



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

CONSEIL

Cent trente-deuxième session

Rome 18-22 juin 2007

Évaluation externe indépendante de la FAO

**Rapport soumis par le Comité du Conseil chargé de l'Évaluation externe
indépendante de la FAO au Conseil à sa cent trente-deuxième session**

Table des matières

	Pages
<i>Introduction</i>	1
<i>État d'avancement de l'Évaluation externe indépendante</i>	1
<i>Évaluation externe indépendante: situation financière et budgétaire</i>	2
<i>Document sur les nouveaux enjeux – Équipe de base de l'Évaluation</i>	2
<i>Conclusion</i>	2
ANNEXE I: SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉVALUATION EXTERNE INDÉPENDANTE	5
ANNEXE II: ÉTUDE DE L'ÉVALUATION EXTERNE INDÉPENDANTE SUR LES NOUVEAUX ENJEUX	7

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

I. Préambule	7
II. Le contexte: Changements radicaux, exigences multiples, nouveaux acteurs et incertitudes beaucoup plus fortes	8
III. Le point sur les atouts, la pertinence et l'efficacité	10
IV. Perspective générale relative aux atouts, à la pertinence et à l'efficacité	16
V. Structure de l'Organisation – Est-elle adaptée?	18
VI. Cohérence de la programmation et de l'établissement du budget	19
VII. Administration et gestion	21
VIII. Gouvernance de la FAO	24
IX. Remarques en guise de conclusion	28

Introduction

1. Le Comité du Conseil chargé de l'Évaluation externe indépendante a été créé par le Conseil à sa cent vingt-neuvième session, en novembre 2005, et approuvé par la Conférence à sa trente-troisième session dans le courant du même mois. Son cadre de référence¹ stipule que le Comité:

« assurera la supervision générale de la gestion et de la réalisation de l'évaluation, y compris des questions financières et du respect des normes de qualité et d'indépendance. Il fera en sorte que le cadre de référence soit suivi ponctuellement, en veillant à la qualité et à l'indépendance du processus et à l'obtention des résultats attendus, dans le cadre des ressources budgétaires disponibles. En s'appuyant sur les avis des conseillers qualité (voir ci-après), le Comité se limitera à formuler des observations sur les résultats et les recommandations de l'évaluation du point de vue de l'assurance qualité, autrement dit, il vérifiera que ces résultats et recommandations reposent sur une analyse et des preuves concrètes ».

2. Le présent rapport du Comité du Conseil chargé de l'Évaluation externe indépendante de la FAO sur l'état d'avancement de l'évaluation couvre la période allant de la cent trente et unième session du Conseil à aujourd'hui, soit de décembre 2006 à mai 2007. Le rapport, qui a été approuvé par le Comité du Conseil à sa réunion du 4 mai 2007, traite des éléments suivants:

- état d'avancement de l'Évaluation externe indépendante;
- situation financière de l'Évaluation externe indépendante;
- document de l'Équipe de base sur les nouveaux enjeux;
- lignes de conduite envisageables pour les organes directeurs concernant l'examen du rapport de l'Évaluation externe indépendante.

État d'avancement de l'Évaluation externe indépendante

3. Le Comité a présenté ses condoléances au chef d'équipe, M. Christoffersen, à l'occasion de la disparition prématurée de sa femme. Malgré cette épreuve, M. Christoffersen, a continué à diriger l'équipe et le calendrier établi a été respecté. Comme le Conseil s'en était félicité à sa cent trente et unième session, M. Bezanson a également continué de contribuer à l'évaluation en tant que membre de l'Équipe de base.

4. Le Comité a bénéficié des avis de ses conseillers qualité (Mme Chinery-Hesse et M. van den Berg) et estime que l'on peut considérer que l'évaluation est mise en œuvre conformément au cadre de référence et aux normes de qualité appropriées.

5. Pendant la période concernée, l'Équipe a mené à terme sa phase d'établissement des faits et a amorcé l'analyse globale, qui a débuté par la publication, au mois d'avril, du document sur les nouveaux enjeux (voir ci-après). La phase d'établissement des faits était articulée autour des éléments suivants:

- a) analyse exhaustive des documents écrits issus de sources multiples;
- b) missions dans 43 pays (dont 34 pays en développement) et auprès de la Commission européenne;
- c) missions auprès de 29 bureaux de la FAO;
- d) entretiens structurés et semi-structurés et groupes de réflexion avec plus de 2 500 personnes;
- e) analyse des réponses communiquées par 2 650 personnes dans 10 questionnaires distincts, chacun ayant un objectif différent;
- f) évaluation de l'efficacité de la quasi-totalité des activités des grands programmes techniques de la FAO;

¹ CL 129/10, par. 18.

- g) examen et synthèse de la majeure partie des rapports d'évaluation établis précédemment par l'Organisation et nombreuses évaluations et autoévaluations de différents projets.

Pour de plus amples renseignements sur les activités relatives à l'Évaluation externe indépendante, consulter le site web à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/pbe/pbee/fr/index.html>.

Évaluation externe indépendante: situation financière et budgétaire

6. Le volume des contributions au budget révisé de l'Évaluation externe indépendante, d'un montant de 4 663 000 dollars EU, a fait l'objet d'un examen permanent de la part du Comité du Conseil chargé de l'Évaluation, qui a établi un groupe de travail spécial du Bureau à cet effet. À sa réunion du 13 février 2007, le Bureau du Comité du Conseil chargé de l'Évaluation externe indépendante de la FAO a examiné la question de l'écart entre les versements initiaux et les montants annoncés. Il a noté qu'il n'était pas possible, en vertu des règles de la FAO, d'engager des fonds non couverts par des versements initiaux et qu'il n'était pas évident que tous les versements initiaux seraient versés au compte de fonds fiduciaire de l'Évaluation externe indépendante en temps opportun. En conséquence, le Bureau a demandé à la FAO d'établir un fonds fiduciaire distinct, qui serait utilisé en tant que fonds de réserve pour l'Évaluation externe indépendante. Ce compte ne serait utilisé que pour couvrir les engagements et les dépenses dans la limite du budget total réel de l'Évaluation externe indépendante.

7. Il n'a pas été nécessaire de rendre ce dispositif opérationnel et la situation du budget et des contributions au 15 mai 2007 est dans l'ensemble satisfaisante: les annonces de contribution couvrent la totalité du budget et il reste quelque 210 000 dollars EU à verser à la FAO. On trouvera des précisions à ce sujet à l'Annexe I. Les contributions des pays en développement, et parmi eux, de certains pays les moins avancés, ont été particulièrement appréciées.

Document sur les nouveaux enjeux – Équipe de base de l'Évaluation

8. Le Comité du Conseil chargé de l'Évaluation externe indépendante de la FAO a été saisi du document de l'Équipe de base sur les nouveaux enjeux à sa réunion du 4 mai 2007 (voir Annexe 2). Le Comité a noté que son cadre de référence prévoyait de garantir la qualité du processus d'évaluation et qu'il n'avait en conséquence pas examiné ce document quant au fond. Plusieurs membres ont appelé l'attention du Comité du Conseil sur des considérations qu'ils souhaiteraient voir prendre en compte dans le rapport final de l'Évaluation externe indépendante. Il a débattu des diverses mentions, figurant dans le document consacré aux nouveaux enjeux, des contraintes que connaît la FAO du point de vue des ressources, mais les membres sont convenus que, comme c'était le cas d'autres aspects de fond du document, la formulation d'observations à ce sujet sortait du cadre du mandat du Comité du Conseil.

9. De plus, le Comité du Conseil a pleinement reconnu que, comme stipulé dans le Préambule (paragraphe 2), le document sur les nouveaux enjeux était « une brève synthèse de certaines des grandes questions qui se dégagent de l'évaluation, sous réserve des modifications susceptibles d'être apportées après une analyse plus approfondie ». Il est convenu avec l'Équipe de l'évaluation que les « nouveaux enjeux » avaient été définis à titre indicatif et qu'ils étaient susceptibles de faire l'objet d'un ajustement et d'être révisés à l'issue de l'analyse en cours. Ce document sur les nouveaux enjeux n'avait pas pour objectif d'être un rapport d'évaluation; il ne présente ni preuves concrètes, ni documents d'appui statistiques; il n'aboutit à aucune conclusion finale et ne formule aucune recommandation. Ainsi, ce document ne peut en aucun cas remplacer le débat qui suivra la première version du rapport de l'Évaluation externe indépendante en juillet 2007, qui présentera des projets de conclusion et de recommandations.

Conclusion

10. Le Comité du Conseil chargé de l'Évaluation externe indépendante a estimé que l'évaluation devrait se poursuivre conformément au mandat approuvé par le Conseil et la Conférence. Il invite le Conseil à se joindre à lui pour exprimer sa reconnaissance à l'Équipe

chargée de l'évaluation pour la poursuite de ses travaux, notamment le document intitulé Nouveaux enjeux, qui présentait de premières idées découlant des travaux réalisés jusque-là.

11. Il était indéniable que le débat général relatif aux conclusions et recommandations de l'évaluation et sur la façon de procéder se tiendrait dans les enceintes des Amis du Président et du Conseil et de la Conférence à leurs sessions de novembre 2007. Les Amis du Président, avec, éventuellement, l'appui du Secrétariat, joueront un rôle essentiel dans la préparation de ces sessions du Conseil et de la Conférence. Les représentants de l'Équipe de base chargée de l'évaluation ont souligné qu'ils accueilleraient favorablement, aussi bien avant qu'après la mise en circulation du projet de rapport final, des possibilités d'engager des échanges de vues informels avec les membres, que ce soit individuellement ou collectivement. Il a été convenu qu'il faudrait programmer ces échanges de vues, en particulier avec les groupes régionaux. Le Comité du Conseil a souligné l'importance de ces échanges de vues et les membres ont été encouragés à faire part de leur point de vue sur les enjeux directement à l'Équipe de base et en particulier à son responsable, M. Christoffersen. Compte tenu de ce qui précède, s'est tenu un séminaire qui a été l'occasion pour tous les Membres de la FAO et les représentants de l'Équipe de base du Comité du Conseil de procéder à un échange de vues ouvert et informel sur les nouveaux enjeux auxquels se trouve confrontée la FAO en tant qu'organisation et sur ce que les membres attendent du rapport final de l'évaluation.

12. Le calendrier à venir de l'évaluation externe indépendante est le suivant:

- a) 19 juillet: séminaire à composition non limitée du même type que celui de mai, visant à donner à l'Équipe de base de l'évaluation l'occasion de présenter à l'ensemble des Membres de la FAO le projet de rapport final de l'évaluation (avant sa traduction). L'interprétation sera assurée;
- b) 30 août: Comité du Conseil – Réception du projet de rapport final de l'évaluation, suivi immédiatement par un séminaire informel visant à examiner le projet avec les représentants de l'Équipe de base;
- c) 31 août: Réunion des Amis du Président;
- d) 19 octobre: Comité du Conseil – Réception du rapport final de l'évaluation;
- e) fin octobre: mise au point définitive, par le Comité du Conseil, de son rapport sur l'Évaluation externe indépendante adressé au Conseil à sa cent trente-troisième session;
- f) 14-24 novembre: cent trente-troisième session du Conseil et trente-quatrième session de la Conférence.

13. Le Comité du Conseil a examiné la possibilité que le Conseil souhaite envisager les étapes suivantes de l'examen et de la prise de décisions par les membres du Conseil et de la Conférence sur la base des conclusions et recommandations de l'Évaluation externe indépendante. Ces étapes, qui seront décidées par le Conseil en vue d'une application souple tenant compte de l'évolution de la situation, pourraient être les suivantes:

- a) réaffirmer le rôle des Amis du Président dans la préparation en vue des décisions du Conseil et de la Conférence et inviter son Président indépendant à convoquer en juillet de cette année la première réunion des Amis du Président chargée de procéder à l'examen préliminaire du projet de rapport final de l'évaluation;
- b) demander au Directeur général de communiquer sa réponse de principe au rapport final de l'évaluation aux Amis du Président, au Conseil à sa cent trente-troisième session et à la Conférence à sa trente-quatrième session en novembre 2007, en reconnaissant que la préparation d'un plan détaillé de mise en œuvre de toute suite que la Conférence pourrait décider de donner ne serait possible qu'après la session de la Conférence de novembre 2007.

