manuel officiel présentant clairement les procédures et les protocoles à adopter pour organiser, diriger et rédiger des rapports sur ces réunions;
- Dans les domaines très sensibles, où il existe un risque d'influences anormales les ressources financières affectées aux réunions d'experts et aux autres activités normatives devraient provenir exclusivement des fonds du programme ordinaire ou d'un fonds centralisé de ressources extrabudgétaires de la FAO et des organisations des Nations Unies concernées.

205. L'équipe chargée de l'évaluation est favorable à ces recommandations et à leur application dans d'autres domaines scientifiques relevant du mandat de la FAO.

206. **Recommandation 10:** *Simplification des procédures*

Le mandat et les fonctions du Comité de parrainage ont été examinés par TCDS et par le Groupe de travail en vue d'aborder certaines des questions évoquées plus haut ainsi que le renforcement du rôle de facilitation du mécanisme. Les résultats ont été reportés dans le n° 2005/28 du Bulletin du Directeur général publié le 16 juin 2005. L'Équipe chargée de l'évaluation recommande:

- a) Qu'une première sélection des partenaires potentiels soit effectuée avant toute prise de contact, de manière à ce qu'ils bénéficient en quelque sorte d'une approbation préalable. Les signataires du Pacte mondial et les entreprises ayant respecté la responsabilité sociale des entreprises pourraient être "présélectionnés". Le choix des partenaires pourrait être confié à un organisme extérieur (utilisé par le Pacte mondial et par certaines organisations des Nations Unies).
- b) Afin que la sélection des petits partenariats ne relève pas en totalité du Comité, outre le processus d'approbation préalable susmentionné, il est suggéré que les petits partenariats ou les partenariats relèvent en dernier ressort du responsable de la Division concernée par le partenariat avec l'aide du Bureau juridique (comme cela a été proposé dans le cas des partenariats potentiels pour l'Année internationale du riz). Le point focal du secteur privé devrait en être informé systématiquement.

207. **Recommandation 11:** *Évaluer les partenaires dans le contexte du partenariat, en évaluant les risques par rapport aux avantages potentiels*

- a) En examinant les partenaires potentiels, il faudrait tenir compte de leurs points forts et des autres contributions qu'ils pourraient fournir pour compléter les compétences de la FAO⁴⁷. Les critères de sélection retenus par la FAO ne se prêtent pas à la juste

⁴⁷ Déclaration de principes du PNUD sur les rapports avec le monde des affaires, New-York, 2004 (page 8).

évaluation des partenariats. La FAO devrait envisager la méthode utilisée par l'ONUDI⁴⁸: « *Il sera peut-être difficile de trouver des partenaires parfaits qui respectent tous les principes d'un partenariat avec l'UNIDO. On préférera donc à la « perfection » la volonté et la capacité des partenaires potentiels* ». Pour ce qui est du secteur privé, par exemple, le PNUD ajoute qu'ils « *l'évaluation ne devrait pas porter seulement sur les activités passées mais tenir compte aussi des dispositions actuelles, de l'engagement et des objectifs poursuivis.* »

- b) La décision d'établir un partenariat devrait être liée au partenariat proposé. La FAO doit tenir compte des potentiels susceptibles de compenser les risques. Du fait d'une telle modification de ses fonctions le Comité devrait adopter une approche stratégique des partenariats, et d'agir comme promoteur de cette stratégie. Le Comité de parrainage devrait être transformé en Comité des partenariats. Ses fonctions consisteraient à i) fournir au Directeur général et à l'Organisation des directives stratégiques relatives aux partenariats avec le secteur privé et avec des acteurs autres que des États en général, et ii) examiner et cautionner les principaux partenariats avec des acteurs autres que des États. Ces mesures figurent en partie dans le Bulletin du Directeur général susmentionné, qui propose d'adopter des fonctions similaires et de changer le nom du Comité de parrainage en « Comité consultatif des partenariats avec le secteur privé ». Cela dit, le Bulletin décrit un comité beaucoup plus simple, chargé d'examiner les risques liés à l'éthique, au droit et à l'image et les autres risques liés aux partenariats avec le secteur privé et ne couvre pas tous les types de partenaires.
- c) L'examen des partenariats devrait reposer sur une définition très précise des partenaires, de leurs objectifs, de leurs modalités, de leurs incitations et de leurs motifs ainsi que de l'analyse des risques pertinents⁴⁹. Le Comité des partenariats pourrait être assisté d'un groupe de personnes chargées plus précisément d'analyser, d'aborder et de gérer les risques associés au partenariat.

