



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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITÉ DU PROGRAMME

Cent vingt-quatrième session

Rome, 21-25 mai 2018

**Évaluation de la contribution de la FAO à l'élimination de la faim,
de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition (OS1)**

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M. Masahiro Igarashi
Directeur du Bureau de l'évaluation
Tél.: +39 06570 53903

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur internet, à l'adresse www.fao.org.

MW695/f



PC124

**Évaluation de l'Objectif stratégique 1 de la FAO:
Contribuer à l'élimination de la faim, de l'insécurité
alimentaire et de la malnutrition**

RÉCAPITULATIF À L'INTENTION DU COMITÉ DU PROGRAMME

BUREAU DE L'ÉVALUATION

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

Table des matières

1. Introduction.....	4
1.1. Objet de l'évaluation.....	4
1.2. Champ d'application et objectifs.....	4
1.3. Méthode.....	5
1.4. Limites.....	5
2. Description de l'objectif stratégique 1 de la FAO.....	6
2.1. Le Cadre stratégique révisé.....	6
2.2. Le programme relatif à l'OS1.....	6
3. Évaluation de la contribution de la FAO: synthèse des conclusions	10
3.1. Renforcement du cadre de résultats et des mécanismes d'exécution	10
3.2. Progrès accomplis dans le sens de la réalisation de l'OS 1.....	12
3.3. Progrès accomplis dans le cadre des thèmes transversaux.....	14
3.4. Positionnement stratégique et partenariats	14
4. Conclusions et recommandations.....	17
4.1. Conclusions.....	17
4.2. Recommandations	21

1. Introduction

1.1. Objet de l'évaluation

1. Le présent rapport donne un aperçu des principales constatations et conclusions tirées d'une évaluation de l'Objectif stratégique 1 (OS1) – Contribuer à l'élimination de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, en application de l'Évaluation stratégique et programmatique 2015-2017 – Plan indicatif à horizon mobile, approuvée à la cent seizième session du Comité du Programme de la FAO.

1.2. Champ d'application et objectifs

2. Le champ d'application de l'évaluation englobe les efforts de la FAO visant à contribuer à l'OS1 aux niveaux mondial, régional et national, que ces efforts aient été appuyés par l'équipe du Programme stratégique 1 (PS1) ou non. La période couverte par l'évaluation va de 2014 à 2017, c'est-à-dire la période écoulée depuis l'adoption du nouveau cadre stratégique, mais les programmes concernant l'OS1 ayant débuté avant 2014 ont également été pris en compte¹. L'évaluation a également porté sur le programme «Impact sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, résilience, durabilité et transformation» (FIRST). En outre, le projet «La parole à ceux qui ont faim» a aussi été évalué, en coordination avec l'évaluation de l'OS1, mais les conclusions de ces travaux figurent dans un rapport d'évaluation de projet distinct.
3. Les objectifs de l'évaluation insistaient sur l'obligation de rendre des comptes aux États membres et aux partenaires de la FAO. L'évaluation a mesuré les progrès accomplis en ce qui concerne l'OS1 et a examiné quelle valeur ajoutée celui-ci apportait aux efforts de la FAO visant à promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle². Compte tenu de la création récente des Objectifs stratégiques de la FAO, il n'était pas prévu que l'évaluation porte sur l'impact³.
4. L'évaluation portait sur quatre questions principales⁴:
 - i. **La solidité du cadre de résultats et des mécanismes d'exécution:** la clarté du PS1 de la FAO, son adéquation aux besoins des pays, et le degré d'efficacité qu'il est susceptible d'atteindre.
 - ii. **Les progrès accomplis en ce qui concerne l'OS1:** comment l'OS1 a-t-il apporté une valeur ajoutée aux efforts de la FAO visant à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle et quels sont les résultats tangibles dans ce domaine?
 - iii. **Les progrès accomplis dans le cadre des thèmes transversaux:** la nouvelle orientation stratégique a-t-elle contribué à atteindre des résultats en matière de questions transversales, notamment la parité hommes-femmes et la nutrition?

¹ Notamment le Droit à l'alimentation, les Directives volontaires applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, le Front parlementaire contre la faim, le Programme spécial pour la sécurité alimentaire et les programmes spéciaux pour la sécurité alimentaire.

² L'expression «*food and nutrition security*» (sécurité alimentaire et nutritionnelle) est employée dans le présent rapport plutôt que l'expression plus commune «*food security and nutrition*» (sécurité alimentaire et nutrition), afin de mettre l'accent sur la nécessité d'une plus grande intégration de la nutrition dans les politiques et les programmes sur la sécurité alimentaire. Les deux expressions sont utilisées dans les documents en anglais de la FAO. Les publications de la FAO en espagnol et en français ont tendance à privilégier respectivement «*seguridad alimentaria y nutricional*» et «*sécurité alimentaire et nutritionnelle*», l'équivalent de «*food and nutrition security*». Pour un examen approfondi de cette question, veuillez consulter le document CFS 2012/39/4 - S'entendre sur la terminologie.

³ L'Objectif stratégique 1 est entré en vigueur en 2014, mais la création des équipes chargées de la gestion des programmes stratégiques ne date que de septembre 2015. Le Mécanisme FIRST n'avait été mis en œuvre que depuis deux ans au moment de l'évaluation.

⁴ Pour plus de détails concernant les questions et les sous-questions de l'évaluation, veuillez consulter le rapport d'évaluation complet.

- iv. **Le positionnement stratégique et les partenariats:** est-ce que le positionnement, les avantages comparatifs et l'efficacité des partenariats de la FAO ont été renforcés dans le cadre de l'OS1 et du PS1?

1.3. Méthode

5. L'évaluation a été effectuée par le Bureau de l'évaluation de la FAO, avec l'appui d'une équipe composée de consultants externes possédant une expertise géographique et thématique. Les observations et les commentaires de l'équipe chargée du PS1 ont été d'une grande utilité tout au long du processus d'évaluation.
6. L'évaluation s'est fondée sur de nombreuses sources pour la collecte de données, ainsi que sur des méthodes mixtes, notamment l'examen de documents et l'analyse de données administratives, la méta-analyse de données issues d'évaluations précédentes⁵, une enquête⁶, et des entretiens avec près de 500 personnes aux niveaux mondial, régional et national. L'équipe de l'évaluation a également rendu visite aux bureaux régionaux pour l'Afrique, l'Asie et le Pacifique, ainsi que pour l'Amérique latine et les Caraïbes, de même qu'au bureau sous-régional de la Més-Amérique où se concentrent la plupart des programmes liés à l'OS1.
7. Huit études de cas ont été réalisées dans divers pays⁷ au cours du processus d'évaluation. Les pays ont été choisis suivant l'importance du portefeuille relatif à l'OS1. La collecte de données dans les pays sélectionnés a été complétée par une synthèse des conclusions des évaluations précédentes effectuées dans d'autres pays et régions, et qui ont entre autres éclairé les travaux en lien avec l'OS1 en Europe et en Asie centrale, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

1.4. Limites

8. Historiquement, l'élimination de la faim a toujours été au cœur du mandat de la FAO. En raison de l'ampleur de la portée de l'évaluation, il était impossible pour l'équipe d'évaluation d'identifier et d'assimiler l'intégralité de la documentation et de la littérature existantes sur les sujets en rapport avec l'OS1 au cours de la période d'évaluation impartie. Dans l'évaluation, la description des résultats atteints ne prétend pas à l'exhaustivité.
9. Étant donné que de nombreuses activités en lien avec l'OS1 ont débuté avant 2014, il n'a pas toujours été possible d'attribuer à l'OS1 les résultats obtenus dans le cadre des activités concernant les politiques.
10. L'évaluation de la stratégie nutritionnelle a été reportée, afin d'approfondir l'évaluation des activités en lien avec la nutrition, qui vont bien au-delà de l'OS1. Elle sera présentée lors de la session du Comité du Programme qui se tiendra à l'automne 2018.

⁵ Évaluations des programmes de pays au Bangladesh, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, en Égypte, au Guatemala, au Honduras, au Kenya, au Kirghizistan, au Myanmar, au Niger, dans les États des Caraïbes orientales et la Barbade, au Pakistan, en Tanzanie; et évaluation des programmes en Cisjordanie et à Gaza.

⁶ Recueillir des données sur les travaux de la FAO portant sur l'égalité entre les sexes dans le cadre de l'OS1.

⁷ Brésil, Cambodge, République dominicaine, El Salvador, Éthiopie, Mozambique, Népal, Nigéria.