14. En outre, le Conseil pourrait aussi donner des indications utiles sur la portée et le processus du Programme de travail et budget 2008-2009 en ce qui concerne tout suivi de l'évaluation qui pourrait être décidé par les organes directeurs à leurs sessions de novembre 2007.

Lors d'une session extraordinaire, en 2008, la Conférence pourrait décider de toute modification à apporter au Programme de travail et budget. Si ces décisions devaient être déléguées par la Conférence au Conseil réuni en session extraordinaire ou ordinaire en 2008, les crédits budgétaires pour le suivi devraient être insérés dans la décision de la Conférence de 2007. Le Conseil souhaitera peut-être envisager de recommander le maintien d'un mécanisme approprié d'un organe directeur, tel que les Amis du Président, au début de 2008, pour travailler à la suite qu'il serait décidé de donner à l'évaluation. Il souhaitera peut-être aussi envisager de recommander à la Conférence que la Conférence ou le Conseil soit convoqué en session extraordinaire à la mi-2008 pour examiner:

- a) les propositions de la direction relatives à la mise en oeuvre, compte tenu des décisions prises par la Conférence en 2007;
- b) toute autre action proposée par les Amis du Président ou par d'autres mécanismes appropriés des organes directeurs.

ANNEXE I: SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉVALUATION EXTERNE INDEPENDANTE

Situation des financements au 25 mai 2007 (dollars EU)				
Pays bailleur de fonds	Groupe de travail intersessions	Contributions à l'évaluation		
		Montants recouvrés	Montants annoncés	Total
ALLEMAGNE		507 587,00		507 587,00
ARABIE SAOUDITE	20 000,00			
AUSTRALIE	50 000,00	80 000,00		80 000,00
AUTRICHE		5 000,00		5 000,00
BELGIQUE		63 751,51		63 751,51
BRÉSIL	Le Gouvernement brésilien prend à sa charge l'intégralité des coûts de la présidence.			
BURKINA FASO		4 498,18		4 498,18
CANADA	23 179,25	358 701,49		358 701,49
CHYPRE		5 000,00		5 000,00
CORÉE (Rép. de)		100 000,00		100 000,00
DANEMARK		128 165,36		128 165,36
ESPAGNE		110 000,00		110 000,00
ESTONIE		26 142,72		26 142,72
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE	25 000,00	625 000,00		625 000,00
FINLANDE	20 000,00	247 929,82		247 929,82
FRANCE		120 000,00		120 000,00
GRÈCE		65 000,00		65 000,00
INDE	9 990,00	49 990,00		49 990,00
IRLANDE		92 529,08		92 529,08
ISLANDE		10 000,00		10 000,00
ITALIE	100 000,00	200 000,00		200 000,00
JAPON		308 531,00		308 531,00
LITUANIE		19 048,46		19 048,46
LUXEMBOURG		19 989,00		19 989,00
MAURICE		4 982,07		4 982,07
NÉPAL			1 000,00	1 000,00
NORVÈGE	19 409,00	200 000,00		200 000,00
NOUVELLE-ZÉLANDE	19 975,00	39 950,00		39 950,00
PAYS-BAS	18 025,43	360 000,00		360 000,00
PÉROU		5 000,00		5 000,00
QATAR			100 000,00	100 000,00
ROYAUME-UNI	26 055,00	508 516,20		508 516,20
SUÈDE	31 520,50	138 018,99		138 018,99

Situation des financements au 25 mai 2007 (dollars EU)				
Pays bailleur de fonds	Groupe de travail intersessions	Contributions à l'évaluation		
		Montants recouvrés	Montants annoncés	Total
SUISSE	43 489,31	130 000,00		130 000,00
TANZANIE		4 798,00		4 798,00
Rapport du Groupe de travail intersessions		40 000,00		40 000,00
Total	406 643,49	4 578 128,88	101 000,00	4 679 128,88
Déficit budgétaire de l'Évaluation externe indépendante 4 663 000 dollars EU				
compte tenu des recettes actuelles				-84 871,12

ANNEXE II: ÉTUDE DE L'ÉVALUATION EXTERNE INDÉPENDANTE SUR LES NOUVEAUX ENJEUX

I. Préambule

1. Pour la présentation de cette étude sur les nouveaux enjeux, l'Équipe de l'EEl remercie l'ensemble des Membres de la FAO et le personnel de l'Organisation qui ont consenti toute l'aide et tout l'appui possibles et qui ont toujours fourni avec beaucoup de bonne volonté des renseignements, des données d'expérience et des évaluations, que ce soit au Siège ou dans les nombreux pays dans lesquels des visites ont été organisées.
2. Le présent document a pour objet à la fois de donner aux membres et à la direction de la FAO une idée de la direction dans laquelle l'analyse de l'EEl est orientée et de jeter les bases d'un dialogue plus approfondi entre l'Équipe de l'EEl, d'une part, et les membres et la direction de la FAO, d'autre part. Les nouveaux enjeux qui sont décrits ci-après doivent cependant être considérés comme provisoires, car ils seront modifiés et révisés à l'issue de l'analyse en cours. Il est important de souligner ce que ce document n'est pas. Il n'est pas un rapport sur l'évaluation. Il ne contient ni conclusions finales, ni recommandations. Il ne présente ni éléments probants, ni données statistiques d'appui. Il peut aussi contenir quelques erreurs actuelles. Celles-ci seront naturellement corrigées lors de la préparation du rapport sur l'EEl. Il ne saurait en aucun cas remplacer les débats qui suivront la diffusion du premier projet de rapport de l'EEl, lequel contiendra des projets de conclusions et recommandations. Par conséquent, on peut dire que le présent document est un bref résumé de quelques-uns des principaux enjeux mis en évidence par l'évaluation, qui pourront être modifiés à la suite d'une analyse plus approfondie.
3. La demande relative à l'Évaluation externe indépendante soulignait le caractère particulièrement difficile de cette entreprise dans les termes suivants:
Cette évaluation vise à renforcer et à améliorer la FAO, en tenant compte de l'efficacité avec laquelle l'Organisation s'acquitte de son mandat. Ainsi, le processus d'évaluation représente la contribution de la FAO à l'effort général de la communauté internationale visant à renforcer le système des Nations Unies par des réformes appropriées. L'évaluation portera sur tous les aspects du travail, de la structure institutionnelle et des processus de décision de la FAO, y compris sur son rôle au sein du système international. Elle pourra aussi être utile à l'examen du Cadre stratégique².
4. Par conséquent, l'Équipe de l'EEl est appelée à fournir beaucoup plus qu'un examen classique du bon fonctionnement d'une organisation, eu égard à ses objectifs. Elle est chargée conformément au mandat approuvé par la Conférence, de tracer une nouvelle orientation pour la FAO, d'aborder les incidences stratégiques du contexte radicalement modifié des efforts en faveur du développement, de l'évolution des besoins mondiaux, des efforts de réforme déjà en cours et des tendances futures. Nombre des difficultés et des défis auxquels la FAO doit faire face sont également ceux auxquels est confronté l'ensemble du système des Nations Unies. Cependant, bon nombre de ces difficultés et de ces défis sont propres à la FAO. La tâche de l'Équipe de l'EEl est rendue encore plus décourageante par l'absence d'un examen global de la FAO depuis 1989 et d'une évaluation externe indépendante complète depuis la création de l'Organisation, il y a soixante ans.
5. L'Équipe de l'EEl s'est efforcée de relever tous ces défis. Depuis le lancement de l'évaluation, il y a à peu près un an, l'EEl a:
 - effectué une analyse exhaustive des documents écrits issus de sources multiples;
 - procédé à des visites de terrain dans 34 pays, dont 25 bureaux de la FAO, quatre bureaux de liaison, neuf capitales d'États membres de l'OCDE et la Commission européenne;

² CL 127/REP, par. 113.

- mené des entretiens structurés et semi-structurés et groupes de réflexion avec plus de 2 500 personnes;
- procédé à des analyses des réponses de 2 650 personnes interrogées à dix questionnaires distincts, chacun ayant un but différent;
- procédé à l'évaluation de l'efficacité de la quasi-totalité des activités des grands programmes techniques de la FAO;
- effectué des examens et une synthèse de la plupart des rapports d'évaluation à l'échelle de l'Organisation qui avaient été établis précédemment et de nombreuses évaluations par projet et autoévaluations.

6. L'étude commence par un résumé des changements survenus dans le contexte externe dans lequel la FAO opère (Section II). Il y a ensuite un résumé des nouveaux enjeux liés aux atouts techniques, à la pertinence et à l'efficacité de la FAO (Sections III et IV). La Section V est consacrée à quelques-unes des contraintes dues à la structure administrative de la FAO qui pèsent sur l'efficacité et l'efficience de l'Organisation et la Section VI traite des questions de programmation et d'établissement du budget et de la façon dont elles s'articulent avec la gestion et la gouvernance. Plusieurs des nombreuses questions relatives aux finances, à la gestion et à l'administration sont examinées à la Section VII, tandis que la Section VIII porte sur la gouvernance. Enfin, la Section IX présente quelques remarques en guise de conclusions, consacrées notamment aux risques liés aux réactions prématurées tant que l'on ne dispose pas de l'analyse détaillée de la présentation des éléments d'appui sur lesquels reposeront les conclusions et recommandations figurant dans le rapport final.

7. Toutes les activités ont permis à l'Équipe de l'EEI de se procurer une documentation très abondante. Presque tous les éléments probants nécessaires à l'évaluation sont maintenant réunis. L'Équipe de base procède actuellement à l'analyse de ce matériel, en vérifiant et en validant les hypothèses et en s'assurant qu'elles tiennent compte du caractère interdépendant de nombre des sujets abordés.

II. Le contexte: Changements radicaux, exigences multiples, nouveaux acteurs et incertitudes beaucoup plus fortes

8. La FAO a été, pendant les soixante dernières années, mise au défi de s'adapter à des changements de plus en plus importants du contexte dans lequel elle travaille et à toutes sortes de nouvelles exigences. À l'origine, le but de la FAO était défini dans des termes simples et directs. Elle devait essentiellement collaborer avec les gouvernements pour faire progresser la production vivrière mondiale de 25 pour cent à 100 pour cent en moins de 15 ans. À l'époque, la FAO n'était pas seulement l'organisation chef de file; elle était à tous égards *sui generis* - unique en son genre.

9. Pendant les décennies suivantes, le champ d'activités de la FAO s'est élargi pour englober les préoccupations relatives aux codes internationaux et aux normes, à la propriété intellectuelle, à la pauvreté et au développement rural, et à diverses questions liées à l'environnement, en particulier la conservation, les changements climatiques et la durabilité de diverses ressources naturelles. De surcroît, la véritable explosion des institutions internationales s'occupant de près ou de loin de l'agriculture que l'on a observée signifie que la FAO est aujourd'hui une organisation parmi tant d'autres. La recherche agricole en tant que bien public international est maintenant sans conteste du ressort du GCRAI³; le nombre, l'importance et l'impact des ONG travaillant dans le domaine de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de l'environnement ont connu une croissance exponentielle et le secteur privé est devenu un moteur des changements du système alimentaire et agricole mondial.