208. **Recommandation 12:** *Assurer de manière efficace la communication relative aux procédures au sein de l'Organisation*

Les politiques et les procédures révisées devraient être communiquées à l'ensemble du personnel de l'Organisation. En outre, la possibilité de préparer des modules de formation en collaboration avec le Service de la mise en valeur des ressources humaines (AFHO) mériterait d'être étudiée afin de renforcer et de développer les capacités du personnel dans le domaine de la création et de la gestion des partenariats.

V. Conclusions et enseignements tirés

209. **La FAO doit affiner sa stratégie et son approche des partenariats avec des acteurs extérieurs, notamment s'il s'agit d'acteurs autres que les États**, pour veiller à ce que les priorités de l'Organisation soient respectées dans les partenariats et pour éviter la fragmentation des efforts. À cet effet, il convient de tenir compte des considérations ci-après.

210. L'évaluation a eu beaucoup de mal à obtenir une vision d'ensemble des partenaires de la FAO, à comprendre ce que recherche la FAO dans ses partenariats et à cerner les modalités d'établissement de partenariats avec la FAO. Cela tient en partie à la nature informelle de la plupart des accords de collaboration. Par ailleurs, l'absence d'accord écrit entre les organisations

⁴⁸ ONUDI – Business Partnerships for Industrial Development Partnership Guide, ONUDI, Vienne, 2002 (p.17).

⁴⁹ Laurie Olsen a proposé, dans un document interne de travail préparé pour l'Évaluation, un modèle pour la création d'un partenariat à utiliser comme base pour étudier le processus de sélection et les politiques opérationnelles.

qui travaillent ensemble rend difficile de cerner les partenariats. Si les conclusions de l'Équipe chargée de l'évaluation sont positives pour la plupart des partenariats informels, il existe néanmoins des **avantages à conclure des accords écrits**, surtout lorsque la collaboration peut éventuellement être élargie à une vaste gamme d'activités. Plus précisément, les Mémoires d'accord peuvent constituer une étape utile en direction du renforcement de la collaboration, dans la mesure où ils définissent les domaines de collaboration et donnent une répartition claire des tâches à accomplir, tout en tenant compte des capacités et des ressources de chaque partenaire.

211. Ces difficultés s'expliquent aussi pour d'autres raisons, liées à certaines questions que doit aborder l'Organisation:

- **L'absence de source d'informations consolidées sur les partenaires et les partenariats.** Les efforts pour rassembler et assurer le suivi de ces informations sont souvent dispersés et il n'existe pas un registre centralisé. Les mesures les plus importantes à cet effet ont été prises pour les Plans à moyen terme. On ne saurait surestimer l'importance d'avoir une vision d'ensemble des partenariats: d'une part parce que la FAO doit établir des partenariats stratégiques; et d'autre part pour éviter le risque que des fonctionnaires puissent créer des partenariats qui ne relèvent pas des domaines dans lesquels la FAO possède d'un avantage comparatif. Les unités chargées de la gestion des partenariats devraient faire un effort pour consolider leurs informations et leurs connaissances en ayant recours aux réseaux et aux systèmes d'information existants. Cela devrait permettre d'obtenir une base d'informations pour l'Organisation et la mise en commun d'expériences de pratiques interactives (diverses parties prenantes, sessions de dialogue).
- **L'absence de définition communément admise des termes « partenariat » et « partenaires »,** qui fait que les informations rassemblées ne sont pas suffisamment fiables et utilisables sans un examen attentif. Des politiques et des stratégies claires pour l'Organisation doivent reposer sur une conception commune des partenariats conçus comme une association volontaire de partenaires, ayant un intérêt en commun et des ressources complémentaires. Ces partenaires entreprennent une action permettant à chacun d'eux de bénéficier d'avantages et ils acceptent de partager des risques à cet effet.