2. Description de l'objectif stratégique 1 de la FAO

2.1. Le Cadre stratégique révisé

11. La FAO a longtemps été convaincue qu'il suffisait d'augmenter la production alimentaire pour atteindre la sécurité alimentaire et que cela était réalisable principalement à l'aide de moyens techniques, comme le Programme spécial pour la sécurité alimentaire lancé en 1995. Toutefois, il est devenu de plus en plus évident qu'au-delà des problèmes et des solutions techniques, les environnements politiques nationaux et internationaux étaient des facteurs importants de l'investissement et de la productivité dans l'agriculture.
12. La crise des prix des denrées alimentaires en 2007-2008 et la période de forte volatilité des prix qui a suivi ont suscité une remise en cause globale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de l'agriculture durable, au point que ces thèmes sont devenus une priorité pour les dirigeants politiques de nombreux pays. Les participants à la deuxième Conférence internationale sur la nutrition, qui s'est tenue à Rome en novembre 2014, et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ont appelé à des changements transformationnels forts, afin que le monde devienne plus inclusif, juste, durable et résilient.
13. Lors de son entrée en fonction en janvier 2012, le Directeur général de la FAO a lancé une révision du Cadre stratégique de l'Organisation, qui a abouti à l'approbation du Cadre stratégique révisé 2010-2019 par la Conférence de la FAO en juin 2013. Le Cadre révisé a établi une hiérarchie des buts et des objectifs, au sommet de laquelle on trouve la vision de l'Organisation d'un «monde libéré de la faim et de la malnutrition, dans lequel la sécurité alimentaire et l'agriculture contribuent à améliorer le niveau de vie de tous, en particulier des plus pauvres, d'une façon durable sur les plans économique, social et environnemental». Le Cadre stratégique définit une nouvelle manière de travailler pour la FAO, en mettant l'accent sur l'importance d'un meilleur ciblage et d'une meilleure collaboration entre les unités pour atteindre les objectifs de l'Organisation et mieux répondre aux besoins des pays.
14. Le premier objectif stratégique (OS1) était consacré à la mise en place d'un environnement programmatique, réglementaire et politique plus favorable à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, notamment l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, lois, réglementations, programmes et plans d'investissement qui contribuent à une meilleure sécurité alimentaire et nutritionnelle, ce qui excluait de l'OS1 les activités et les programmes de la FAO mis directement en œuvre avec les communautés et les producteurs d'aliments, qui avaient pour vocation d'être pris en compte dans d'autres Objectifs stratégiques.
15. En septembre 2015, les programmes et les ressources correspondantes ont été mis en place, sous la direction des équipes chargées des programmes stratégiques, qui assurent la coordination, la collaboration et le ciblage en ce qui concerne les différents programmes, les avis politiques et les mécanismes de collecte de données élaborés par la FAO, et qui facilitent l'accès des bureaux de pays à l'assistance technique prêtée par le Siège et les bureaux régionaux.

2.2. Le programme relatif à l'OS1

2.2.1. OS1: programme et équipe responsable

16. Le *programme* relatif à l'OS1 (Programme stratégique 1 ou PS1) est conçu autour de quatre résultantes, à savoir: la définition de politiques (résultante 1), une gouvernance inclusive (résultante 2), la prise de décisions fondée sur des données factuelles (résultante 3) et l'exécution (résultante 4).

17. L'équipe chargée du PS1 et les mécanismes de planification, de budgétisation et d'établissement de rapports afférents contribuent à la réalisation de l'OS1 au moyen d'activités de coordination, de collaboration et d'encadrement s'agissant des différents programmes, avis en matière de politiques et mécanismes de collecte de données élaborés par la FAO sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et facilitent l'accès des bureaux de pays de l'Organisation à l'appui technique fourni par le Siège et par les bureaux régionaux. Il est important de souligner que les équipes chargées des programmes stratégiques *ne* doivent *ni* diriger ces autres unités *ni* exécuter les programmes et, par conséquent, l'équipe chargée du PS1 est tenue responsable uniquement d'une part des activités liées à l'OS1 qui sont examinées dans le présent rapport, ainsi que d'en rendre compte.

2.2.2 Initiatives régionales et cadres de programmation par pays

18. Actuellement, l'équipe chargée du PS1 joue un rôle de chef de file dans le cadre de trois initiatives régionales: le «Défi Faim zéro» à l'horizon 2025 en Afrique, l'Initiative Amérique latine et Caraïbes libérées de la faim en 2025 et l'Initiative «Défi Faim zéro» en Asie et dans le Pacifique. La FAO ne mène à l'heure actuelle aucune initiative régionale axée sur la faim dans la région Europe et Asie centrale, ni dans la région Proche-Orient et Afrique du Nord, régions dans lesquelles les activités liées à l'OS1 restent limitées⁸.
19. Au niveau national, on a établi un ensemble de «pays faisant l'objet d'une attention particulière». À ce titre, un premier groupe de pays a été défini par les représentants régionaux de chaque initiative régionale en juin 2015. Un autre ensemble de pays a été sélectionné par les équipes chargées des programmes stratégiques sur la base de besoins attestés, de la volonté politique d'y répondre et de projets liés à l'objectif stratégique applicables au niveau national. Les «pays faisant l'objet d'une attention particulière» qui sont concernés par plus d'une initiative régionale liée aux objectifs stratégiques ont été définis comme des «pays faisant l'objet d'une attention et d'un appui plus étroits et actifs». Pour chacun d'entre eux, un programme stratégique a été conçu afin de faciliter, de coordonner et de suivre l'appui apporté aux initiatives régionales et aux bureaux de pays. Le PS1 est le programme qui a été désigné comme «facilitateur» pour le Bangladesh et la République démocratique populaire lao.
20. Au niveau des pays, le premier canal d'exécution est le Cadre de programmation par pays; il s'agit d'un accord entre les autorités nationales et la FAO qui définit sur quels points l'Organisation doit concentrer ses activités pendant une période de deux à quatre ans.

2.2.3 Domaines thématiques et ressources

21. L'OS1 est le troisième objectif stratégique en termes de volumes financiers; on a estimé qu'il représentait 14 pour cent du total des ressources budgétaires et extrabudgétaires liées aux objectifs stratégiques pendant la période prise en compte. Au titre de l'OS1, les ressources ont été en majorité consacrées à la résultante 1 (56 pour cent), suivie de la résultante 3 (30 pour cent) et de la résultante 2 (14 pour cent)⁹. S'agissant de l'exercice biennal 2016-2017, on a estimé que

⁸ Au Moyen-Orient, on relève quelques exemples intéressants d'activités de la FAO sur des questions liées à l'OS1, notamment l'appui apporté par l'Organisation aux Émirats arabes unis aux fins de l'élaboration d'une stratégie de diversification alimentaire et la collaboration de la FAO avec les Ministères omanais de l'agriculture et de l'éducation dans la mise au point d'un programme d'alimentation scolaire utilisant la production locale. Oman et les Émirats arabes unis sont des pays à revenu élevé, ce qui montre que la FAO peut intégrer l'OS1 dans de tels contextes. La région Europe et Asie centrale est celle qui compte la proportion la plus faible de pays rendant compte d'activités liées à l'OS1. Le seul pays de la région dans lequel on relève une présence significative du PS1 est le Kirghizistan (au moyen du mécanisme Impact sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, résilience, durabilité et transformation [mécanisme FIRST]).

⁹ Calculs de l'auteur à partir du Rapport sur l'exécution du Programme 2014-2015 (annexe Web 5) et du Programme de travail et budget 2016-2017.

le budget alloué au PS1 était d'un montant de 294 millions d'USD, les ressources extrabudgétaires atteignant 212 millions d'USD.

22. Les accords signés dans le cadre du PS1 avec différentes divisions de la FAO en 2016-2017 s'élevaient à un montant de 31,5 millions d'USD, ceux avec des bureaux régionaux et sous-régionaux à 18,7 millions d'USD. Une analyse des lettres d'accord montre que l'équipe chargée du PS1 a collaboré étroitement avec d'autres divisions, notamment la Division de la nutrition et des systèmes alimentaires, la Division de l'économie du développement agricole, la Division du Centre d'investissement et la Division de la statistique. S'agissant des accords signés avec les bureaux régionaux de la FAO, la majeure partie concernait des activités menées avec le Bureau régional pour l'Afrique, puis avec les bureaux régionaux pour l'Asie et le Pacifique et pour l'Amérique latine et les Caraïbes¹⁰.
23. Une analyse du Système d'information sur la gestion du programme de terrain montre que 352 projets ont été rattachés à des résultantes de l'OS1 pendant la période 2014-2016, pour un budget total s'élevant à 773 millions d'USD. Nombre de ces projets contribuent à la réalisation de plus d'un objectif stratégique et on a estimé que la part du budget exclusivement consacré à l'OS1 s'élevait à 582 millions d'USD.
24. Les projets menés au niveau des pays représentent la plus grande part du budget du programme (56 pour cent). Au niveau régional, la majorité des fonds du programme relatif à l'OS1 ont été dépensés en Afrique (34 pour cent), suivie par l'Asie et par l'Amérique latine (18 pour cent); divers projets mondiaux ont quant à eux représenté 26 pour cent de toutes les ressources.
25. Les projets financés par des donateurs bilatéraux (programmes de coopération entre la FAO et des autorités nationales) sont les plus importants en termes de valeur: ils représentent 68 pour cent du budget total, suivis par les projets financés par les pays bénéficiaires, au moyen de fonds fiduciaires unilatéraux (17 pour cent). Neuf pays en Afrique, 6 pays en Asie et 16 pays en Amérique latine ont signé avec la FAO des accords financés par un fonds fiduciaire unilatéral afin d'exécuter des projets liés aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans leur pays.