10. Ces changements placent la FAO face à toute une série de nouveaux défis, qui s'ajoutent aux nombreux défis préexistants pour lesquels une solution n'a pas encore été trouvée. La FAO est

³ Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale.

maintenant mise au défi de s'occuper des questions mondiales de l'alimentation et de l'agriculture, tout en renforçant les capacités locales. Elle est appelée à jouer un rôle de chef de file régional et mondial en unifiant les efforts internationaux de développement, mais elle doit aussi prendre pleinement en compte la myriade d'intérêts, de points de vue et de priorités de ses membres qui sont divergents, si ce n'est contradictoires. Elle doit s'efforcer de fonctionner efficacement en partenariat avec les gouvernements, les autorités décentralisées, le secteur privé, les institutions bilatérales et autres institutions multilatérales et les ONG, et ce, aux échelles locale, nationale et transnationale. Il lui est demandé de décentraliser et d'accroître les capacités institutionnelles « sur le terrain » tout en réalisant des économies croissantes sur les coûts administratifs.

11. En même temps, la configuration fondamentale de la coopération pour le développement international a subi une transformation radicale et rapide, y compris en ce qui concerne les institutions des Nations Unies chargées du développement. Il y a maintenant de nouveaux donateurs tels que la Bill and Melinda Gates Foundation et la Chine. Certaines des grandes ONG internationales ont maintenant plus d'influence que bon nombre d'institutions établies, donateurs bilatéraux compris. Ceux-ci ont établi de nouvelles organisations telles que le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, la GAVI Alliance et le PEPFAR⁴. Ils ont aussi modifié les politiques de financement à l'égard de nombre d'organisations multilatérales additionnelles, faisant passer une partie importante de leur appui financier des contributions au budget aux contributions extrabudgétaires, et insistant sur le niveau des frais généraux des organisations internationales, souvent bien inférieur aux niveaux appliqués à leurs propres institutions nationales participant à des travaux internationaux. Pour nombre d'organisations multilatérales, y compris la FAO, ces modifications ont réduit la prévisibilité et les niveaux de financement, tout en accroissant l'influence et les conditions des bailleurs de fonds à l'égard de programmes déterminés.

12. L'Équipe de l'EEI a été invitée à examiner attentivement les efforts de réforme mis en œuvre dans d'autres organisations du système des Nations Unies. Elle a noté que la Résolution 59-250⁵ de l'Assemblée générale du 17 août 2005 soulignait que l'objectif des réformes du système des Nations Unies était « d'améliorer l'efficacité de l'action menée pour aider les pays en développement à réaliser les objectifs de développement convenus sur le plan international » et qu'elle invitait les organes directeurs des organismes des Nations Unies « à adopter des mesures d'harmonisation et de simplification, afin de réduire sensiblement la charge administrative et les formalités qui pèsent sur les organisations et leurs partenaires nationaux du fait de la préparation et de l'application des activités opérationnelles ». Plus récemment, un certain nombre de propositions de réformes des Nations Unies ont été présentées dans le rapport du Groupe d'experts de haut niveau Secrétaire général sur la cohérence de l'action du système de l'ONU, sous la direction des premiers Ministres du Mozambique de la Norvège et du Pakistan (9 novembre 2006). L'un des principaux domaines couverts dans ce rapport concerne les efforts visant à rendre l'« accent mis sur les pays » plus efficace et efficient dans les activités opérationnelles des Nations Unies, et notamment la lutte contre la pauvreté. Plusieurs des propositions de réforme du Directeur général de la FAO sont également conçues pour tenir compte de ces questions et la FAO s'est pleinement investie dans l'élaboration de programmes pilotes de pays qui sont prévus dans « Un seul ONU ».

13. Compte tenu de tous ces changements et efforts de réforme, et du fait que les ressources financières de la FAO diminuent régulièrement en valeur réelle depuis plus de dix ans, l'Équipe de l'EEI s'est efforcée de répondre aux questions ci-après: Quels sont les points forts de la FAO aujourd'hui? Quelle doit être sa réponse? Quel est son avantage comparatif et quelles devraient être ses priorités stratégiques?

⁴ Le Plan d'urgence du Président en matière de lutte contre le SIDA.

⁵ Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.

14. Il y a eu d'importants changements et ils se poursuivent. Cependant, la plupart des défis fondamentaux auxquels la FAO est confrontée n'ont pas changé. L'extrême pauvreté demeure la réalité quotidienne de plus d'un milliard de personnes. La faim et la malnutrition touchent quelque 852 millions de personnes, et plus d'un quart des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition dans les pays en développement. Le nombre de personnes, en Asie, qui vivent avec moins de 1 dollar EU par jour a diminué de près de 25 pour cent entre 1990 et 2001, mais en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, le nombre de personnes souffrant de la faim a, en revanche, augmenté. Le revenu moyen des personnes souffrant d'extrême pauvreté a baissé en Afrique subsaharienne entre 1990 et 2002. Le Rapport du PNUD sur le développement humain 2005 et le Rapport mondial sur le développement 2006 de la Banque mondiale concluent tous deux que si l'on ne redouble pas d'efforts, le premier Objectif du Millénaire pour le développement (OMD) - réduire l'extrême pauvreté et la faim - ne sera pas atteint. Le SOFI⁶ de la FAO a tiré des conclusions analogues en ce qui concerne la faim.

15. Dans les pays pauvres, la pauvreté concerne encore essentiellement les zones rurales. Soixante-quinze pour cent des pauvres vivent dans les zones rurales où la plupart sont tributaires, d'une façon ou d'une autre, de l'agriculture. Parmi ceux-ci, les femmes demeurent parmi par les producteurs les plus actifs d'aliments pour la consommation des ménages, tout en étant aussi le groupe le plus vulnérable et le plus marginalisé. Même dans les pays qui sont parvenus à obtenir une croissance économique rapide et à réduire la pauvreté, les zones rurales continuent à connaître une stagnation et un dénuement graves. La mondialisation et la libéralisation des marchés locaux et régionaux ont créé de nouveaux débouchés pour certains, mais abouti à de nouvelles menaces et incertitudes pour d'autres, en particulier les plus pauvres. Dans certaines zones d'Afrique subsaharienne, l'épidémie de VIH/SIDA prélève un lourd tribut dans les communautés rurales et compromet les économies locales.

16. Globalement, ces facteurs soulignent la nécessité d'une organisation mondiale en mesure de fournir une plateforme internationale faisant autorité, objective, respectée et politiquement neutre, permettant d'examiner ces enjeux essentiels et de prendre des décisions en vue d'une action collective. Ils soulignent également la nécessité d'une coopération technique ciblée visant à renforcer les capacités, à élaborer les politiques et à surmonter les effets des situations d'urgence. À cet égard, aucune autre organisation mondiale n'est mieux placée que la FAO pour s'acquitter de son mandat global dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture, des forêts et des pêches.

17. C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente évaluation.

III. Le point sur les atouts, la pertinence et l'efficacité

18. Les analyses et les vues recueillies pour la présente évaluation permettent de conclure que la FAO fournit toute une série de produits et services particulièrement prisés. Pour certains d'entre eux, il n'y a tout simplement pas d'autre source possible. Une petite minorité ne souscrit pas à cette opinion et a indiqué que « si la FAO disparaissait demain, personne ne s'en apercevrait ». L'Équipe de l'EEI s'associe au consensus international général selon lequel la FAO est nécessaire et pour nombre de ses activités il n'y a pas d'autre institution possible. D'ailleurs, les grandes quantités de données factuelles examinées par l'Équipe l'ont amenée à penser que « si la FAO disparaissait demain, la communauté mondiale devrait réinventer des parties très importantes de celle-ci ». Nombre des domaines techniques importants dans lesquels la FAO est manifestement détentrice d'un avantage comparatif détaillé, cependant, fonctionnent aujourd'hui en mode « crise ». Les résultats de cette évaluation laissent également penser qu'il y a d'autres produits et services pour lesquels la FAO ne répond pas aux attentes et cela, pour différentes raisons: dans certains cas, du fait de l'absence de priorités, stratégies et/ou ressources appropriées concrètes; dans d'autres cas, à cause de l'existence d'autres sources. Les causes profondes, les conséquences

⁶ L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde.

et les incidences de cette situation seront traitées dans le rapport d'évaluation et ne sont pas prises en compte dans le présent document.

19. **Gestion des connaissances:** Fondée initialement en tant qu'organisation technique, plutôt que financière, la FAO est une organisation détentrice de connaissances depuis sa création. Le mandat général de l'Organisation lui donne pour tâche d'établir, de mobiliser et de diffuser des connaissances relatives à la bonne gestion de l'agriculture, des forêts et des pêches. Dans ces domaines spécifiques, la FAO a toujours participé à la « gestion des connaissances », expression récente qui englobe la collecte, la production, le traitement, l'organisation et la distribution des informations et connaissances. Les hauts fonctionnaires et le personnel de la FAO sont très attachés à l'application des principes de la gestion des connaissances et la direction a récemment mis en place une unité spéciale chargée de ces activités. Cependant, le fonctionnement semble compromis à la fois par les contraintes en matière de ressources, le manque de clarté et la limitation des priorités et la forte compartimentation entre les disciplines et les unités administratives – ce qu'on appelle souvent le « cloisonnement de l'Organisation ». Son rôle de pôle mondial pour la gestion des connaissances dans les domaines de l'agriculture et des ressources naturelles ne signifie pas que la FAO devrait produire ou contrôler toutes ces connaissances, mais plutôt qu'elle doit faire office d'organisateur, de négociateur, de responsable et de partenaire de systèmes de connaissances afin d'assurer la mise à disposition des connaissances pertinentes qui constituent un bien public mondial. Bien que la FAO ait établi toute une série d'importants partenariats à cet égard, elle a probablement besoin de stratégies et priorités plus spécifiques, y compris celles qui sont nécessaires pour le plaidoyer et la mobilisation des ressources, pour pouvoir s'acquitter efficacement de son rôle. L'Équipe se propose d'offrir quelques indications à ce sujet.

20. **Traités et conventions:** La FAO est détentrice d'un avantage comparatif en matière de facilitation des accords internationaux dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation et pour certains aspects de la gestion des ressources naturelles. Parmi les accords internationaux essentiels en matière de sécurité sanitaire des aliments et de santé des plantes, qui sous-tendent également le commerce international, il faut citer le Codex Alimentarius et la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV). Ces instruments ont été élaborés et sont administrés par l'intermédiaire de la FAO. De surcroît, celle-ci a été l'un des principaux acteurs de l'organisation des activités en faveur des ressources phytogénétiques et, plus récemment, zoogénétiques et des accords visant à limiter les risques associés aux pesticides. En matière de gestion des ressources naturelles et de manutention des pesticides, il y a un nombre croissant d'autres fournisseurs, mais l'avantage comparatif que détient la FAO réside sans conteste dans son aptitude à allier les mesures de protection, la sécurité sanitaire des aliments et les systèmes de production agricole et à associer les producteurs et les ministères de l'agriculture en qualité de parties prenantes. L'Équipe souscrit aux conclusions des autoévaluations de la FAO selon lesquelles l'Organisation risque de s'affaiblir, voire de perdre cet avantage comparatif, si l'on n'attribue pas un rang de priorité plus élevé et un financement accru à ce domaine d'activité. L'Organisation a également un avantage comparatif potentiel en matière de contribution au renforcement des capacités dans les pays en développement pour divers accords internationaux, mais cela nécessiterait des ressources accrues ainsi que de nouveaux instruments de programme.