212. La FAO **collabore de manière intensive** avec d'autres organisations (horizontalement pour trouver des complémentarités sur des thèmes intersectoriels et interdisciplinaires, et verticalement, tant en amont (recherche) qu'en aval (diffusion). L'Organisation entretient des rapports avec des partenaires traditionnels (Nations Unies, OIG, instituts de recherche), mais aussi, de plus en plus, avec des acteurs autres que des États, dans presque tous les domaines d'action. La FAO a instauré depuis longtemps des partenariats avec des organismes extérieurs et, dans l'ensemble les partenariats font partie intégrante de la gestion de l'Organisation, du moins avec les partenaires traditionnels.

213. **Certains fonctionnaires hésitent à instaurer des partenariats avec des acteurs autres que les États**, notamment avec le secteur privé. Parmi les principales raisons invoquées, on peut citer l'opinion fréquente selon laquelle le secteur privé ne tient pas suffisamment compte de l'intérêt public: Il est également relevé qu'en travaillant avec des organismes privés tout en s'occupant d'autres entités il pourrait être difficile d'équilibrer des objectifs d'efficacité, d'efficience et de transparence.

214. En général, les rapports avec la FAO (en tant que partenaire) sont satisfaisants. Le personnel qui participe aux partenariats est en général très consciencieux et acquis aux partenariats qu'il gère. Il existe des dénominateurs communs entre ce que les organisations extérieures et les partenaires cherchent dans un partenariat avec la FAO:

- La FAO est une organisation qui dispose d'une assise importante et qui est capable de coopérer avec un grand nombre de partenaires. Les processus novateurs comportant de

nombreuses parties prenantes (pour l'élaboration des cadres réglementaires, par exemple) ont été très appréciés;

- La FAO est une source importante d'informations à l'échelle mondiale; et
- La FAO diffuse des informations à l'échelle mondiale.

215. Il est surprenant de constater que relativement peu de partenaires, notamment parmi les instituts de recherche, voient dans la FAO une source d'expertise. Ils le font essentiellement dans le domaine où la position dominante de la FAO est indéniable (comme pour les pêches et les forêts).

216. La FAO est souvent perçue, notamment par ses partenaires des Nations Unies, comme une organisation sans moyens, faute de souplesse du point de vue des ressources (financières et humaines) nécessaires pour pouvoir pleinement jouer son rôle dans le cadre de partenariats. Il est arrivé, en effet, que le manque de ressources financières et de personnel ait eu des effets négatifs sur l'efficacité des partenariats. Il n'est donc pas surprenant que les partenariats les plus satisfaisants soient ceux qui relèvent entièrement du programme de travail ordinaire et/ou bénéficient de financements extrabudgétaires substantiels. Il faudrait envisager les partenariats comme un investissement exigeant des ressources humaines et financières spécifiques.

217. **Si la FAO veut conserver son rôle d'intermédiaire neutre, elle devrait assurer une représentation plus équilibrée des différents acteurs** au sein d'une même catégorie de partenaires et entre différentes catégories. À cet effet, la FAO doit notamment faire preuve d'une plus large ouverture dans le choix de ses partenaires, en particulier parmi les acteurs autres que les États. Comme indiqué précédemment, l'essentiel des rapports de la FAO avec la société civile concerne actuellement les organisations de producteurs, et il n'est pas tenu suffisamment compte des autres agents de la filière alimentaire. De même, l'Organisation travaille principalement avec des fondations et des organisations industrielles plutôt qu'avec des entreprises individuelles. Le plus souvent, il s'agit de grandes sociétés transnationales des pays développés et non de petites et moyennes entreprises du monde en développement. Certaines possibilités sont donc perdues, qu'il faudrait explorer en commençant par le choix des partenaires extérieurs et l'identification de leur contribution potentielle à l'efficacité de la FAO. Pour ce qui est des petites et moyennes entreprises, il faudrait reconnaître qu'elles disposent de ressources limitées et que la collaboration – dans un premier temps du moins – devrait s'inscrire dans le cadre des projets.

218. Pour renforcer les partenariats de la FAO avec des acteurs autres que des États il est nécessaire de **mieux connaître les acteurs extérieurs** à l'Organisation – notamment les acteurs autres que des États -, et à améliorer la communication en renforçant la promotion du travail de l'Organisation et des domaines dans lesquels elle possède des avantages comparatifs. Il semble que, d'une part, la FAO n'a pas suffisamment assimilé la maturité croissante du système des Nations Unies dans sa compréhension des acteurs autres que les États (en particulier du secteur privé). D'autre part, les instituts de recherche, les organisations du secteur privé et les ONG/OSC ont signalé qu'elles connaissaient mal l'action de la FAO et les possibilités qu'elle pouvait offrir. En effet, certains fonctionnaires se sont occupés de partenariats avec dévouement et compétence, mais dans son ensemble la FAO ne se présente pas comme une organisation orientée vers le monde extérieur et ouverte aux partenaires autres que les États.