2.2.4 Plateformes, produits et services mondiaux

Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) et directives volontaires

26. L'OS1 comprend l'appui à un certain nombre de plateformes et initiatives mondiales d'une nature normative distincte, en particulier le Comité de la sécurité alimentaire mondiale, et la promotion et l'application au niveau national de différentes directives adoptées par le Conseil de la FAO et/ou le Comité, comme par exemple les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, les Principes du CSA pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires et les Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté.

¹⁰ Calculs de l'auteur à partir des bases de données de l'Organisation.

La parole à ceux qui ont faim

27. Le projet La parole à ceux qui ont faim a été lancé en novembre 2013¹¹. En s'appuyant sur des efforts initialement consentis aux États-Unis d'Amérique et en Amérique latine, le projet a permis de mettre au point un outil mondial de mesure de l'expérience de l'insécurité alimentaire: l'échelle de mesure de l'insécurité alimentaire vécue. Ce système de mesure fondé sur l'expérience personnelle permet de déterminer le degré de gravité de l'insécurité alimentaire à partir des réponses que donnent les personnes interrogées sur l'accès à une alimentation adéquate. L'évaluation de ce projet a été menée de façon coordonnée avec celle de l'OS1 mais elle fait l'objet d'un rapport distinct, qui lui est spécifiquement consacré.

Mécanisme FIRST – Impact sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, résilience, durabilité et transformation

28. Le mécanisme FIRST – Impact sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, résilience, durabilité et transformation (FIRST), financé par l'Union européenne (UE), vise à renforcer l'environnement propice à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et à l'agriculture durable dans certains pays prioritaires sélectionnés et, le cas échéant, au sein d'organisations régionales appropriées. Il a permis de créer un réseau de chargés de politiques, qui sont à l'heure actuelle actifs dans 33 pays, le plus souvent au plus haut niveau au sein des ministères de l'agriculture.

¹¹ Code du projet: PGM/MUL/2013; projet financé par le Royaume-Uni, par le Royaume de Belgique et par la Fondation Bill et Melinda Gates, et coordonné par la Division de la statistique de la FAO.

3. Évaluation de la contribution de la FAO: synthèse des conclusions

29. On trouvera dans le présent chapitre les constatations issues de l'évaluation de la contribution de la FAO à l'OS1. Les données et analyses qui étayent chaque conclusion figurent dans le rapport complet et les documents connexes¹².

3.1. Renforcement du cadre de résultats et des mécanismes d'exécution

3.1.1. Pertinence de la nouvelle stratégie par rapport aux besoins des pays

Constatation 1: L'OS 1 repose sur l'idée que la faim est aussi bien un enjeu de gouvernance qu'un défi d'ordre technique et que l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle exige un effort coordonné et global, de meilleures politiques de soutien et un environnement institutionnel en faveur de l'agriculture et une plus grande protection des droits des personnes les plus vulnérables. Cette idée a été jugée juste et pertinente.

3.1.2. Valeur ajoutée de la nouvelle stratégie et du cadre de résultats tels qu'ils sont conçus

Constatation 2: L'OS1 fait partie intégrante du mandat de la FAO et, en tant que tel, il est moins facile de l'envisager dans la perspective d'un programme autonome, comme ce peut être le cas d'autres objectifs stratégiques. L'OS1 est néanmoins bien défini et porte sur l'amélioration de la conception et de la mise en œuvre de politiques, stratégies, lois, programmes et plans d'investissement visant une meilleure sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il permet de mettre l'accent sur l'importance des politiques générales et incite la FAO à ne pas se limiter à ses domaines techniques traditionnels. Les préoccupations liées à la nutrition sont aussi plus présentes dans le nouveau cadre que par le passé.

3.1.3. Utilité des connaissances et des produits normatifs

Constatation 3: Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale représente, au niveau mondial, le type d'organe de coordination à parties prenantes multiples auquel la résultante 2 est consacrée. Il est reconnu comme le mécanisme international de coordination le plus ouvert au service de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Constatation 4: Un grand nombre d'États ont adopté des amendements constitutionnels ou juridiques afin de protéger le droit à l'alimentation, droit que la FAO a intégré dans son nouveau cadre stratégique. Les directives relatives au droit à l'alimentation restent un instrument important et pertinent, que le personnel des projets et les ressources humaines hors personnel promeuvent, au sein de l'équipe chargée du PS1 et de la Division des politiques sociales et des institutions rurales respectivement.

Constatation 5: Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale portent sur un sujet fondamental et proposent des solutions et des pratiques optimales s'agissant des politiques, lois, stratégies et pratiques foncières, sous une forme suffisamment souple pour qu'elles puissent être appliquées à un grand nombre de pays. D'autres produits normatifs ont aussi été jugés utiles.

¹² Disponible sur le site web de la FAO consacrée à l'évaluation (<http://www.fao.org/evaluation>) ou sur demande, adressée au Bureau de l'évaluation de la FAO.

3.1.4. *Thèmes transversaux dans la conception du programme*

Constatation 6: Le cadre de résultats du PS1 ne mentionne pas explicitement l'égalité entre les sexes mais l'équipe chargée des questions de parité hommes-femmes au sein de la Division des politiques sociales et des institutions rurales a collaboré avec l'équipe chargée du PS1 afin de recenser systématiquement les points d'entrée qui, dans le cadre de l'OS1, permettent de mener des activités liées à l'égalité des sexes.

Constatation 7: La FAO a renforcé son engagement en faveur de la nutrition. L'Organisation a adopté une nouvelle Stratégie et vision pour ses activités en matière de nutrition. La deuxième Conférence internationale sur la nutrition, organisée par la FAO et l'OMS en 2014, et le lancement de la Décennie d'action des Nations Unies pour la nutrition (2016-2025) ont été des témoignages importants de cet engagement renouvelé.

3.2.1. *Équipe chargée du PS1*

Constatation 8: Les liens entre l'équipe chargée du PS1 et les divisions techniques du Siège ont été dans l'ensemble considérés comme étant forts. À cet égard, une réalisation importante a été la mise au point d'une série de notes d'orientation sur la sécurité alimentaire et la nutrition, que l'équipe chargée du PS1 a élaboré avec une douzaine d'unités techniques. Les liens avec les bureaux de pays ont par contre encore été insuffisants pour fournir une direction conceptuelle et contribuer à une plus grande cohérence de l'assistance prêtée en matière de politique générale en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'ensemble de l'Organisation, exception faite des pays où se trouvait un chargé des politiques responsable du mécanisme FIRST.

Constatation 9: La majorité des membres de l'équipe chargée du PS1 sont financés par des détachements et dans le cadre de projets, ce qui a conduit à une rotation rapide du personnel, à une perte de compétences fondamentales et, parfois, au ralentissement de la dynamique en cours. L'équipe chargée du PS1 n'a pas eu de directeur pendant un an après sa formation, ce qui l'a privée initialement d'une figure de proue de l'Organisation au service de l'approche proposée.

3.2.2. *Modalités de planification, de gestion et d'établissement des rapports*

Constatation 10: La gestion matricielle et les accords sur le niveau de service mis au point entre le Programme stratégique, les divisions techniques et les bureaux régionaux afin de planifier l'appui technique aux programmes stratégiques donnent lieu à un niveau d'efforts qui n'est pas à la mesure des avantages potentiels.

3.2.3. *Appui aux politiques au Siège*

Constatation 11: Le PS1 est considéré comme le cœur des activités de la FAO en matière de politiques dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La collaboration a été bonne avec d'autres unités du Siège qui s'occupent de considérations politiques, comme par exemple le Centre d'investissement et l'unité chargée des questions de gouvernance du Département du développement économique et social, et des domaines de collaboration potentielle avec les programmes stratégiques 3 et 4 ont été recensés.