21. **Plaidoyer et communication:** Le rôle de la FAO dans de nombreux domaines du plaidoyer est considéré comme sujet à controverse par certains États Membres. Ce n'est pas étonnant. Il y a toujours des tensions au sein des organisations multilatérales en ce qui concerne la représentation des points de vue divers des membres et les exigences en matière de plaidoyer responsable. La FAO, cependant, est la seule organisation capable d'offrir une tribune neutre pour un débat en toute connaissance de cause sur les questions de l'alimentation et de l'agriculture, des pêches, des forêts et des ressources naturelles. À cet égard, elle a également un mandat général de plaidoyer et de communication. Les Sommets mondiaux de l'alimentation ont été des initiatives de plaidoyer couronnées de succès et ont beaucoup contribué à la reconnaissance de la faim dans l'OMD 1. La FAO a joué un rôle important en maintenant les efforts axés sur l'alimentation et l'agriculture pendant toutes les années 90, lorsque les priorités du développement international se

sont davantage orientées vers les secteurs sociaux et le financement des donateurs allant en grande partie en faveur de ces secteurs. Les efforts déployés par la FAO dans ce domaine se sont traduits par des initiatives en faveur des pays en développement, telles que la Déclaration de Maputo des Présidents africains qui se sont engagés à consacrer pas moins de 10 pour cent de leur budget à l'agriculture. Les séries diversifiées et approfondies de publications de la FAO sur La situation: de l'alimentation et de l'agriculture, des forêts, des pêches, du commerce et de l'insécurité alimentaire sont devenues des documents de référence et d'orientation très importants. Dans certains autres domaines, le plaidoyer de la FAO a été moins efficace pour l'établissement de ce lien. Par exemple, l'Équipe fait sienne l'autoévaluation de la FAO selon laquelle l'approche du TeleFood n'a réussi à allier la mobilisation de fonds en faveur de projets et le plaidoyer que dans quelques pays.

22. **Politiques:** De façon générale, nombre d'États Membres attribuent le rang le plus élevé de priorité à l'aide de la FAO en matière de politiques. Outre ses travaux relatifs à la situation de l'alimentation et de l'agriculture, traités ailleurs, la FAO joue un rôle important en aidant les pays en développement à mieux appréhender les incidences des positions dans le cadre des négociations commerciales et à mettre en oeuvre des accords tels que ceux du cycle d'Uruguay. Les membres voient la FAO comme une institution neutre, contrairement à d'autres acteurs, à la fois dans son rôle d'enceinte de politiques et dans l'appui à l'élaboration des politiques qu'elle fournit à ses États Membres. Par le passé, les compétences particulières de la FAO en matière de questions juridiques ont complété utilement les travaux économiques, mais cet important domaine dans lequel la FAO détenait un avantage comparatif très net est en train de passer au-dessous de la masse critique. Les débats essentiels qui ont été menés au sujet des politiques alimentaires et agricoles se sont de plus en plus déroulés en dehors de la FAO (par exemple, le projet Objectifs du Millénaire). En outre, les travaux en matière de politiques économiques et commerciales n'ont pas été intégrés efficacement.

23. **Statistiques et bases de données:** La totalité des statistiques, mondiales, et la plupart des projections mondiales et régionales, ainsi que les analyses relatives à l'alimentation et à l'agriculture, sont issues de données de la FAO. Les statistiques mondiales ont les caractéristiques de biens publics mondiaux et se distinguent à la fois par la non-exclusion et par la non-rivalité. Les statistiques de la FAO sont utilisées par des acteurs très divers dans le monde entier comme le montre le nombre de consultations du site web et de téléchargements. Cependant, l'Équipe a constaté que la satisfaction des utilisateurs, que ce soit au sein ou à l'extérieur de la FAO, est faible et que les usagers critiquent l'actualité et la qualité des données. Cependant, ces mêmes utilisateurs affirment qu'il n'y a pas d'autres sources de données. Les statistiques mondiales sont tributaires de deux facteurs: i) les capacités nationales en matière de réunion de statistiques de qualité, conformes à des normes convenues et ii) les capacités de base, au sein de la FAO, nécessaires pour mener l'analyse, la recherche, l'interprétation technique et la synthèse requises. Si les pays développés et les pays en développement s'accordent sur l'importance cruciale de bonnes statistiques, l'Équipe a constaté que les capacités des pays et de la FAO ont été sérieusement compromises ces dernières années, en partie parce que, contrairement à d'autres domaines, les fonctions de statistiques mondiales de la FAO n'ont guère bénéficié de fonds extrabudgétaires.

24. De même, les bases d'informations mondiales sur la sécurité alimentaire et l'alerte rapide, les ressources forestières et les ressources en sols et en terre, pour n'en citer que quelques-unes, sont couramment utilisées et considérées comme fiables, mais n'ont pas reçu les ressources nécessaires pour être améliorées et, dans certains cas, pour que soit maintenue la qualité des informations qu'elles étaient auparavant en mesure de fournir.

25. Un point fort très important qui constitue un avantage comparatif de la FAO, réside dans ces systèmes complets d'information sur l'alimentation. La FAO possède le système d'information le plus exhaustif au monde sur tous les aspects de l'alimentation, y compris les séries chronologiques de données qui fournissent les bases de l'identification des changements, des nouveaux risques et des menaces récentes. Et pourtant, cet avantage comparatif institutionnel

indiscutable s'amenuise actuellement à la suite des restrictions budgétaires et d'une absence générale de stratégie. Un autre facteur à prendre en compte est l'expansion rapide des capacités du Programme alimentaire mondial (PAM) en matière de prévisions alimentaires. Dans la mesure où cette capacité est perfectionnée par le PAM en collaboration et en coopération avec la FAO, cette évolution est particulièrement prometteuse en tant que bien public mondial. En revanche, si l'effort du PAM supplante l'avantage comparatif traditionnel de la FAO, on s'apercevra qu'il a été coûteux et synonyme de gaspillage. À l'heure actuelle, la tendance semble être à l'émergence de systèmes parallèles et cela devrait constituer un sujet de profonde préoccupation pour la communauté internationale.

26. **Sécurité alimentaire et nutrition:** Malgré ses attributions très étendues et ses activités très diverses en matière de sécurité alimentaire, les travaux de la FAO dans ce domaine sont maintenant ramenés à son Programme spécial pour la sécurité alimentaire. C'est une impression trompeuse, car la FAO fournit aussi toutes sortes de services essentiels, en particulier ses systèmes d'alerte rapide, ses bases de données statistiques sur la production vivrière et la vulnérabilité et ses activités d'extension de ses travaux normatifs à l'échelle des pays. Les travaux de la FAO concernant la nutrition en soi ont toutefois vu leur portée et leur impact se restreindre à la fois au niveau stratégique et à l'échelle des pays. Cela ne diminue en rien l'importance essentielle de la FAO en matière d'intégration de la nutrition dans les normes alimentaires (rôle qu'elle joue déjà) ou en ce qui concerne les possibilités d'intégrer les questions de nutrition dans tous les autres aspects des travaux de la FAO relatifs à la sécurité alimentaire en tant que question transversale. L'Équipe prévoit d'aborder les choix stratégiques et les incidences de cette situation dans son rapport final.

27. **Pêches:** La FAO demeure la seule enceinte et institution mondiale s'occupant de tous les aspects des pêches. Elle a collaboré utilement avec d'autres institutions telles que l'ONU sur le droit de la mer et l'OMI sur l'aquaculture côtière et les écosystèmes marins, ainsi qu'avec « World Fish » du GCRAI. Le Code de conduite pour une pêche responsable est un outil de référence mondial et les statistiques des pêches sont un produit unique et précieux, malgré les préoccupations au sujet de la qualité et de la validité des données utilisées. Cependant, en raison de la diminution des ressources financières, les travaux de la FAO relatifs aux pêches manquent actuellement de profondeur. De surcroît, il n'y a pas de cadre stratégique envisageant les grandes questions qui se poseront en matière de pêche pendant la prochaine décennie ou définissant le rôle de la FAO en la matière. En outre, les ressources financières et humaines dont dispose actuellement la FAO ne permettent pas d'accorder une attention suffisante aux incidences du réchauffement de la planète sur les pêches ni aux questions de la pauvreté et de la sécurité alimentaire liées à la diminution des stocks, à l'accès aux ressources communes et à la progression de l'aquaculture.

28. **Forêts:** Au début des années 90, la FAO était tout à fait isolée des processus politiques internationaux, malgré ses compétences techniques reconnues. Depuis lors, grâce à une orientation stratégique plus forte, le Département des forêts s'est intégré dans le courant principal d'activités et la FAO a retrouvé son rôle de premier plan pour certains aspects du dialogue international sur les forêts. Malgré l'arrivée d'autres acteurs importants dans le domaine des forêts, la FAO demeure la seule source mondiale de compétences techniques complètes et de données exhaustives. Le rôle technique de premier plan de la FAO dans les forêts mondiales s'est en effet renforcé.

29. **Maladies animales, santé publique et lutte contre les organismes nuisibles:** Parmi les divers sous-secteurs de l'agriculture, celui de l'élevage est celui qui a connu la croissance la plus rapide. Cela tient à la croissance démographique, à l'urbanisation et à l'évolution des habitudes de consommation aboutissant à une production plus intensive, et aux risques connexes croissants de transmission de maladies animales aux populations humaines. La FAO était en première ligne, en collaboration avec l'OIE⁷ pour parvenir à l'éradication quasi totale de la peste bovine, l'une des

⁷ Organisation mondiale de la santé animale.

maladies animales transfrontières les plus dévastatrices en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. Plus récemment, après de graves difficultés et défaillances initiales, la FAO est devenue l'un des principaux acteurs de la lutte contre la grippe aviaire. Elle a aussi élaboré un programme prometteur de renforcement des capacités en matière de sécurité sanitaire des aliments, qui est indispensable à la bonne mise en œuvre mondiale des restrictions à l'utilisation de résidus d'origine animale dans les aliments pour animaux. Les invasions de criquets pèlerins ont été de mieux en mieux prévues, circonscrites et arrêtées. Le domaine tout entier de l'endiguement des maladies animales et des ravageurs constitue un avantage comparatif important de la FAO, mais il y a également lieu de s'inquiéter de l'érosion, dans ce domaine, des capacités essentielles de l'Organisation qui pourrait ne pas être à la mesure de la masse critique nécessaire pour faire face aux dangers imminents et aux risques.

30. **Parité hommes-femmes:** La planification par la FAO de l'incorporation des considérations de parité hommes-femmes par l'intermédiaire du Plan d'action parité hommes-femmes, l'aptitude à identifier des produits liés à la parité hommes-femmes dans le Programme de travail et budget et l'établissement de rapports réguliers à la Conférence constituent un atout par rapport à plusieurs autres organisations. On peut constater que des progrès sensibles ont été effectués dans certains domaines techniques tels que les situations d'urgence, la nutrition, l'élevage et certains éléments de la protection des cultures. Cependant, comme beaucoup d'autres institutions, la FAO a lutté pour trouver un équilibre efficace en matière d'établissement de liens stratégiques. Elle également eu des difficultés à traduire les plans en actions concrètes, à aller au-delà des produits à court terme, à suivre les résultats et à fournir au personnel l'appui soutenu nécessaire au déroulement du processus de changement et à veiller à ce que les ressources requises soient allouées.

31. **Recherche et éducation:** La FAO n'est plus aujourd'hui un acteur remarquable ni même important de la recherche agronomique, ce rôle ayant été transmis principalement au GCRAI (dans le domaine public) et plus récemment au secteur privé. La création du GCRAI en 1972 n'a cependant pas résolu ni même traité la crise qui s'aggrave rapidement et qui tient à l'absence de la masse critique minimale de chercheurs en valeur absolue et à un écart croissant des connaissances en matière de sciences agronomiques entre l'Afrique et le reste du monde en général et d'autres régions en développement en particulier. Dans les années 60, 70 et 80, l'Afrique était généralement considérée comme étant sur la bonne voie pour produire le cadre de chercheurs et techniciens de haut niveau nécessaire pour répondre aux besoins alimentaires et agricoles du continent. Cette hypothèse s'est révélée fausse et le « fossé du capital humain » dans les sciences agronomiques est plus large qu'il y a 30 ans. L'Afrique prend un retard croissant par rapport aux perspectives de sa propre « révolution verte ».