219. Il est nécessaire d'instiller et d'élaborer une culture du partenariat au sein du personnel pour favoriser la communication notamment avec les partenaires non traditionnels. Compte tenu de la nature des partenariats qui nécessitent une forte implication dans le domaine de la gestion il convient aussi de renforcer les compétences dans ce domaine. **L'amélioration de la communication** devrait permettre une interaction totale et des échanges en déterminant clairement les rôles respectifs et en mettant l'accent sur les domaines dans lesquels d'ultérieures synergies pourraient être réalisées. La présente évaluation a permis de tirer les premières leçons et cette démarche devrait être poursuivie.

220. Parmi les solutions envisageables, on peut citer la création de groupes de travail avec des représentants de ces organisations; des réunions régulières comme celles tenues par le PNUE avec le secteur privé; l'organisation de réunions de formation et d'information avec des partenaires en vue de faciliter la participation aux activités de la FAO; la poursuite du développement et de la mise à jour des pages consacrées à ces acteurs sur le site web de la FAO. Il est aussi recommandé que la connaissance des partenariats ainsi que les compétences en matière de communication et de gestion pertinentes, fassent désormais partie des qualifications requises pour le personnel (à développer par le biais d'activités de renforcement des capacités).

221. Les informations recueillies par l'évaluation font ressortir qu'il y a moins d'initiatives de partenariats aux niveaux des régions et des pays qu'au Siège, en raison des difficultés, reconnues par les bureaux de pays, pour entreprendre un partenariat et le poursuivre. Il arrive souvent que le représentant de la FAO ne dispose pas dans le pays des ressources suffisantes (ressources humaines et financières) pour instaurer un partenariat allant au-delà de la structure d'un projet. Qui plus est, dans les pays en développement, l'accès aux partenaires, sur le terrain, est plus limité (du moins pour certaines catégories de partenaires comme les instituts de recherche qui représentent nos principaux partenaires). En outre, dans les pays, les partenariats sans coordination, sont encore plus complexes du fait de la nécessité d'harmoniser les procédures opérationnelles. Cet aspect est lourd lorsque les partenaires concernés n'ont pas le même caractère institutionnel.

222. Il faudrait donc s'attacher à **renforcer les partenariats dans les régions et les pays**, à élaborer des procédures et à soutenir des mesures permettant de soutenir l'action en ce sens des représentants de la FAO dans les régions et dans les pays à cet effet. Ces mesures sont essentielles pour que la FAO puisse renforcer l'incidence de son travail par le biais d'un processus de ciblage de partenariats (programmes et harmonisation au sein des Nations Unies) et en agissant de manière substantielle (soutien intersectoriel aux pays). Les partenariats instaurés avec les organisations de la société civile devront être ultérieurement renforcés dans les pays pour ce qui est du dialogue sur les politiques et des activités opérationnelles, comme le font les partenariats avec les organisations régionales économiques en vue d'un développement de la coopération et de l'intégration économique régionales. Dans le cadre de l'élaboration de politiques et des stratégies destinées au secteur privé, il conviendra d'étudier la possibilité de partenariats dans les pays dans le cadre d'une approche du développement de la filière agro-alimentaire en vue de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté.