3.2.4. *Mécanisme FIRST – Impact sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, résilience, durabilité et transformation*

Constatation 12: Le mécanisme FIRST – Impact sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, résilience, durabilité et transformation, un programme d'assistance aux politiques financé par l'UE et géré par l'équipe chargée du PS1, a été jugé efficace: il permet de désigner des chargés

des politiques au sein de pays prioritaires et d'organisations régionales sélectionnés et a souvent donné lieu à des partenariats forts au niveau des pays.

3.2.5. L'OS1 dans les bureaux régionaux et dans les pays de pays

Constatation 13: Les initiatives liées au Défi Faim zéro prennent différentes formes, comme il convient, dans différentes régions.

3.2.6. Mobilisation de ressources

Constatation 14: Le financement des capacités de la FAO en matière de politiques repose presque entièrement sur des projets hors budget, ce qui se traduit par une fragmentation et des interruptions fréquentes. À quelques exceptions près, la FAO a jugé qu'il était plus simple de lever des fonds destinés à des initiatives mondiales et régionales en matière de politique générale que de mobiliser des ressources à des fins d'assistance aux politiques au niveau des pays.

3.2.7. Capacités en matière de thèmes transversaux: parité hommes-femmes et nutrition

Constatation 15: Les questions de parité hommes-femmes et de nutrition figurent dans le cadre de résultats et dans le programme de travail du PS1. Un lien étroit unit le PS1 et la Division des politiques sociales et des institutions rurales sur les questions de parité hommes-femmes, l'équipe chargée du PS1 joue le rôle de principal intermédiaire entre la Division de la nutrition et des systèmes alimentaires et les bureaux de pays, et la nutrition est un thème central dans la moitié des programmes nationaux du mécanisme FIRST.

3.2. Progrès accomplis dans le sens de la réalisation de l'OS 1

30. Les résultantes de l'OS1 s'inspirent constamment les unes des autres tout en se renforçant mutuellement. Les constatations ci-dessous sont présentées en fonction des résultantes correspondantes les plus pertinentes, bien qu'il soit quelque peu artificiel de rendre compte de résultats selon des résultantes spécifiques.

Résultante 1: Les pays prennent des engagements politiques explicites afin d'éliminer la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition d'ici à 2030

Constatation 16: Trois initiatives régionales ont soutenu le défi Faim zéro dans les régions de l'Amérique latine et des Caraïbes, de l'Asie et du Pacifique et de l'Afrique, en mettant l'accent sur différents axes. Les résultats étaient variables selon les régions et dépendaient en grande partie du degré d'engagement envers les organes d'intégration régionale.

Constatation 17: Les produits du CSA se sont avérés très pertinents mais pas toujours faciles à promouvoir au sein des pays. Les relations qu'entretient la FAO avec la société civile et les gouvernements ont été considérées comme un facteur déterminant de la qualité de l'appui de l'Organisation à la mise en œuvre de la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts. Les résultats les plus prometteurs à ce jour ont été obtenus dans les pays où la réforme agraire faisait déjà partie des priorités politiques et où la FAO a aidé à faire connaître les directives et à renforcer les capacités nécessaires à leur mise en œuvre.

Constatation 18: La FAO a promu l'intégration du droit à une nourriture adéquate dans la législation nationale, les politiques et les programmes d'un certain nombre de pays. Le droit à une nourriture adéquate n'est cependant pas toujours réalisable. Les pauvres et les paysans sans terre peuvent éprouver des difficultés considérables à accéder aux mécanismes de

recours judiciaire, et la reconnaissance juridique n'est pas toujours appuyée par des politiques et des programmes spécialement conçus, mis en œuvre et suivis en vue de résoudre les inégalités sociales et territoriales.

Constatation 19: En fournissant un appui aux politiques, la FAO a contribué à l'élaboration et à l'approbation de nombreuses politiques et cadres juridiques ayant trait à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cependant, la difficulté actuelle réside souvent, non dans l'absence de politiques, mais dans les défis liés à leur mise en œuvre. Par conséquent, la demande émanant des pays Membres s'oriente vers d'autres étapes du cycle des politiques, notamment la coordination (résultante 2), le suivi et l'évaluation (résultante 3) et la mise en œuvre (résultante 4).

Résultante 2: Les pays mettent en œuvre des mécanismes inclusifs de gouvernance et de coordination pour éliminer la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition sous toutes ses formes d'ici à 2030

Constatation 20: À l'échelle mondiale, la FAO soutient des plateformes inclusives à parties prenantes multiples (telles que le Comité de la sécurité alimentaire mondiale), et agit en tant que «courtier honnête» dans un certain nombre de secteurs techniques pertinents par rapport à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Au niveau national, la FAO soutient activement les instances de coordination consacrées à la sécurité alimentaire et/ou à l'agriculture, dans toutes les études de cas effectuées sur les pays.

Constatation 21: Les espaces de coordination se sont multipliés, ce qui ne facilite pas le travail de suivi effectué par les bureaux de pays de la FAO. L'Organisation n'a notamment pas été assez présente au sein des forums de coordination axés sur la nutrition et visant à promouvoir une agriculture tenant compte de la nutrition.

Constatation 22: À l'exception du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, ces plateformes de coordination ne coopèrent habituellement pas avec les associations de producteurs agricoles et le secteur privé.

Résultante 3: Les pays prennent des décisions sur la base d'éléments factuels en vue d'éliminer la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition sous toutes ses formes d'ici à 2030

Constatation 23: La FAO maintient les indicateurs des ODD tels que la prévalence de la sous-alimentation et l'échelle de mesure de l'insécurité alimentaire vécue, et publie des perspectives mondiales et des panoramas régionaux crédibles dans des rapports sur l'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde (SOFI). La FAO soutient également les bureaux nationaux de statistiques dans un certain nombre de pays. Cependant, la nécessité de «donner un sens» aux données recueillies afin d'évaluer les politiques et les lacunes relatives à la mise en œuvre se fait ressentir dans tous les pays. La prise de décisions fondées sur des éléments concrets va au-delà de la gestion de données. Il s'agit d'interprétation, de synthèse des flux de données et d'évaluations spécifiques au contexte, avec pour résultat l'apprentissage et la motivation. À cet égard, la capacité à évaluer l'impact des politiques est apparue comme une fonction essentielle du cycle des politiques; les capacités de la FAO dans ce domaine sont toutefois limitées.

Résultante 4: Les pays mettent en œuvre des politiques, des stratégies et des programmes d'investissement efficaces en vue d'éliminer la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition sous toutes ses formes d'ici à 2030

Constatation 24: L'appui à l'exécution des politiques fait cruellement défaut. Certaines bonnes pratiques sont déjà en place mais elles requièrent bien plus de ressources que pour la définition des politiques, et font appel à des compétences différentes. Le mécanisme FIRST pourrait apporter un complément utile à cet égard puisque bon nombre d'officiers chargés des politiques se penchent déjà sur l'appui à la mise en œuvre.

Constatation 25: La FAO a obtenu d'importants succès dans le cadre de sa collaboration avec les gouvernements locaux sur des thèmes tels que l'alimentation scolaire et l'éducation nutritionnelle.

3.3. Progrès accomplis dans le cadre des thèmes transversaux

3.3.1. Parité hommes-femmes

Constatation 26: L'équipe chargée de la gestion du programme Élimination de la faim, sécurité alimentaire et nutrition et la Division des politiques sociales et des institutions rurales engagent des efforts de collaboration notables pour la mise en œuvre de la Politique de la FAO sur l'égalité des sexes. L'appui apporté aux pays afin que ceux-ci puissent accéder à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et mettre en œuvre cette convention, semble particulièrement utile. Des progrès ont été observés concernant la disponibilité de données ventilées par sexe, grâce à l'élaboration de l'échelle de mesure de l'insécurité alimentaire vécue et des indicateurs de la diversité alimentaire minimale chez les femmes.

3.3.2. Nutrition

Constatation 27: La nutrition a été plus largement intégrée à l'OS1 qu'aux autres objectifs stratégiques. Les outils de la FAO relatifs à l'agriculture tenant compte de la nutrition sont couramment utilisés et référencés. Il est intéressant de noter que la division de la nutrition a investi dans le renforcement des capacités du personnel de la FAO à inclure la nutrition aux travaux de l'Organisation. Cette approche pourrait à juste titre servir d'exemple à l'équipe chargée de la gestion du programme Élimination de la faim, sécurité alimentaire et nutrition.

Constatation 28: Au niveau national, il existe toujours un véritable fossé entre les politiques relatives à l'agriculture et à la santé, de même qu'entre les acteurs, les espaces de coordination et les populations cible de ces secteurs. La FAO doit étendre son action au-delà des femmes enceintes et des enfants en bas âge et répondre aux besoins des femmes dans leurs rôles de travailleuses, d'exploitantes agricoles et de décideuses, plutôt que de mères.