32. Historiquement, la FAO a joué un rôle essentiel en aidant à constituer et à renforcer les capacités endogènes en Afrique en matière de sciences agronomiques. Depuis les années 80, l'appui de la FAO à l'enseignement agronomique supérieur a baissé, à tel point qu'il est aujourd'hui négligeable. Cependant, cette lacune n'a été comblée par aucune autre instance – nationale, régionale ou internationale. Le renforcement des capacités nationales en matière de recherche agronomique suppose non seulement l'établissement de nouvelles connaissances, mais encore les capacités de mobilisation, d'assimilation, d'application et d'adaptation de celles-ci. Le Service international pour la recherche agricole nationale (ISNAR), qui était censé s'acquitter de cette fonction, a pratiquement cessé de fonctionner et aucune organisation ne s'est présentée pour prendre la relève. Il en va de même pour l'appui à l'enseignement agronomique supérieur en Afrique. Il ne s'agit pas d'un domaine dans lequel la FAO détient encore un avantage comparatif et l'Équipe est en train d'examiner cette question en vue de combler les lacunes et de formuler des recommandations.

33. **Services de soutien à l'agriculture:** Mécanisation agricole, crédit rural, gestion après récolte, génie agroindustriel, industries alimentaires, etc., ces domaines d'activité de la FAO étaient importants dans les années 60 et 70. Ce n'est plus le cas. Depuis 1980, la division du Siègne qui fournit ces services (AGS) a été réduite de quelque 40 pour cent. Sur la base des données dont

on dispose à ce jour, l'Équipe souscrirait à cette réduction car il y a d'autres sources et la FAO ne dispose plus de la masse critique nécessaire pour que ces services soient partie intégrante d'une stratégie institutionnelle cohérente. Néanmoins, ces dernières années, l'accent principal mis dans ces services est passé de manière sensible à la facilitation d'entreprises agroalimentaires locales du secteur privé. Il semble que la FAO s'efforce à juste titre d'aider les entreprises agricoles locales à remonter la chaîne de valeur. Au premier abord, cela semble digne d'être signalé à l'Équipe, mais il est encore beaucoup trop tôt pour émettre un jugement quel qu'il soit sur la réussite ou même le caractère prometteur de cette nouvelle orientation.

34. **Situations d'urgence et réhabilitation après celles-ci:** Les demandes d'aide pour la réhabilitation immédiate après des situations d'urgence progressent régulièrement. Pendant les deux dernières années, environ un sixième des dépenses totales de la FAO et quelque 40 pour cent de tous les fonds extrabudgétaires concernaient des situations d'urgence. L'Équipe a constaté le nombre d'aspects positifs du rôle de la FAO dans les situations d'urgence. Les systèmes d'information de l'Organisation, les prévisions, les capacités de lutte contre les maladies transfrontières, la surveillance des organismes nuisibles, la lutte contre ceux-ci et les actions de relèvement après les crises dans le domaine de l'agriculture sont en général très appréciés. Le rôle joué en matière d'offre d'une enceinte neutre pour des apports coordonnés d'acteurs multiples semble aussi avoir été généralement bien accueilli.

35. Cependant, plusieurs des parties prenantes importantes de la FAO ont fait valoir à l'Équipe que la FAO ne devrait pas jouer de rôle dans les situations d'urgence. Les raisons présentées pour justifier cette position sont les suivantes: i) il n'y a pas de cadre général de politiques convenu par les organes directeurs; ii) il y a un manque de cohérence des travaux de la FAO en matière de situations d'urgence; iii) les situations d'urgence n'entrent pas dans les compétences essentielles de l'Organisation; et iv) il y a d'autres sources de prestation de ces services pour nombre des activités d'urgence menées par la FAO. Cependant, l'Équipe ne partage pas la vue selon laquelle la FAO devrait se retirer des activités liées aux situations d'urgence. L'absence d'une stratégie, toutefois, soulève d'importantes questions et met en évidence de graves lacunes. Les opérations de relèvement d'urgence, pour la FAO, ne devraient pas être limitées au simple remplacement des biens perdus, mais devraient comporter des approches stratégiques visant à permettre aux communautés de reconstruire des moyens d'existence agricoles différents. Les données factuelles mettent en évidence des circonstances de relèvement immédiat après les crises de communautés agricoles, dans lesquelles la FAO opère de façon optimale en tant que planificatrice, conseillère technique ou coordinatrice générale. L'Équipe aura davantage à dire à ce sujet et émettra des recommandations spécifiques.

36. **Coopération technique:** La coopération technique demeure un besoin et une priorité essentiels d'un grand nombre d'États Membres de la FAO. Beaucoup de pays les moins avancés (PMA) y voient un élément essentiel. Tous les pays soulignent l'importance de l'assistance dans les domaines où la FAO est détentrice d'atouts comparatifs, en particulier en ce qui concerne les politiques. Les domaines purement techniques sont aussi importants pour les pays pauvres et les très petits États, qui ont des difficultés à accéder aux connaissances mondiales. Les États Membres ont besoin de l'aide de la FAO pour renforcer leurs capacités sur leur propre territoire. Les débats entre l'Équipe chargée de l'évaluation et les États Membres de la FAO ont révélé l'existence d'un consensus fort et large, entre les pays en développement et les pays développés, selon lequel il est trompeur et néfaste de peindre le rôle de la FAO dans le monde dans l'optique des activités normatives par opposition aux activités opérationnelles. En cette époque de mondialisation rapide, la valeur, la pertinence et l'efficacité les plus grandes de la FAO seront déterminées par la mesure dans laquelle elle pourra jouer un rôle de catalyseur en établissant un lien entre les besoins mondiaux et locaux et les défis, chaque élément bénéficiant du retour d'information de l'autre.

37. Ce consensus signifie que pour que la FAO puisse répondre aux besoins de tous ses membres, elle doit assurer la diffusion à l'échelle du terrain des connaissances, compétences et capacités nécessaires pour relever les défis mondiaux de la sécurité sanitaire des aliments, du

bien-être de l'agriculture, des pêches, des forêts et du maintien des ressources naturelles correspondantes, ainsi que les moyens de la mise en œuvre efficace des politiques. Beaucoup estiment que la FAO doit jouer un rôle de chef de file mondial pour faire en sorte que la faim et le rôle de l'agriculture bénéficient de la priorité dans les politiques de la communauté internationale et des divers pays. Malheureusement, les programmes de coopération technique de la FAO ne répondent en général pas à ces besoins et ne correspondent pas au consensus. Il y a certes d'importantes exceptions, mais l'essentiel de la coopération technique de la FAO prend la forme de services de consultants de brève durée qui, souvent, ne sont pas bien rattachés aux stratégies à long terme, aux politiques et à un accès durable aux connaissances et à l'application de celles-ci. Il n'y a pas de stratégie bien conçue de nature à établir un lien entre les niveaux mondial et local et à renforcer les capacités d'exécution dans ce domaine en regroupant les centres de connaissance de la FAO pour l'exécution sur le terrain. Il n'y a pas de priorités suffisamment définies pour le Programme de coopération technique (PCT). De façon plus générale, il n'y a pas de stratégie claire ou de cadre de programme assorti de priorités qui oriente et canalise les fonds extrabudgétaires dont sont tributaires une grande partie des programmes de coopération technique de la FAO. Nombre des principaux donateurs à la FAO estiment que le rang de priorité stratégique le plus élevé devrait être attribué aux travaux strictement normatifs. En réalité, cependant, les donateurs affectent la plus grande partie des fonds extrabudgétaires à des activités d'assistance technique à l'échelle des pays qui peuvent n'avoir aucun lien avec leurs préoccupations mondiales déclarées. Cela s'oppose aux tentatives de conception d'une stratégie cohérente de la part de la direction de la FAO.

38. De surcroît, au sein de l'Organisation, on ne tire systématiquement que très peu d'enseignements de la coopération technique et l'évaluation joue dans le meilleur des cas un rôle de second plan. L'évaluation de 2005 du PCT recommandait qu'il soit restructuré autour de critères clairs d'affectation, notamment les stratégies nationales ou régionales, mais cette recommandation n'a été suivie que de très loin. Bien qu'il soit apprécié par certains pays, le PSSA, programme phare de coopération technique, ne tire pas tout le parti possible des atouts mondiaux de la FAO. Il est encore remis en cause par de nombreux membres. Bien que l'approche du PSSA de la FAO soit plus intégrée et plus différenciée depuis l'évaluation de 2002, elle continue à privilégier la production, souvent avec des subventions non durables. Le programme relatif au Nigéria est encourageant car il est très largement pris en main par le pays et il est étoffé avec des ressources nationales. Cependant, il n'a pas fait l'objet d'une évaluation indépendante et les avantages ne sont pas systématiquement décrits.

39. Il est indéniablement nécessaire que la FAO joue un rôle plus important dans la coopération technique visant à renforcer durablement les capacités, et notamment les capacités de prise en compte et de gestion des changements mondiaux, d'autant plus que nombre de donateurs ont fortement réduit, voire éliminé, leur capacité correspondante. Les caractéristiques de la structure actuelle et des modalités de fonctionnement de la FAO pour la coopération technique, cependant, ne sont pas alignées pour cela. Il s'agit principalement de petits projets de brève durée qui ne sont pas orientés par les types de stratégies nécessaires pour assurer un renforcement durable des capacités et des institutions. L'Équipe pense être en mesure de fournir des indications utiles pour améliorer cette situation.

IV. Perspective générale relative aux atouts, à la pertinence et à l'efficacité

40. La FAO fournit une gamme exceptionnellement large de produits et de services pertinents, appréciés et efficaces. Dans de nombreux domaines, elle reste le seul fournisseur et il y a de nombreux biens publics qu'elle est la seule à pourvoir. Les données réunies jusqu'ici par l'Équipe montrent clairement que: « si elle n'existait pas, il faudrait l'inventer ». Par ailleurs, la FAO continue aussi à fournir des produits et services qui ne correspondent plus à l'avantage comparatif de l'Organisation. Cependant, d'une manière plus générale, on assiste à une érosion continue et grave des compétences essentielles générales de l'Organisation et des capacités

d'exécution qui découlent de l'érosion régulière de ses ressources totales, en particulier au titre du budget ordinaire.

41. Le plus grand défi que la FAO est appelée à relever est peut-être celui qui consiste à apporter des réponses intégrées aux problèmes interdisciplinaires de l'alimentation et de l'agriculture. Malgré les efforts qu'elle déploie pour y parvenir, la FAO n'est pas une organisation qui fait bien équipe. Nombre des évaluations à l'échelle de l'Organisation menées depuis dix ans (par exemple, sur la décentralisation, le PCT, le rôle de la FAO en matière de politiques, la stratégie de communication à l'échelle de l'Organisation, le PSSA) ont mis en évidence un cloisonnement excessif entre les disciplines et entre l'action aux échelles mondiale et nationale. Les partenariats externes de la FAO sont à la fois nombreux et importants, mais ils tendent tous à être au niveau macro ou micro et la plupart ne tiennent pas compte du niveau méso, qui est pourtant celui où le potentiel d'action stratégique collective est le plus grand.