223. Un certain nombre de leçons ont été tirées des divers partenariats étudiés. Elles devraient permettre de modifier les priorités de l'Organisation et son approche des partenariats. Les partenariats les plus réussis respectent les conditions suivantes:

1. La Direction manifeste **un fort engagement** qui se traduit dans sa participation à la collaboration et/ou au soutien très net de la collaboration du personnel de l'Organisation (par exemple pour le PCF).
2. La FAO consacre **des ressources considérables du Programme ordinaire** au partenariat et le travail relatif au partenariat est fortement ancré dans le Programme ordinaire. On a remarqué que les partenariats progressaient plus lentement lorsque les ressources financières extrabudgétaires manquaient (comme dans le cas de l'Évaluation de la dégradation des terres dans les zones arides (LADA), le Programme de nettoyage des pesticides périmés en Afrique, et l'Initiative ADRD).
3. Le partenariat permet d'**obtenir des résultats particulièrement créatifs** auxquels les partenaires n'auraient pas pu parvenir individuellement et obtiennent un large soutien (Codes de conduite, Traité international sur les ressources phytogénétiques, Directives volontaires sur le droit à l'alimentation). Il se peut aussi que les résultats auraient été moins généraux et la diffusion plus réduite (Nourrir les esprits, combattre la faim).

4. Les partenaires ont **clairement établi les domaines d'action, les produits et les résultats** à atteindre par le biais de la collaboration – par exemple il sont plus axes sur les problèmes et les résultats que sur le processus ce qui rend les partenariats plus centres et cohérents (Codes de conduite sur les pêches et sur les pesticides, Traité international sur les ressources phytogénétiques, Directives volontaires sur le droit à l'alimentation, FAOSTAT, Données sur l'accès au marché agricole, Nourrir les esprits, combattre la faim). Les partenariats les moins cohérents ont tenté d'aborder des domaines trop vastes (le Réseau, dans sa tentative de soutenir l'application du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation et les programmes de développement rural et de sécurité alimentaire ou le SICIIV qui a élargi son mandat d'origine pour élaborer et soutenir les normes courantes pour les systèmes d'information sur l'alimentation).
5. **Les partenaires ont des ressources et des pouvoirs identiques (sinon, il est tenu compte des disparités au stade de la conception du partenariat).** En cas de disparités de pouvoirs et de ressources, il y a toujours main mise d'un seul organisme sur l'initiative/projet. Cela s'est produit avec la Banque mondiale dans le Programme d'élimination des pesticides périmés en Afrique. Dans certains cas, l'organisme prédominant a été la FAO; en qualité de responsable du budget, il lui appartenait de décider en dernier ressort de l'utilisation des fonds, au détriment du partenariat (comme pour le SICIIV, le Réseau, FODEPAL). Au fil des ans, les modalités officielles ont été modifiées pour octroyer davantage de pouvoir et de visibilité aux contributions des acteurs autres que les États aux cadres réglementaires. En particulier, les ONG/OSC sont *de facto* des partenaires intellectuels complémentaires de la FAO dans les domaines des ressources phytogénétiques, des pesticides et, certainement, des approches de sécurité alimentaire fondées sur les droits de l'homme.
6. **Le partenariat n'empiète pas sur d'autres partenariats.** Comme mentionné plus haut, les résultats limités obtenus par le Réseau et les Alliances nationales contre la faim sont imputables en partie aux rivalités avec d'autres alliances similaires dans les pays. À l'inverse, l'initiative d'Éducation de la population rurale s'est développée dans le vide institutionnel en matière de politiques consacrées à l'éducation des populations rurales mis en lumière par la conférence de Dakar en 2000 et reconnu par les pouvoirs publics, la FAO et l'UNESCO. L'Initiative ADRD souhaite aussi éviter les risques de double emploi en se consacrant au soutien des partenariats et des initiatives existantes, en créant des synergies et en limitant les chevauchements plutôt qu'en créant de nouvelles structures concurrentes, dans la mesure où un tiers des deux cents partenariats lancés lors du Sommet mondial sur le développement durable concernent l'agriculture et le développement rural durable et les questions foncières.
7. **Le partenariat dispose de structures formelles et informelles de communication et de prise de décisions aux niveaux opérationnel et politique.** Les partenariats les plus solides sont ceux qui n'offrent pas seulement des possibilités d'amples possibilités de communication informelle, mais qui ont aussi élaboré des structures de gouvernance et de prise de décisions qui traduisent le soutien politique et les modalités nécessaires à un travail effectif au niveau opérationnel. Pour ce qui est des codes de conduite, des traités internationaux et du droit à l'alimentation, les structures de gouvernance offertes par les comités et les commissions de la FAO – où le dialogue est ouvert – sont jugées satisfaisantes par l'ensemble de la société civile.
8. **Les partenaires disposent de leurs propres sources de financement, sinon les fonds sont d'un commun accord répartis entre les partenaires.** Dans l'opération « Nourrir les esprits, combattre la faim » chaque partenaire offre une contribution et participe à la recherche des fonds destinés à un programme; pour FAOSTAT et AMAD, chaque partenaire fournit son personnel et ses compétences; dans le Droit à l'alimentation, les fonds ont été distribués pour permettre la participation des OSC qui ont ainsi assuré leur gestion. Cela n'as pas été le cas pour le FODEPAL, le SICIIV ou le Réseau, où la FAO a été à la

fois le principal bailleur de fonds et le responsable du budget. Pour les partenaires ces initiatives de la FAO ont eu un intérêt limité.