3.4. Positionnement stratégique et partenariats

3.4.1. Avantage comparatif

Constatation 29: L'avantage comparatif global de la FAO comprend sa faculté à rassembler, sa forte visibilité, son rôle d'organisme responsable des données et de leur validité statistique, sa capacité technique dans un certain nombre de domaines tels que l'agriculture, les systèmes alimentaires et la sécurité sanitaire des aliments dont l'importance est croissante au sein du débat sur la nutrition, ses opportunités de plaider, son rôle moteur dans les domaines liés à son mandat et sa participation à la définition des normes et des

standards internationaux. Ces avantages comparatifs sont généralement plus importants à l'échelle mondiale qu'au niveau national, où les capacités de la FAO sont souvent limitées et où l'espace réservé à l'appui aux politiques varie en fonction des systèmes de gouvernance des pays.

Constatation 30: La FAO mène discrètement ses travaux relatifs aux politiques et ses activités de plaidoyer, en particulier au niveau national. Ses activités normatives et ses conseils en matière de politiques ont tendance à être mesurés et discrets, fondés sur des données plutôt que sur des idéologies, comme il convient à un organisme technique des Nations Unies. Ainsi, son rôle en matière de politique est plus visible à l'échelle mondiale qu'au niveau national.

3.4.2. Utilisation du nouveau Cadre stratégique

Constatation 31: L'évaluation a identifié la systématisation, la traduction et la diffusion insuffisantes des bonnes pratiques comme étant un obstacle majeur. Les aspects novateurs de l'OS1 sont peu connus des bureaux des pays et auraient pu avoir été plus largement diffusés au sein de l'Organisation.

3.4.3. Partenariats

Constatation 32: La FAO a mis à profit les partenariats établis avec les Ministères de l'agriculture afin d'apporter son soutien à l'élaboration de politiques. Elle commence à tisser des liens avec les Ministères de la santé, de l'éducation et des affaires féminines dans le domaine de la nutrition. L'engagement de la FAO auprès des Ministères des finances et des affaires étrangères est encore insuffisant dans tous les pays visités.

Constatation 33: La collaboration régionale a été un point d'entrée idéal permettant à la FAO d'apporter son soutien aux politiques dans le cadre de l'OS1, à travers l'élaboration de politiques, de cadres juridiques et de stratégies régionales. Les Fronts parlementaires contre la faim ont joué un rôle important en encourageant l'adoption de législations relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les gouvernements et les municipalités locaux sont également des partenaires essentiels dans les pays dont les systèmes de gouvernance sont décentralisés.

Constatation 34: La collaboration entre la FAO, le FIDA et le PAM en matière de politiques, de stratégies et de programmations relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle s'est accrue dans certaines régions. Il existe également de réelles incitations à la concurrence. L'alimentation scolaire est notamment un domaine à la fois de chevauchement des activités et de collaboration entre la FAO et le PAM. Un engagement plus important de la FAO dans la coordination des équipes de pays des Nations Unies et dans le processus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pourrait contribuer à favoriser la résolution de ces problèmes.

Constatation 35: Les partenaires fournisseurs de ressources les plus importants pour la FAO sont l'UE et, dans une moindre mesure, la Banque mondiale. Le Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire est un partenaire stratégique émergent de la FAO en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. En Amérique latine, le Brésil et le Mexique ont financé la plupart des travaux effectués par la FAO au niveau régional, dans le cadre de l'OS1.

Constatation 36: Les relations avec les établissements nationaux d'enseignement et de formation et avec le système du CGIAR (notamment l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires) peuvent être améliorées en termes d'information et d'analyse des politiques

de sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau national. La liaison avec le secteur privé, les organisations de la société civile et les organisations de producteurs peut également être renforcée afin d'amener ces secteurs à participer aux efforts entrepris pour atteindre les objectifs des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

4. Conclusions et recommandations

4.1. Conclusions

Conclusion 1: L'objectif stratégique 1 est bien conçu, sur la base d'enseignements tirés dans divers contextes, avec une théorie de changement réaliste, et est mis en œuvre par l'intermédiaire d'initiatives pertinentes, telles que le Défi Faim zéro. Fondé sur l'hypothèse que la faim est autant une question de gouvernance qu'un défi technique, l'OS1 pousse la FAO hors de son domaine technique traditionnel, cherche à intégrer le plaidoyer fondé sur les droits, et met l'accent sur la nécessité de travailler avec des partenaires non traditionnels, comme les Ministères des finances, de la santé, et de l'éducation. Les préoccupations relatives à la nutrition occupent une place plus importante dans le Cadre stratégique et les objectifs que dans le passé.

31. L'OS1 a pour objectif de stimuler, de diffuser à plus grande échelle et d'adapter les bonnes pratiques en matière d'appui aux politiques de *sécurité alimentaire et nutritionnelle*, à savoir la formulation des politiques, la coordination, la collecte de données, et l'appui à l'allocation des ressources et à la mise en œuvre des politiques. Ce faisant, il s'inspire inévitablement d'axes de travail plus anciens, comme l'aide à l'adoption du droit à l'alimentation dans les législations nationales, l'aide à la formulation et au financement du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine, le soutien aux Comités de la sécurité alimentaire, etc. Même le Défi Faim zéro est antérieur à l'OS1. L'évaluation révèle que ce corpus de travaux préexistants a été exploité lors de sa conception, ce qui a permis d'obtenir un OS1 bien conçu et véritablement stratégique.
32. En positionnant l'appui de la FAO au niveau des politiques appliquées en amont, l'OS1 met encore plus l'accent sur la primauté de l'engagement politique, le lien entre l'investissement et la mise en œuvre des politiques, la nécessité de fonder l'appui aux politiques sur une analyse de l'économie politique solide. Il soutient par ailleurs l'application et l'utilisation des principes et des produits du CSA (le droit à l'alimentation, les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, les Principes pour un investissement responsable, etc.) à l'échelle du pays via une approche basée sur les droits, lorsque le lieu et le calendrier y sont propices.

Conclusion 2: L'adoption des aspects les plus innovants de l'OS1 n'a pas été uniforme, et une forte hétérogénéité des approches suivies dans différents pays et différentes régions a été observée. Grâce au mécanisme FIRST, l'équipe du PS1 a établi un lien étroit et direct avec 33 pays dans lesquels un fonctionnaire responsable des politiques du mécanisme FIRST est présent. Toutefois, au-delà des pays participant à FIRST, l'équipe n'a pas établi ou su maintenir des liens assez forts avec les bureaux régionaux et nationaux pour fournir un cadre conceptuel et promouvoir une plus grande cohérence dans l'aide aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans toute l'Organisation.

33. Les liens entre l'équipe du PS1 et les divisions techniques s'avèrent solides au Siège, où la FAO a fourni des efforts encourageants en vue de renforcer la cohérence des conseils stratégiques formulés par les diverses unités de l'Organisation, par exemple avec le lancement récent du portail sur les politiques.
34. Le mécanisme FIRST a contribué à établir un lien fort et direct entre l'équipe du PS1 et quelque 33 pays dans lesquels un fonctionnaire responsable des politiques FIRST est présent, grâce à l'élaboration de profils par pays qui décrivent en détail le cadre d'action des pays prioritaires pour FIRST, et grâce au personnel affecté au sein de l'équipe du PS1 au suivi et au soutien en temps réel des fonctionnaires responsables des politiques FIRST.

35. Toutefois, au-delà des pays participant à FIRST, l'équipe du PS1 n'a pas établi ou su maintenir des liens assez forts pour fournir un cadre conceptuel et promouvoir une plus grande cohérence dans l'aide aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans toute l'Organisation. Les aspects innovants de l'OS1 soulignés dans la conclusion 1 auraient pu être diffusés plus largement au sein de l'Organisation, car ils ne sont pas bien connus dans les bureaux de pays. Les liens auraient pu être renforcés entre l'équipe du PS1 et les bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays, où la capacité de la FAO à soutenir les politiques est souvent faible, ce qui entraîne une mise en œuvre trop lente de l'OS1 et des autres OS à l'échelle du pays.
36. De nombreux fonctionnaires de la FAO dans les pays ou au niveau régional considèrent principalement le cadre des objectifs stratégiques comme un cadre pour l'établissement des rapports, le moyen de faire une description plus efficace et plus cohérente des programmes et des résultats de la FAO. Ce point de vue n'est pas totalement infondé, étant donné qu'un cadre stratégique bien conçu contribue à diffuser un sentiment d'intérêt commun à l'extérieur, mais le nouveau Cadre stratégique a également pour but d'instaurer un sentiment d'intérêt commun en interne. Le rôle de la FAO en tant qu'organisation mondiale détentrice de connaissances est amoindri si elle n'est pas capable de favoriser les échanges de connaissances entre les cultures, les pays et les continents.
37. Un appui sans faille continue d'être apporté par le Centre d'investissement de la FAO au Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine. Il est toutefois encore possible d'améliorer la coordination des travaux du Centre d'investissement au niveau des pays avec ceux des bureaux de pays de la FAO, en raison des possibilités de collaboration et d'échanges de points de vue au niveau des politiques qui ne sont pas exploitées entre les fonctionnaires du Centre d'investissement (en déplacement ou résidents), les représentants de la FAO et les bureaux de pays et/ou les fonctionnaires responsables des politiques FIRST, et entre la FAO et les banques de développement qui travaillent avec le Centre d'investissement¹³.