42. La FAO ne maximise pas ses avantages comparatifs pour la coopération technique, pas plus qu'elle ne répond comme il convient aux besoins prioritaires de ses membres. Il y a de nombreuses raisons à cela, qui sont externes à la FAO, mais l'Organisation a également pâti de l'absence d'une stratégie cohérente de mobilisation des ressources découlant d'une évaluation rigoureuse de son avantage comparatif et des priorités, fondée sur les besoins ou possibilités (y compris l'incidence de la faim et de la pauvreté). La formulation d'une stratégie doit être fondée sur une pensée, des structures, des dispositifs organisationnels et des politiques à plus long terme. Cette formulation au sein de la FAO a été gravement compromise par le fait que les contributions des États Membres sont à court terme et par la difficulté d'établir des priorités et d'intégrer un financement extrabudgétaire. La situation a été aggravée par l'approche d'« éminçage » des réductions budgétaires pendant les exercices budgétaires successifs. Parmi les autres facteurs qui entrent en jeu, il faut citer:

- a) la difficulté persistante des organes directeurs en matière d'établissement de priorités et de contrôle des financements extrabudgétaires;
- b) une culture fondée sur le Siège et une structure qui attache une importance limitée à la contribution effective et potentielle des bureaux décentralisés et de leur personnel;
- c) l'absence de liens, dans les structures de terrain, entre les représentants dans les pays, les bureaux sous-régionaux et les bureaux régionaux, y compris le fait que les spécialistes techniques dans les bureaux régionaux font rapport à leur département au Siège et non pas au représentant régional;
- d) les cloisonnements qui existent aussi entre le Siège et les opérations décentralisées de la FAO;
- e) l'absence de stratégie à l'échelle des pays qui est maintenant prise en compte dans le contexte de « Unis dans l'action », et l'élaboration de cadres nationaux, mais avec des faiblesses considérables dans ces processus d'établissement de stratégies;
- f) les contraintes de réduction et de modification des effectifs en fonction de la variation des ressources disponibles et des priorités;
- g) l'absence de financement des coûts non renouvelables des ajustements;
- h) les réductions régulières du budget opérées pendant les exercices successifs par les principaux bailleurs de fonds de la FAO étaient fondées sur l'hypothèse implicite – et qui s'est révélée erronée – selon laquelle d'autres sources assureraient la disponibilité générale de biens et services dans le domaine du mandat de la FAO (par exemple, le rôle technique et financier possible de la Banque mondiale, qui s'est considérablement retirée de l'agriculture dans les années 90 et les rôles que l'on avait hypothétiquement attribués à l'ISNAR, qui a aujourd'hui pratiquement disparu).

43. Par conséquent, malgré le consensus quasi universel entre ses principales parties prenantes au sujet de l'importance et de la nécessité d'une gamme de biens et services, mondiaux que seule la FAO est en mesure de fournir, il n'y a pas de stratégie convenue sur la façon d'y

parvenir, sur ce qui est prioritaire et ce qui ne l'est pas, sur ce qu'il faut conserver et ce qu'il faut écarter, sur les besoins en ressources et sur la façon dont ces ressources doivent être fournies. Cela compromet la confiance dans l'Organisation et renforce le fléchissement régulier des ressources financières de la FAO. Cela a mis la FAO dans une situation dans laquelle un temps de travail du personnel excessivement élevé est consacré à la recherche de financements pour la simple survie des opérations. Le résultat net est que la capacité de l'Organisation diminue et que nombre de ses compétences essentielles sont maintenant en danger. L'Équipe prévoit de fournir quelques critères possibles pour examen par les organes directeurs et la direction de la FAO en vue de l'établissement de priorités et de la mobilisation de ressources, de manière à mieux tirer parti des nombreux avantages comparatifs de l'Organisation.

V. Structure de l'Organisation – Est-elle adaptée?

44. L'Équipe a examiné des structures de la FAO afin de voir si elles étaient adaptées aux buts de l'Organisation et dans quelle mesure elles contribuent à l'efficacité et à l'efficience ou bien la compromettent. Cette question a été au centre de nombre des entretiens qui se sont déroulés à la fois au Siège et sur le terrain, et avec des membres et des organisations partenaires de la FAO. L'un des thèmes communs qui se dégage de ces entretiens est que certains aspects de la structure actuelle ont pour effet de créer et de renforcer la segmentation institutionnelle et ce que l'on appelle souvent la « mentalité de cloisonnement » de la FAO. Bon nombre des personnes interrogées ont fait remarquer la façon dont l'érosion régulière des ressources a renforcé la fragmentation, en particulier pour les petits départements, les divisions et les groupes de services. Néanmoins, ce serait une grave erreur que d'attribuer totalement – ou principalement – la fragmentation de l'Organisation aux réductions budgétaires successives que la FAO a connues. Les problèmes structurels sont beaucoup plus profonds et ils découlent en partie d'une uniformité inflexible de la conception des bureaux au Siège et des bureaux décentralisés. Les principales caractéristiques qui définissent l'uniformité comprennent également des lignes de communication verticales rigides, une structure très centralisée de prise de décisions, un degré très faible de délégation de pouvoirs, une importance excessive donnée aux contrôles *ex ante*, l'absence de structure de décision en réseau ou par matrice et d'incitations et les fonds très limités du budget ordinaire disponibles pour la programmation transversale et interdisciplinaire.

45. Les caractéristiques structurelles des relations entre le Siège de la FAO et sa présence sur le terrain correspondent à une grave fragmentation. Pour la plupart des cas pratiques, les représentants de la FAO dans les pays ont peu affaire avec les bureaux régionaux pour les questions de fond. Il en va de même en ce qui concerne les bureaux régionaux et les bureaux sous-régionaux. D'ailleurs, dans de nombreux cas, l'Équipe chargée de l'évaluation a constaté que les représentants de la FAO ne sont pas bien informés ni consultés au sujet des projets mondiaux et régionaux de la FAO qui intéressent leur pays. Dans d'autres cas, le personnel du cadre organique des bureaux régionaux ou sous-régionaux n'était pas en mesure de se rendre dans les pays de sa région, faute de fonds pour financer les déplacements. Ce qui est plus inquiétant, c'est le phénomène des « bâtons et des roues », à savoir l'absence d'objectifs communs, de buts de stratégies et d'efforts de mobilisation des ressources entre le Siège, les bureaux régionaux, sous-régionaux et bureaux de pays. La récente décision de porter à 200 000 dollars EU par exercice biennal le plafond du pouvoir délégué aux représentants de la FAO pour le PCT est une innovation heureuse qui va dans le bon sens, mais elle est aussi modeste par rapport aux vastes problèmes structurels qui doivent être traités. L'Équipe examine ces problèmes plus généraux et prévoit de proposer des solutions qui aideront à les résoudre.

46. De nombreux programmes du Siège dans des domaines où la FAO jouit d'un avantage comparatif incontesté sont presque dans la « zone rouge » en raison de l'association de réductions budgétaires successives et de la décentralisation dans le contexte d'un budget général en baisse. Il est toujours difficile de parvenir à des jugements en toute connaissance de cause sur des questions de masse critique, mais l'opinion de l'écrasante majorité des fonctionnaires scientifiques et techniques du Siège de la FAO interrogés par l'Équipe est que les avantages comparatifs de la

FAO sont maintenant très menacés. L'Équipe s'efforcera donc d'élaborer des options sous forme de critères primordiaux, par opposition à des propositions spécifiques, mais dans certains domaines, il est déjà évident qu'il faudra réunir davantage de données.

47. L'Équipe examine également les incitations que la FAO devra fournir pour favoriser l'efficacité des travaux transversaux, notamment la possibilité d'une gestion efficace en matrice. En examinant ces questions, l'Équipe est consciente de l'alourdissement dommageable de la bureaucratie que certains modèles de gestion en matrice ont entraîné et s'efforcera de formuler ses recommandations en conséquence. Elle tiendra aussi compte des contraintes inhérentes au système commun des Nations Unies que comporte l'ajustement des capacités des ressources humaines et des effectifs à la baisse des budgets.

48. Il est indubitable pour l'Équipe que nombre de programmes de la FAO nécessitent et méritent pleinement des augmentations de ressources et elle entend tenir soigneusement compte des réalités financières actuelles et des besoins futurs pour la formulation de ses propositions en vue d'une décentralisation renforcée et sélective, différenciée par régions et répondant aux besoins particuliers des groupes de pays. L'Équipe confirmera probablement aussi les conclusions générales et nombre des recommandations de l'évaluation indépendante de la décentralisation menée en 2004, et notamment son analyse des mérites potentiels et de l'impact sur le développement qui peuvent découler d'une décentralisation efficace. En attendant ces propositions et l'examen des réalités financières de la FAO, cependant, l'Équipe espère qu'une approche prudente de la décentralisation sera adoptée, pour tout ce qui va au-delà des mesures déjà approuvées en principe par le Conseil.

VI. Cohérence de la programmation et de l'établissement du budget

49. L'Équipe s'est efforcée d'analyser l'efficacité, l'efficience et la cohérence des structures et instruments utilisés par la FAO pour la programmation et l'établissement du budget et leurs processus connexes de contrôle et de décision. Il y a quatre principaux éléments du système qui doivent permettre une synergie entre les objectifs à long terme, les objectifs à court terme et l'affectation biennale des ressources: Il s'agit des options suivantes:

- le **Cadre stratégique** – il établit des priorités générales et des objectifs pour une période de 15 ans (2000-2015);
- le **Plan à moyen terme (PMT)** – il est conçu pour être fondé sur le Cadre stratégique, établir les paramètres généraux d'un plan de travail sur six ans (révisé et mis à jour tous les deux ans), assorti d'objectifs principaux pour chaque domaine de programme et des ressources nécessaires pour l'exécution (le PMT actuel a été approuvé par le Conseil en novembre 2004 pour la période 2006-2011, mais il a été dépassé par la récente réforme de la structure du programme);
- le **Programme de travail et budget (PTB)**, précédé d'une version préliminaire abrégée soumise aux organes directeurs pour examen (SPTB) – il couvre chaque exercice biennal et donne des précisions sur l'exécution de chaque domaine de programme et les crédits financiers nécessaires. Le PTB actuel s'applique à la période 2006-2007;
- le **Rapport sur l'exécution du Programme** – il a pour objet d'informer la Conférence, à chaque session de celle-ci, des résultats obtenus par l'Organisation compte tenu des objectifs approuvés dans le PTB et des progrès faits en matière de réalisation des objectifs généraux établis dans le Plan à moyen terme et dans le Cadre stratégique.

50. Le système décrit plus haut est logique et fondé sur une configuration rationnelle, mais il ne donne pas les résultats attendus. Le Cadre stratégique a été préparé en 1999 et il n'a pas été révisé depuis lors. Concrètement, il n'est plus utilisé, car il a aussi été en grande partie dépassé en raison des propositions de réforme du Directeur général. De surcroît, le Cadre stratégique est trop général et dans certaines parties, il confond les objectifs de l'Organisation et les moyens d'action, ce qui rend difficile l'application d'un modèle entièrement fondé sur les résultats. Enfin et surtout, il n'établit pas de cadre clair des priorités. L'Équipe pense être en mesure de proposer un cadre de

ce type qui servira à un établissement cohérent des priorités à fois pour le budget ordinaire et, pour les ressources extrabudgétaires.

51. En l'état actuel des choses, les principaux systèmes de programmation, de suivi et d'établissement du rapport ne prennent en compte qu'à peu près la moitié des activités réelles de la FAO, les autres activités étant financées par des ressources extrabudgétaires. Il est nécessaire d'affiner le système, en particulier en ce qui concerne son exécution, mais ces modifications ne sauraient résoudre les problèmes plus fondamentaux qui découlent des distorsions structurelles inhérentes à la configuration actuelle des ressources financières de la FAO.

52. Tels qu'ils sont actuellement, le PMT et le PTB fournissent effectivement une analyse objectifs-moyens mais n'établissent pas de liens cohérents avec les objectifs stratégiques du Cadre stratégique. Les décisions auxquelles sont parvenus les organes directeurs au sujet du PMT n'abordent pas, en réalité, les besoins financiers, même si ceux-ci sont pris en compte dans la documentation. Parmi les autres difficultés, il faut citer l'absence de cohérence entre le PMT et les configurations opérationnelles et financières qui découlent des ressources extrabudgétaires. Enfin, l'objectif approuvé du PTB est de dresser le plan d'exécution sur la base des objectifs des grands programmes de l'Organisation (c'est-à-dire du PMT et du Cadre stratégique) dans le cadre d'une analyse objectifs-moyens. En pratique, cependant, le PTB est traité presque entièrement comme un document exclusivement budgétaire, et on n'accorde guère d'attention aux objectifs à moyen terme et pratiquement aucune aux objectifs généraux et à long terme, ou à la base fournie pour suivre les résultats.