9. **Le partenariat doit avoir un centre institutionnel approprié** Dans le cas du Partenariat de collaboration sur les forêts, la FAO a apporté son soutien, sans en assurer le secrétariat, ce qui a permis d'éviter une monopolisation institutionnelle. En revanche, dans certains cas, les liens étroits entre le secrétariat (ou le personnel de facilitation) et une organisation/division ont été perçus comme un accaparement institutionnel; et le partenariat est devenu une activité de l'organisation/de la division (comme pour le SICIAV ou le Réseau).
10. **Les facilitateurs du partenariat manifestent des compétences en matière de médiation, de négociation et de communication.** Dans tous les cas où le fonctionnement semble être sans problème une partie du succès s'explique par le caractère et l'attitude positive des personnes chargées de la facilitation. Ces qualités et ces compétences interpersonnelles font partie du comportement individuel sur le travail, mais il est vrai aussi que les partenariats reposent sur un savoir-faire et des compétences qui peuvent être acquises.
11. **Le partenariat rassemble un nombre raisonnable de partenaires.** La création et la poursuite d'un partenariat demandent de gros efforts de gestion. Dans le cas des Codes de conduite, du Traité international sur les ressources phytogénétiques et du droit à l'alimentation, à l'exception du processus officiel standardisé des Comités et des Commissions, le nombre des OSC très actives et présentes pendant le processus est resté limité. Le rôle de facilitation de la FAO s'est révélé un défi de taille du fait du grand nombre de partenaires à coordonner dans le cadre du SICIAV (trente partenariats bilatéraux et avec des organisations des Nations Unies et trois avec de grandes ONG) comme dans celui du Réseau du système des Nations Unies pour le Développement rural (20 organisations des Nations Unies). Les nouveaux partenariats pour l'Éducation des populations rurales et l'Initiative ADRD présentent aussi ce risque. L'opération "Nourrir les esprits, combattre la faim" fonctionne de manière efficace avec dix partenaires.
12. **Le partenariat prend en compte les différences de cultures et de valeurs entre les organisations.** Les partenariats faciles à gérer sont ceux établis entre partenaires qui partagent un même cadre technique (FAOSTAT et AMAD) ou qui peuvent, par le biais de négociations et les fortes influences exercées par les partenaires autres que les États, parvenir au même résultat (Traité international sur les ressources phytogénétiques et droit à l'alimentation). Les partenaires peuvent aussi présenter une homogénéité culturelle (Nourrir les esprits, combattre la faim) ou reconnaître leurs différences et en tenir compte dans la conception et la mise en place du partenariat (dans l'Initiative ADRD, il est prévu d'intégrer les connaissances autochtones dans la conception du projet). L'Éducation de la population rurale accueille dans son bulletin électronique des informations provenant d'ONG, indépendamment de leurs qualités techniques. En revanche, la page web du Réseau est alimentée principalement par une organisation dont le rôle est dominant. Les problèmes du SICIAV sont en partie liés à la nécessité de travailler avec des organismes de statistiques peu fonctionnels et à la difficulté de concilier différents systèmes d'information au niveau national.
13. Le partenariat s'occupe de questions **controversées et complexes** (ne faisant pas encore l'objet d'un consensus ferme), ou ayant de **nouveaux cadres d'interprétation**. Son rôle semble alors fondamental et fructueux. C'est le cas de l'ADRD, où les connaissances fragmentées et la complexité multidisciplinaire exigent de recourir à l'expertise, aux points de vue et aux demandes de diverses parties prenantes. C'est également le cas du droit à l'alimentation, qui a une portée éthique et touche aux droits de l'homme, domaines dans lesquels la FAO dispose d'une expertise limitée.