Conclusion 3: Les niveaux de revenu expliquent en grande partie les différences observées entre les régions et les pays concernant la demande relatives à l'OS1. Toutefois, la «transition nutritionnelle» et l'augmentation des graves problèmes de santé publique que sont le surpoids et l'obésité génèrent davantage de demandes de la part des pays à revenu intermédiaire et des pays à revenu élevé en matière d'éducation nutritionnelle et d'étiquetage des produits alimentaires, ce qui entraîne une évolution du rôle de la FAO dans le domaine de la nutrition.

38. Des progrès significatifs ont été réalisés en matière de prise en compte systématique de la nutrition dans les travaux de la FAO et plus particulièrement ceux relatifs à l'OS1. La division technique chargée de la nutrition a été renforcée grâce au recrutement de fonctionnaires sur les postes vacants. Le document Stratégie et vision relatives aux activités de la FAO dans le domaine nutritionnel a été publié en 2014. Le Centre d'investissement de la FAO a commencé à réviser ses outils et approches afin de favoriser l'intégration de la nutrition dans la conception des programmes, et des travaux d'analyse ont été menés sur les liens entre l'agriculture, les systèmes alimentaires et la nutrition. Quelques bureaux de pays ont commencé à contribuer aux processus d'élaboration des politiques relatives à l'étiquetage des produits alimentaires et au surpoids, souvent en collaboration avec l'OMS et/ou l'Organisation panaméricaine de la santé en Amérique latine. L'appui aux pays dans leur lutte contre le surpoids et l'obésité via une approche axée sur

¹³ En 2013 déjà, l'Évaluation du rôle de la FAO en matière d'investissement recommandait de mieux relier l'appui à l'investissement fourni par le Centre d'investissement de la FAO aux politiques d'aide et aux activités d'analyse menées à l'échelle mondiale, régionale et nationale. Voir: PC 113/2: Évaluation du rôle de la FAO en matière d'investissement pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural, Bureau de l'évaluation de la FAO, janvier 2013.

les systèmes alimentaires devient une question critique à propos de laquelle la FAO, qui a davantage l'habitude de travailler sur la dénutrition, doit intensifier ses efforts.

39. Quelques autres problèmes émergents ont été identifiés, liés à l'urbanisation, à la décentralisation, aux migrations et dans certains pays à la féminisation de l'agriculture qui en découle; ces problèmes méritent une plus grande attention dans la théorie du changement du PS1 et dans les activités menées à l'échelle des pays.

Conclusion 4: On constate une multiplication des acteurs, des initiatives politiques, des approches, des espaces de coordination et des produits de la connaissance dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui sont parfois sources de confusions et de situations de concurrence plutôt que d'une cohésion qui favoriserait une progression constante. Dans ce contexte, la FAO pourrait jouer un rôle plus important dans la convergence des politiques, l'appui à leur mise en œuvre, et dans la synthèse de multiples flux de données dans des documents utiles à la prise de décisions.

40. La FAO a contribué à la formulation et à l'approbation de politiques, de stratégies et de cadres juridiques dans de nombreux pays. La demande des pays concerne de plus en plus souvent la mise en œuvre des politiques, comme le souligne le dernier Plan à moyen terme de la FAO pour 2018-2021, avec l'ajout d'une nouvelle résultante y afférente. L'appui apporté à la mise en œuvre des politiques peut aider la FAO à promouvoir une plus grande attention aux principales questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans une grande variété de contextes nationaux. Les actions ont plus de poids que les mots, et l'expérience montre que la mise en œuvre efficace d'un programme ou d'une politique dans un pays donné suscite souvent l'intérêt des pays voisins. Une meilleure mise en œuvre des politiques en vigueur pourrait contribuer à démontrer leur valeur et donner lieu à une dynamique favorable à la lutte contre l'insécurité alimentaire qui perdure dans le monde.
41. La fourniture de données probantes à l'appui du processus décisionnel est l'un des points forts de la FAO. Toutefois, comme l'indiquent à juste titre les documents relatifs à l'OS1, la prise de décisions fondées sur des données probantes ne saurait se réduire à la collecte et à la publication de données. Il s'agit plutôt ici de connaissance, d'apprentissage et de volonté d'agir. À cet égard, la capacité d'évaluer l'impact des politiques est devenue une fonction essentielle du cycle des politiques, fonction pour laquelle la FAO dispose de capacités très limitées. Dans tous les pays on observe qu'il est nécessaire de donner un sens aux données collectées par les différents partenaires afin d'évaluer l'incidence des politiques et les lacunes dans la mise en œuvre.

Conclusion 5: Par l'intermédiaire du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, les États Membres ont fourni à la FAO des éléments politiques légitimes en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, sous la forme d'un ensemble de directives d'application volontaire fondées sur les droits et axées sur l'équité relatives au droit à l'alimentation, aux régimes fonciers ou à l'investissement responsable, et appellent la FAO et d'autres organisations à soutenir l'application de ces politiques à l'échelle des pays. L'appui de la FAO à l'application des produits du CSA au niveau des pays a obtenu certains succès notables, mais il nécessite un environnement politique favorable, et doit être envisagé avec circonspection et en portant toute l'attention requise aux priorités nationales. La FAO a fait des efforts louables pour intégrer la parité hommes-femmes dans ses programmes, projets et produits de connaissance en lien avec l'OS1, mais les efforts consentis pour promouvoir une *gouvernance* tenant compte des questions de parité se sont révélés inégaux selon les régions, et peu d'organisations de femmes ont participé aux espaces de coordination en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

42. La marge de manœuvre de la FAO en matière de plaidoyer est définie par son mandat: aider les États Membres à améliorer leur niveau de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les activités normatives, de plaidoyer et de conseil de la FAO ont tendance à être mesurées, discrètes et fondées sur la science et les données plutôt que sur une idéologie, ce qui est pertinent pour une agence technique du système des Nations Unies. La FAO contribue à l'application des produits du CSA dans un nombre croissant de pays. Cette activité nécessite un environnement politique favorable, et doit être envisagée en conservant un juste équilibre entre les différentes parties prenantes et en accordant toute l'attention requise aux priorités nationales. Concernant la question cruciale des droits sur les terres et les ressources naturelles, des résultats encourageants ont été observés dans l'application des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts* au niveau des pays. C'est en Afrique subsaharienne que s'est concentrée la plus grande partie de l'activité, et que les résultats les plus prometteurs ont été observés.
43. Auparavant, la FAO s'occupait également de la promotion du Droit à l'alimentation, mais l'appui apporté aujourd'hui est moins important qu'il ne l'était. Il est inutile de préciser que, bien que promulgué dans la loi, le Droit à l'alimentation n'est pas toujours applicable; les procédures judiciaires sont très peu nombreuses, mais il reste un objectif ambitieux et un point d'entrée efficace permettant à la FAO de mettre l'accent sur l'importance de l'amélioration des niveaux de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les sociétés sensibles aux arguments fondés sur le droit.
44. La FAO a également fait des efforts louables pour intégrer les questions d'équité, de parité et de nutrition dans ses programmes et projets relatifs à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, notamment via la formulation d'orientations en matière de parité et de nutrition, l'aide apportée à la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à l'établissement de rapports s'y rapportant, l'élaboration d'indicateurs ventilés par sexe, comme l'*échelle de mesure de l'insécurité alimentaire vécue*, la diffusion du projet ENACT, le développement de la base de données sur ce que mangent réellement les gens grâce à la création de l'outil de données sur la consommation alimentaire individuelle mondiale et du Score de diversité alimentaire des femmes, etc. Les efforts consentis pour promouvoir une gouvernance tenant compte des questions de parité en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle se sont toutefois révélés inégaux selon les régions, et peu d'organisations de femmes ont participé aux espaces de coordination en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Seuls 10 pour cent des documents de projet examinés par l'équipe d'évaluation comprenaient la mise en place d'un pouvoir décisionnel égal entre les hommes et les femmes dans leurs objectifs.
45. Certains documents et projets de la FAO relatifs à la nutrition mettaient l'accent sur les mères, les femmes enceintes et leurs plus jeunes enfants, ce qui est fréquent dans les projets du secteur de la santé dans le domaine de la nutrition. Compte tenu de sa sphère d'activité, la FAO pourrait en faire davantage pour satisfaire les besoins plus généraux des femmes au-delà de leur rôle de mère, et en particulier contribuer à répondre à leurs besoins en tant qu'agricultrices. Selon La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2010-11 *Le rôle des femmes dans l'agriculture: combler le fossé entre les hommes et les femmes pour soutenir le développement*, les agricultrices produisent en moyenne moins de nourriture que les agriculteurs, car elles ont généralement moins accès aux services de vulgarisation, aux intrants agricoles, aux engins mécaniques et au crédit que les hommes.