53. On observe au sein du Secrétariat, et c'est bien compréhensible, un degré élevé de frustration au sujet de la nature répétitive, coûteuse et longue des processus de planification de la FAO. Nombre de Membres de la FAO font également état de degrés élevés de frustration et se sont ouvertement plaints qu'il y avait trop de niveaux et que l'un d'entre eux au moins devrait être supprimé. Si l'abandon d'une étape (c'est-à-dire le PMT) dans le processus est censé s'accompagner d'un gain de temps à la fois pour le Secrétariat et pour les membres, il ne va pas pour autant remédier à l'absence de liens dans l'ensemble du système de planification, pas plus qu'il ne résoudra l'aggravation de la situation du PTB, dans laquelle du temps et des efforts de plus en plus importants sont consacrés à l'établissement de scénarios multiples à la demande des membres qui, en définitive, n'ont aucune influence sur les décisions qui sont prises sur la base de l'exigence d'une croissance nominale zéro de la part de certains des principaux membres de l'OCDE. En outre, le PTB, malgré tout le temps et les efforts qui sont investis dans sa préparation, ne contient pas de priorités générales pour toutes les ressources (ordinaires et extrabudgétaires). Certains membres se plaignent (à juste titre selon l'Équipe) d'un manque de transparence dans un grand nombre des principaux documents relatifs au programme. Il tient en partie au moins à l'importance excessive qui est accordée aux détails que les membres eux-mêmes exigent, mais il est également imputable à des facteurs techniques dans les communications, notamment l'écart entre le Programme de travail et des crédits budgétaires.

54. Le contrôle du programme par les membres est assuré grâce à un rapport sur l'exécution du Programme pour chaque exercice biennal et ce document est complété par divers rapports d'évaluation, notamment un rapport biennal succinct d'évaluation du Programme. Cependant, la FAO n'est pas dotée d'une gestion axée sur les résultats opérationnels. Ces systèmes ne peuvent être établis du jour au lendemain et ils nécessitent des investissements initiaux. Dans plusieurs autres organisations internationales, la gestion axée sur les résultats opérationnels a été instaurée au sein d'un nouveau secrétariat ou d'une unité ayant les ressources nécessaires pour superviser un changement de culture institutionnelle en privilégiant les résultats. Cependant, l'Équipe souhaite adresser une mise en garde. Le Corps commun d'inspection des Nations Unies (CCI) a constaté que les systèmes de gestion axée sur les résultats opérationnels de nombreuses institutions des Nations Unies ont une utilité réelle limitée et absorbent des ressources importantes. Il constate également que la poursuite simpliste d'objectifs peut avoir un effet de distorsion sur les programmes, en particulier s'ils sont techniques. C'est une question d'équilibre et d'utilité. L'un dans l'autre, il est incontestable qu'un système efficace de gestion axée sur les

résultats est essentiel pour la gestion des opérations, l'établissement du budget du Programme et l'obligation redditionnelle. L'Équipe a évalué séparément la fonction d'évaluation de l'Organisation et elle a conclu qu'elle fournit une base solide qui peut être encore renforcée. Des recommandations seront établies au sujet du système d'évaluation et de la gestion axée sur les résultats opérationnels.

55. Par conséquent, les résultats à ce jour de l'Évaluation externe indépendante mettent en évidence les faiblesses systémiques des structures de la FAO destinées à la programmation, à la planification et à l'établissement du budget. Les dispositifs actuels ne fonctionnent pas bien ou ne donnent pas les résultats escomptés. L'Équipe prévoit d'émettre des recommandations pour l'établissement de priorités générales et les processus d'élaboration du programme et du budget, y compris le contrôle. Elle espère que ces recommandations aboutiront à une amélioration de l'efficacité du processus, à une plus grande responsabilité liée aux membres et, surtout, à une plus grande efficacité de l'exécution des programmes pertinents.

VII. Administration et gestion

56. Une enquête structurée a été menée auprès du personnel en faisant appel à un instrument normalisé de mesure de la culture institutionnelle. Si l'analyse des résultats de l'enquête n'est pas terminée, les résultats généraux permettent d'ores et déjà de constater que le personnel est profondément découragé et démoralisé, considère son travail comme sous-évalué et non apprécié à sa juste valeur et est également pessimiste au sujet de l'avenir de l'Organisation et peu confiant dans sa bonne gestion. Cette enquête révèle également que le personnel croit avec force, voire avec ferveur, dans la mission de l'Organisation, et souhaite assister à un renouveau de l'institution, et y contribuer, et qu'il a d'innombrables idées d'amélioration, du niveau micro au niveau macro.

57. **Culture de la gestion de la FAO:** Les principales caractéristiques du profil de culture de la gestion de la FAO, décrite par son personnel, sont les suivantes: absence de chaînes clairement définies pour la prise de décision; absence d'incitations positives; accent mis sur le respect des instructions et les contrôles *ex-ante*; climat défavorable à l'initiative et institution excessivement centralisée, hiérarchisée et autoritaire – délégation limitée des pouvoirs de gestion, et concentration du pouvoir de décision dans le bureau du chef de secrétariat. Les comparaisons effectuées pour bon nombre des caractéristiques de la gestion de la FAO avec celles de la plupart des autres organisations, à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies, confirment très clairement ces impressions du personnel. Une de ces comparaisons montre qu'à la FAO, sur 52 actions types relatives aux ressources humaines, 41, soit 79 pour cent, relèvent du Bureau du Directeur général. Des modifications systémiques sont demandées et l'Équipe analysera plus en détail les problèmes et formulera des recommandations à cet égard.

58. **Politiques relatives aux ressources humaines:** Outre les facteurs précités (et en attendant la vérification et la validation des données), l'Équipe tire les conclusions ci-après:

- a) Les critères relatifs à la compétence, pour le recrutement du personnel, ne sont en général pas suffisamment développés et ne sont pas appliqués avec rigueur, en particulier en ce qui concerne les postes de direction. L'Équipe a certes rencontré des gestionnaires et des représentants de la FAO très compétents, mais elle aussi constaté que l'on n'applique pas de critères adéquats de compétence lors de la sélection à ces postes.
- b) politiques en matière de ressources qui prévoient une rémunération adéquate, des gratifications et une obligation redditionnelle tout en fournissant des incitations à la prise de risques en connaissance de cause. Il y a une différence nette entre les conditions d'emploi du personnel de la FAO et les conditions de service offertes aux consultants. Les tarifs versés par la FAO pour les services de consultants sont bien inférieurs à ceux du marché et l'Organisation a donc de grandes difficultés à s'attacher en temps utile les services de consultants qualifiés. Il faut modifier l'équilibre en ayant moins recours au personnel de la FAO et en mettant davantage

à contribution des réseaux du monde entier qui peuvent mobiliser les services de consultants selon les besoins ou à titre continu pour les bureaux régionaux et sous-régionaux ainsi que pour le Siège. Cela multiplierait les compétences d'experts dont disposerait l'Organisation.

- c) Deux importants rapports⁸ sur la fonction de ressources humaines à la FAO ont appelé l'un comme l'autre l'attention sur son caractère « mécanique » et ont demandé instamment qu'elle soit utilisée davantage comme un instrument stratégique aligné pour appuyer et encourager la réalisation des objectifs stratégiques de la FAO. Cela n'a pas encore été fait.

Le rapport de l'EEI contiendra plusieurs recommandations à cet égard.

59. **Budget et gestion des liquidités:** Pendant toute la période examinée, le Directeur général a proposé des Programmes de travail et budget successifs qui n'ont pas reçu l'approbation de la Conférence au montant demandé du budget⁹. Cela a abouti, au début de chaque exercice biennal, à l'établissement à la hâte d'un nouveau budget ne tenant pas pleinement compte de la programmation. En outre, les ressources extrabudgétaires se trouvent sur des cycles budgétaires distincts pour chaque projet. Elles sont gérées séparément des ressources du budget ordinaire, la responsabilité générale relevant d'une unité (TCAP) du Département de la coopération technique et le financement des programmes d'urgence étant en grande partie assuré par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE). À l'exception d'un petit nombre de projets qui soutiennent les travaux effectués au Siège, elles sont médiocrement intégrées dans le Budget ordinaire et leur allocation s'effectue pratiquement sans le contrôle d'un organe directeur. Les ressources extrabudgétaires fournies par les principaux pays donateurs de l'OCDE n'apparaissent pas, dans de nombreux cas, correspondre aux priorités indiquées par ces pays pour l'Organisation.

60. La FAO tient sa comptabilité en dollars EU et le montant de son budget est également fixé en dollars EU, mais les contributions sont libellées en euros et en dollars EU. L'évolution des taux de change des dernières années a eu pour conséquence que les contributions de bon nombre des principaux bailleurs de fonds de la FAO ont sensiblement baissé. Sous l'effet conjugué de ces différents facteurs, la FAO a eu de plus en plus de difficultés à faire face aux fluctuations des taux de change et les membres, à accepter les modifications d'un budget libellé en dollars découlant des fluctuations de taux de change.

61. La FAO est confrontée à un défi d'une extrême difficulté en matière de gestion du risque financier dû aux paiements tardifs ou au non-versement des contributions mises en recouvrement. Ils ont causé d'importants problèmes de liquidités et de trésorerie. La FAO y a remédié en ayant recours périodiquement à des emprunts auprès des banques, puis en les remboursant lorsque les contributions étaient reçues et que les montants des liquidités s'amélioraient. L'Équipe estime que la décision d'emprunter était et reste la bonne et que la FAO mérite son approbation et son respect pour avoir choisi cette solution, au lieu de tomber dans la facilité et le manque de rigueur d'une compensation des déficits de trésorerie par des ressources prélevées soit sur les placements à long terme, soit dans les liquidités extrabudgétaires. Cependant, la situation actuelle ne peut durer.

62. L'application des conclusions du Commissaire aux comptes en 2003 a encore réduit les possibilités d'engager des fonds du Programme ordinaire d'un exercice budgétaire pour des dépenses pendant l'exercice suivant. Le non-report de fonds entre les exercices financiers était autrefois considéré comme une pratique type comptable et budgétaire optimale et il était appliqué par la plupart des gouvernements des États membres de l'OCDE dans leur propre comptabilité nationale. Cependant, cette pratique n'est plus recommandée. On pense maintenant, de façon

⁸ « Human Resources Planning Workshops: A Report for FAO », 2003 et Accenturre, « Report on a Proposed Human Resources Management Model », 2005.

⁹ Une pression supplémentaire a été exercée pendant l'exercice actuel en raison des étapes initiales de la mise en œuvre des propositions de réforme du Directeur général.

générale, que la meilleure approche devrait permettre un certain report afin de favoriser une gestion financière prudente. En ce qui concerne la FAO, il est possible de procéder à des reports pour le PCT, le dispositif pour les dépenses d'équipements et les dispositifs de sécurité, mais non pour le programme de travail ordinaire de l'Organisation. Cela a abouti à un hiatus dans la planification avec un arrêt-marche à la fin de chaque exercice biennal et au début du suivant. Cela a aussi encouragé une course aux dépenses à la fin de l'année par les unités qui se trouvent avec des reliquats.

63. La FAO mérite compliments et respect pour la façon dont elle a déjà prévu et affecté des montants de placements spécifiques pour le régime des indemnités pour cessation de service et pour son assurance maladie après cessation de service. À cet égard, elle est déjà en avance sur beaucoup d'autres, organisations du système commun des Nations Unies. Celui-ci a décidé que le Système de normes comptables internationales du secteur public doit être appliqué dans toutes les institutions des Nations Unies au plus tard le 1er janvier 2010. Cela entraînera une multitude de changements pour la FAO, et notamment une présentation plus transparente à la fois des obligations et des créances futures issues de contributions non versées. Les incidences complètes de ce changement devront être établies bien avant la date limite de 2010.