4.2. Recommandations

Recommandation 1: Alors que le programme a été largement validé, un certain nombre de partenaires potentiels méritent d'être davantage et mieux pris en compte dans le cadre de résultats et les activités du PS1, à savoir les municipalités et les administrations locales (capacité de mise en œuvre, liens entre villes et campagnes); les établissements universitaires et de formation nationaux (pour renforcer les capacités et l'analyse des politiques); l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) et le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR) (analyse et évaluation des politiques); les organisations d'agriculteurs (activités de plaidoyer, participation aux espaces de coordination et évaluation des politiques); les organisations de consommateurs et le secteur privé (pour travailler sur les systèmes alimentaires). Il conviendrait de mieux tirer parti de l'étude des donateurs non traditionnels et en particulier des possibilités régionales et nationales de financement, ainsi que des relations avec les banques de développement et les mécanismes de mobilisation des ressources convenus lors de la Conférence sur le financement du développement tenue à Addis-Abeba en 2015.

46. En contribuant à l'évaluation de l'impact des politiques, la FAO pourrait donner du sens aux données disponibles, contribuer à la définition des politiques avec de meilleures capacités analytiques, et faire entendre la voix des plus pauvres via des approches qualitatives. Dans la pratique, cependant, les évaluations efficaces de l'impact des politiques sont rares et coûteuses, et la capacité de la FAO à évaluer l'impact des politiques est limitée et financée au titre des projets (le Programme de suivi et d'analyse des politiques alimentaires et agricoles, par exemple) plutôt que par des ressources de base.
47. Une collaboration plus étroite avec le système du CGIAR et notamment l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires serait sans doute utile en matière d'information et d'analyse des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle, y compris au niveau des pays. La FAO devrait se focaliser sur la définition des besoins en connaissance et la réunion des connaissances et des flux de données pertinents dans des documents cohérents et basés sur des faits, et laisser la création de connaissances à d'autres, comme le CGIAR, la Banque mondiale, ou des universités, des instituts de recherche et des groupes de réflexion nationaux ou régionaux.
48. Ce sont les agriculteurs, les pêcheurs et les forestiers du monde qui détermineront au final si les objectifs de développement durable sont atteints dans les domaines relatifs à l'alimentation et à l'agriculture. Il conviendrait de davantage promouvoir la participation des organisations d'agriculteurs aux espaces de coordination à tous les niveaux, afin de mieux ancrer les débats dans la réalité. Les organisations de consommateurs pourraient également constituer des partenaires utiles pour traiter des liens entre les systèmes alimentaires et la nutrition.
49. La FAO pourrait travailler en plus étroite collaboration avec les établissements de formation technique et les universités afin de renforcer les programmes éducatifs et les capacités en matière notamment d'agriculture tenant compte de la nutrition, comme le fait déjà la Division de la nutrition et des systèmes alimentaires. La pratique consistant à s'appuyer sur des sessions de formation ponctuelles était peut-être pertinente auparavant, lorsque les universités et les établissements de formation des pays en développement n'étaient pas aussi développés qu'aujourd'hui. Cela n'est plus le cas, et les efforts de la FAO en matière de renforcement des capacités doivent refléter cette évolution et saisir l'occasion de tirer parti et de soutenir ces établissements de formation nationaux.

50. Les municipalités et les administrations locales sont devenues des parties prenantes de premier ordre dans la mise en œuvre des politiques du fait des approches territoriales (par exemple l'initiative récente *100 territorios sin Hambre* du Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, et le Front parlementaire contre la faim). Le fait de travailler avec les municipalités laisse présager des avancées dans les domaines de l'éducation nutritionnelle, de l'approvisionnement et des repas scolaires, de la mise en place de chaînes alimentaires rurales-urbaines fortes et diversifiées, et plus généralement en matière de promotion des diverses initiatives locales de développement.
51. De la même manière, il est possible de collaborer davantage avec le secteur privé à l'échelle nationale et régionale, par exemple sur les investissements en agriculture, la sécurité sanitaire des aliments ou l'étiquetage des produits alimentaires dans l'objectif de protéger la santé des consommateurs et de favoriser le bien-être nutritionnel.
52. À cet égard, alors que les directives actuelles de la FAO concernant la collaboration avec le secteur privé traitent assez bien de la nécessité de réglementer les partenariats mondiaux avec des entreprises multinationales, elles ne semblent pas fournir d'instructions adéquates aux bureaux de pays qui essaient de nouer des liens avec des détaillants, des coopératives ou des vendeurs d'aliments sur la voie publique au niveau national ou infranational. Elles pourraient donc être modifiées afin de fournir des orientations pratiques applicables aux multiples formes d'engagement à l'échelle des pays, y compris avec des petites et moyennes entreprises et le secteur non structuré.
53. Les activités stratégiques soutenues par l'OS1 n'appartiennent pas à un domaine pour lequel il est facile de mobiliser des ressources. La FAO a pu profiter d'un solide soutien de l'UE sur la gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'évaluation a relevé que le Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire était devenu un donateur stratégique. La FAO devrait également étudier les possibilités régionales et nationales de financement, comme cela a été fait avec succès en Amérique latine, ainsi que les mécanismes de mobilisation des ressources proposés par la troisième Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Addis-Abeba en 2015. Le Programme d'action d'Addis-Abeba adopté à la Conférence accorde beaucoup d'attention à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, rappelle la Déclaration de Rome sur la nutrition et son Cadre d'action (2014) et cite le Comité de la sécurité alimentaire mondiale et ses produits. Parmi les possibilités en matière de mobilisation des ressources recensées par la Conférence sur le financement du développement certaines semblent prometteuses pour les activités en lien avec l'OS1, telles que le financement issu des administrations locales et nationales, ou le type de partenariat public-privé initié dans le cadre de l'initiative «SDG Investing». La FAO et plus particulièrement le PS1 devraient se tenir au courant de ces évolutions et pourraient participer plus activement à certaines plateformes découlant de la conférence.
54. Les relations avec les banques de développement pourraient être davantage approfondies, et pas uniquement pour lever des fonds, mais aussi pour influencer l'investissement au niveau national. À l'échelle des pays les travaux du Centre d'investissement de la FAO pour le FIDA et la Banque mondiale mériteraient d'être coordonnés de manière plus systématique avec les Représentants de la FAO et les fonctionnaires responsables des politiques (du mécanisme FIRST par exemple) dans le pays, afin de réfléchir aux possibilités d'échange et de collaboration au niveau des politiques.

Recommandation 2: La FAO jouit d'une position solide au niveau mondial, mais elle doit renforcer ses capacités s'agissant de soutenir l'analyse et la mise en œuvre des politiques au niveau des pays, notamment en poursuivant le programme FIRST et en élargissant la portée géographique, en améliorant la formation du personnel et en publiant des rapports nationaux sur l'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans certains pays. L'équipe chargée du PS1 doit aussi renforcer ses capacités en vue d'apporter un soutien aux bureaux de pays de la FAO et de tirer des apprentissages à leur contact.

55. Éclairer et renforcer l'appui à l'élaboration des politiques au niveau des pays grâce à la diffusion active de bonnes pratiques et de bonnes approches nécessite d'améliorer la communication dans toute l'Organisation. Plus spécialement, l'équipe chargée du PS1 doit ordonner méthodiquement et présenter les connaissances tirées de l'expérience sur le terrain, et elle doit aider au partage de ces connaissances d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre, non sous la forme de prescriptions identiques dans tous les cas mais bien comme des pistes à examiner qui ont donné de bons résultats, étayés, dans d'autres contextes. Pour le faire efficacement, elle ne peut se reposer entièrement sur les fonctions essentiellement techniques des bureaux régionaux, et elle doit maintenir un lien fonctionnel, en temps réel, avec le niveau national. FIRST a joué ce rôle jusqu'à présent dans 33 pays, et ce mécanisme devrait être prolongé, et idéalement voir sa portée géographique élargie.
56. L'équipe chargée du PS1 devrait renforcer ses relations avec les bureaux décentralisés en s'appuyant sur le Mécanisme FIRST, ses profils de pays et son réseau de responsables des politiques au niveau des pays qui informent l'équipe en temps réel et reçoivent un appui technique dédié. En outre, le nombre de fonctionnaires et de consultants qui travaillent sur l'objectif stratégique 1 dans les bureaux régionaux et sous-régionaux est très faible et doit être augmenté, si les ressources le permettent, dans le respect du principe de subsidiarité, afin de permettre la meilleure adaptation possible des bonnes pratiques à chaque contexte régional ou national particulier.
57. On pourrait envisager la création d'une série de formations et de cours en ligne sur le cadre stratégique et les objectifs stratégiques, à l'intention du personnel de la FAO dans les bureaux régionaux et sous-régionaux et les bureaux de pays, et la série de lignes directrices sur différentes politiques sectorielles produite en 2017 grâce à FIRST pourrait maintenant être diffusée au moyen de webinaires. La FAO pourrait aussi créer une formation générale sur les politiques à l'intention de son personnel technique à tous les niveaux de l'Organisation, pour sensibiliser ces personnes à l'importance des questions relatives aux politiques, les familiariser avec la terminologie, leur permettre de faire des liens avec les ressources disponibles à la FAO, etc.
58. Dans le cadre du PS1, il conviendrait, à partir des expériences répertoriées, d'élaborer et de diffuser aux niveaux régional et national des lignes directrices sur la collaboration avec plusieurs ministères simultanément. Cet aspect devient particulièrement important dans des domaines tels que la diversification de l'agriculture, les régimes fonciers, la nutrition, les systèmes alimentaires, la sécurité sanitaire des aliments et le changement climatique, pour lesquels le succès passe par des partenariats multiacteurs au sein des gouvernements et en dehors de ceux-ci.
59. Au sein de la FAO, il faudrait adopter des moyens de faciliter l'interdisciplinarité qui soient plus simples que les «accords sur le niveau de service», dont le coût de transaction semble plus élevé que leurs avantages potentiels.

60. L'équipe chargée du PS1 pourrait aussi être plus présente au niveau des pays, par exemple en apportant son soutien et en prenant part à certaines analyses clés de politiques et de stratégies ou à d'autres manifestations et processus relatifs aux stratégies conduits par les bureaux régionaux et les bureaux de pays, en fonction de la demande.
61. L'établissement de rapports nationaux sur l'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans certains pays permettrait à la FAO de dialoguer avec les universitaires dans ces pays et d'éclairer le débat politique national grâce à une analyse scientifique, tout en contribuant aux examens nationaux volontaires concernant les objectifs de développement durable et à de nombreux autres processus pertinents d'élaboration des politiques au niveau des pays. Cela nécessiterait au départ la rédaction de lignes directrices pour ces rapports et impliquerait la création progressive de capacités de soutien des bureaux de pays, depuis le siège et les bureaux régionaux, aux fins de la production de documents de grande qualité.

Recommandation 3: La FAO prête davantage attention à la nutrition et à la parité hommes-femmes depuis quelques années, mais la marge de progression est encore très grande. Plus spécialement, l'Organisation doit s'intéresser davantage à la diversification des régimes alimentaires comme moyen de lutte contre l'excès pondéral et l'obésité. La FAO devrait sensibiliser les acteurs aux filières entre l'agriculture et la nutrition et s'efforcer d'appeler l'attention sur les enjeux relatifs à l'agriculture et aux politiques dans l'espace de coordination sur la nutrition, où cette question est encore souvent vue uniquement comme un problème de santé. En ce qui concerne l'égalité des sexes, la FAO et le PS1 peuvent aider à réformer les systèmes nationaux d'appui à l'agriculture tels que les systèmes de vulgarisation, les réseaux vétérinaires ou les mécanismes de crédit rural afin que ces systèmes aident davantage les agricultrices, en particulier dans les contextes de féminisation de l'agriculture due au fait que les hommes quittent ce secteur.

62. Dans le contexte de la transition nutritionnelle, les États Membres ont tendance à demander plus souvent un appui technique sur l'obésité et l'excès pondéral, questions d'apparition récente, et la FAO doit donc redoubler d'efforts dans ce domaine. Si les ressources humaines le permettent, les bureaux de pays devraient essayer de soutenir davantage la diversification des régimes alimentaires – surtout dans les pays où l'accent est peut-être trop mis sur un petit nombre de cultures de base – comme un moyen de lutter contre les carences, l'excès pondéral et l'obésité, et d'être plus présents dans les espaces nationaux de coordination consacrés à la nutrition (sous l'égide de SUN/REACH, par exemple) afin d'appeler l'attention sur les facteurs déterminants, dans l'agriculture et le système alimentaire, qui permettent une bonne nutrition.
63. À l'interface entre égalité des sexes et nutrition, et compte tenu de son domaine d'activité, la FAO poursuit une approche qui va au-delà de l'accent mis traditionnellement, dans une perspective de santé, sur la nutrition de la mère et de l'enfant pendant les 1 000 premiers jours de vie. L'Organisation peut légitimement travailler avec les femmes en leur qualité de mère et de pourvoyeuse de soins (par exemple dans le cadre de projets conjoints avec l'UNICEF), mais son domaine d'activité lui impose de s'intéresser également aux femmes agricultrices, travailleuses agricoles, dirigeantes d'entreprises et décideuses, et de contribuer aux repas scolaires et à l'éducation nutritionnelle des enfants en âge scolaire après les 1 000 premiers jours.
64. En plus d'aider les groupes et les communautés vulnérables au moyen de projets de développement rural, la FAO, et singulièrement le PS1, peut agir au niveau de l'environnement porteur, par exemple en aidant les responsables des systèmes de vulgarisation et des mécanismes de crédit rural à toucher davantage les agricultrices. A fortiori, dans les contextes de féminisation accrue de l'agriculture due au fait que les hommes quittent ce secteur, il semble opportun de féminiser également les systèmes publics et privés d'aide à l'agriculture. On pourrait par exemple

attirer davantage d'étudiantes dans des filières d'études liées à l'agriculture, telles que la vulgarisation agricole ou les sciences vétérinaires. Une organisation comme la FAO et un programme tel que le PS1 seraient tout particulièrement bien placés pour favoriser l'apparition de ce type de changement systémique dans l'environnement porteur pour l'agriculture.

Recommandation 4: Forte des relations de confiance solides qu'elle a nouées avec les institutions nationales, la FAO devrait continuer de plaider en faveur de politiques de développement plus durables et plus équitables, par différentes voies de conseil et de plaidoyer telles que les universités nationales, les organisations d'agriculteurs, la coopération Sud-Sud et les médias nationaux grand public, en appuyant ses avis sur une base analytique et une argumentation socioéconomique solides, en complément d'une argumentation fondée sur les droits.

65. Organisation multilatérale, la FAO entretient des relations solides avec les gouvernements nationaux et soutient généralement les politiques et les priorités nationales. Dès lors, les groupes militants classiques tels que les organisations non gouvernementales qui se font le plus entendre n'ont pas toujours été ses partenaires les plus naturels au niveau des pays. Les universités nationales, les organisations d'agriculteurs, les acteurs de la coopération Sud-Sud et les médias nationaux grand public peuvent aider à appeler l'attention des décideurs sur certains enjeux sans que cette approche paraisse aussi agressive ou mue par des motivations politiques. La FAO a recours à ces moyens de plaidoyer, et elle pourrait le faire davantage s'agissant des incidences des politiques.
66. La FAO pourrait formuler ses arguments en faveur de l'équité entre les sexes et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en mettant davantage en avant leur logique économique, par exemple s'agissant du besoin pour les femmes et les hommes de produire des aliments pour eux-mêmes et pour le reste de la société («coût de la faim»). Le bien-être nutritionnel des femmes qui travaillent dans l'agriculture est un droit en soi, mais il est également nécessaire pour leur permettre de contribuer à la production, au commerce et à l'utilisation des aliments. De même, la FAO pourrait aussi présenter l'allègement de la pénibilité du travail des femmes sur l'exploitation et en dehors de celle-ci non seulement comme un enjeu d'équité mais aussi comme une question d'efficacité économique dans les contextes de féminisation de l'agriculture.
67. L'idée de rapports nationaux sur l'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition a été mentionnée sous la recommandation 2. S'ils sont élaborés sous l'égide d'un bon comité de rédaction et bénéficient d'une certaine visibilité dans le pays, ces rapports aideraient aussi à ancrer les messages d'ordre stratégique de la FAO dans des chiffres nationaux objectifs, démontreraient en quoi la sécurité alimentaire et nutritionnelle est un objectif socioéconomique louable pour le pays et montreraient sur quels aspects il est possible de progresser.