64. À la lumière de ce qui précède, l'Équipe examinera la factibilité, le caractère souhaitable et les incidences possibles des éléments suivants:

gérer les budgets et les ressources extrabudgétaires beaucoup plus en fonction des objectifs stratégiques approuvés et de quelques thèmes prioritaires convenus (comme c'est le cas à l'OMS);

- a) faire approuver les montants budgétaires par les organes directeurs en mai/juin de la deuxième année de l'exercice, ce qui permettrait donc d'élaborer le Programme de travail sur la base du chiffre approuvé du budget ordinaire;
- b) libeller le budget et la comptabilité en plusieurs monnaies (conformément à la structure générale des dépenses);
- c) mettre en œuvre des mesures spécifiques afin d'améliorer la stabilité de la trésorerie et des liquidités;
- d) outre le PCT et le compte des dépenses d'équipement, le passage d'une partie des fonds d'un exercice à l'autre, à la fois pour assurer une bonne gestion financière et pour stabiliser les recettes;
- e) renforcer les mesures prises pour assurer une gestion axée sur les résultats opérationnels, notamment l'intégration des résultats, en tant que critères importants des décisions budgétaires prises à tous les niveaux de la gestion et par les organes directeurs.

65. **Administration générale:** L'Équipe a constaté que, de toutes les organisations examinées, c'est la FAO qui délègue le moins de pouvoirs, impose les plus grandes limites aux montants des opérations, privilégie les contrôles *ex ante* par opposition aux contrôles *ex post* et suppose des degrés moindres de responsabilités individuelles. La plus grande partie des décisions relatives à des questions administratives sont prises aux niveaux les plus hauts de l'Organisation, dans certains cas même si les procédures semblent indiquer le contraire. L'absence de dispositions relatives aux compétences de gestion ou de formation adéquates incite les gestionnaires à éviter les risques. Les gestionnaires au niveau inférieur mettent souvent en place des contrôles encore plus stricts que ceux prévus par les systèmes centraux. Les coûts des opérations à la FAO ont atteint des niveaux tels qu'ils portent gravement préjudice à ses activités.

66. L'Équipe donnera des exemples des sommets qui ont été atteints dans ce domaine. La FAO est considérée par les autres organisations comme une institution extrêmement bureaucratique, et à juste titre. Les données factuelles montrent que le Comité financier et la fonction de vérification des comptes ont encouragé (voire demandé) cette situation. En effet, si les Membres de la FAO demandent à juste titre que l'Organisation fasse preuve à la fois de coût-efficacité et de rentabilité, beaucoup de ces mêmes membres exigent aussi le type de mesures et de contrôles au niveau micro et *ex ante* qui rendent impossible la réalisation de ces objectifs.

67. L'Équipe envisage favorablement les initiatives récentes prises par l'Organisation pour installer les fonctions administratives dans des lieux à faible coût, compte tenu d'autres facteurs tels que le fuseau horaire et les exigences linguistiques. Il sera important de suivre l'évolution de la situation afin de voir si les gains-efficacité promis se concrétisent.

68. L'action engagée pour résoudre les problèmes évoqués plus haut a des incidences majeures pour la crédibilité de l'Organisation auprès de l'ensemble des États Membres. Si tout se passe bien, des gains d'efficacité et une responsabilité améliorée pourraient être obtenus, mais ils pourraient en grande partie être difficiles à établir, car ils sont partie intégrante du travail du personnel technique et opérationnel qui s'acquitte des opérations administratives. L'Équipe n'a pas reçu pour mandat d'émettre des recommandations sur les modalités détaillées de l'administration générale, mais elle a conclu que c'est là un domaine dans lequel l'Organisation n'a pas, du moins jusqu'ici, fait preuve d'une aptitude à la mise en œuvre d'une véritable réforme interne. Il sera peut-être instructif et utile de tirer les enseignements des autres organisations du système des Nations Unies, notamment le PNUD et le PAM, qui se trouvent confrontés à des contraintes analogues à celles que connaît la FAO, mais qui ont en tous cas assez bien réussi à concevoir et appliquer durablement des solutions.

69. **Inspection et enquête:** L'Équipe a examiné la place de la vérification intérieure dans les contrôles. Elle a notamment comparé ce rôle à la FAO et dans les autres organisations internationales. Bien que les coûts de l'actuelle prédominance des contrôles *ex ante* dans le système fiduciaire de la FAO soient considérés comme très disproportionnés par rapport aux avantages qui en sont tirés, tout passage à un rôle accru des contrôles *ex post* nécessite un rôle très important de la vérification intérieure des comptes et de l'inspection. Les risques d'infraction personnelle et d'erreurs majeures de jugement ou d'erreurs simples vont nécessairement augmenter. Le rôle de la vérification interne, par conséquent, doit être un compromis entre l'efficacité et l'efficience, d'une part, et le risque financier et relatif à la renommée, d'autre part.

70. En conséquence, l'Équipe examine cet équilibre, en tenant compte à la fois de l'impérative nécessité d'assurer l'indépendance de la fonction de vérification intérieure des comptes, la relation et la répartition du travail entre le vérificateur intérieur des comptes et le commissaire aux comptes, les rôles respectifs de la vérification intérieure des comptes et de l'évaluation et les exigences de « prudence nécessaire » de la part des Organes directeurs de la FAO. L'Équipe proposera des mesures qui aideraient à maintenir l'équilibre entre les exigences institutionnelles relatives à une responsabilité et une initiative individuelle accrues, la responsabilité et le contrôle.

VIII. Gouvernance de la FAO

71. Les questions de gouvernance concernent le rôle de la FAO dans la gouvernance mondiale de l'alimentation et de l'agriculture et la gouvernance interne de l'Organisation. La qualité de la gouvernance interne a, quant à elle, des incidences sur l'efficacité de la participation de la FAO à la gouvernance mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. L'Équipe a constaté que la FAO avait continué à apporter d'importantes contributions à la gouvernance mondiale des questions d'alimentation et d'agriculture. Il s'agit notamment des deux Sommets mondiaux de l'alimentation qui ont eu une influence sensible sur les OMD, des contributions à d'autres grandes conférences mondiales, en particulier sur l'environnement et le développement durable et des progrès faits pour ce qui est de différents instruments mondiaux tels que le Traité sur les ressources phytogénétiques, le Code de conduite pour une pêche responsable, le Consentement préalable en connaissance de cause pour les pesticides et la transformation de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV). Les produits techniques de la FAO qui appuient le dialogue sur une politique mondiale, tels que la Situation de l'alimentation et de l'agriculture (SOFA), ont été transformés pendant les dix dernières années en produits éminemment professionnels, faisant autorité, d'une lecture aisée et pertinents pour les politiques. En conséquence, ils sont au cœur des débats actuels sur la sécurité alimentaire et le bien-être et sont très influents.

72. Ce sont là des réalisations importantes et elles méritent d'être saluées. En même temps, cependant, le rôle de la FAO dans la gouvernance mondiale de l'alimentation et de l'agriculture a diminué et risque de fléchir encore. Les questions du commerce des produits agricoles et alimentaires sont maintenant surtout du ressort de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Une bonne partie de la gouvernance des ressources naturelles pour l'alimentation et l'agriculture est passée, pendant les deux dernières décennies, à de nouvelles institutions chargées de l'environnement. Le rôle de chef de file en matière juridique pour les questions de santé animale, et notamment les épidémies de maladies transmissibles à l'homme (zoonoses), incombe principalement à l'OIE¹⁰. Il existe maintenant d'autres enceintes que la FAO pour les échanges de vues relatifs aux politiques forestières internationales; une partie au moins des débats relatifs au droit de la mer dans le domaine des pêches est passée au Secrétariat de l'ONU où il y a également un cadre juridique existant. Les propositions de nouvelles activités ou de législation découlant de la Convention sur la diversité biologique et de l'OMC ne sont jamais des questions inscrites pour examen aux ordres du jour de la FAO. Il semble évident, compte tenu à la fois du niveau de leurs délégations et de la nature de leurs interventions aux réunions des organes directeurs, que les États Membres attachent une importance décroissante au rôle de la FAO dans ces domaines qui figurent expressément dans son mandat officiel.

73. Cela est dans une certaine mesure naturel, étant donné la montée en puissance d'autres acteurs. Cependant, cela tient dans une large mesure au vide en matière de fourniture des biens publics mondiaux que la FAO avait pour mission d'assurer, malgré le caractère central de l'alimentation et de l'agriculture pour la réalisation des OMD. La direction peut et doit aider à remédier à cette situation. Les initiatives bien accueillies prises par le Directeur général pour ménager, dans les réunions ministérielles du Conseil, de la Conférence et des Conférences régionales, des plateformes de débats de fond, généraux et techniques, sont à signaler à cet égard.

74. De surcroît, l'analyse effectuée et les données factuelles réunies par l'Équipe confirment qu'il y a un grave problème de gouvernance interne à la FAO et que le système de gouvernance n'est plus tout à fait en mesure de s'acquitter de ses fonctions. L'Équipe a conclu que les faiblesses de la gouvernance générale de FAO constituent l'un des principaux obstacles à l'exercice, par l'Organisation, d'un véritable rôle mondial de premier plan dans le cadre de la gouvernance mondiale du secteur de l'alimentation et de l'agriculture, en pleine mutation et extrêmement diversifié.

75. Une volonté politique beaucoup plus forte est nécessaire pour que s'instaure un consensus politique nouveau et durable. Sans elle, aucun autre ensemble de mesures techniques, administratives, structurelles ou de renforcement de moyens ne fera de la FAO une institution du XXI^e siècle. Un certain nombre de facteurs essentiels d'ordre structurel ont une incidence sur la gouvernance de la FAO:

- a) la structure fondamentale des organes directeurs n'a pas évolué depuis la fondation de la FAO, en 1945. Elle n'est pas à la mesure de la composition élargie de l'Organisation ni des réalités et défis d'aujourd'hui;
- b) la capacité des organes directeurs de s'acquitter des fonctions stipulées dans les Textes fondamentaux a diminué, tandis que les tâches auxquelles ils sont confrontés se sont alourdies;
- c) il y a des déséquilibres dans la composition des organes directeurs qui découlent d'anomalies de la composition des groupes régionaux de la FAO;
- d) il y a un certain chevauchement des fonctions entre différents organes directeurs, ainsi que des lacunes dans leur mandat;
- e) le temps et les ressources consacrés à nombre des fonctions essentielles de gouvernance sont insuffisants;

¹⁰ Office international des épizooties (OIE).

- f) la qualité de la gouvernance est parfois réduite par l'absence d'avis indépendants et objectifs sur les grandes questions dont auraient besoin les organes directeurs;
- g) à l'exception des Sommets mondiaux de l'alimentation, les organes directeurs ne mobilisent pas l'attention internationale sur les principales questions et les défis en matière de gouvernance de l'agriculture mondiale;
- h) les fonctions et responsabilités respectives des organes directeurs et de la direction ne sont plus clairement définies;
- i) la priorité accordée à la FAO est de moins en moins importante dans plusieurs pays développés, car ils estiment que leurs intérêts et leur voix ne sont pas suffisamment pris en compte par l'Organisation;
- j) la prise en main des programmes et priorités de la FAO est limitée dans un nombre important de pays en développement, et en particulier dans leur capitale;
- k) les coupes sombres dans le budget ordinaire et le recours à des fonds extrabudgétaires non assujettis aux contrôles par la gouvernance ont généralement compromis la nature multilatérale de l'Organisation;
- l) la cohérence des politiques est compromise par les configurations structurelles qui comprennent notamment les réunions ministérielles sans dispositif de rapport à la Conférence de la FAO. En outre, plusieurs organes statutaires importants n'ont pas de lignes directes d'établissement de rapports à l'intention des Organes directeurs, et notamment les conférences régionales et les comités directeurs du Codex et de la CIPV.

76. L'Équipe entend formuler un certain nombre de recommandations visant à remédier aux anomalies structurelles et aux difficultés de gouvernance. Elles peuvent être utiles, mais les principales conclusions de l'EEI mettent en évidence un problème, beaucoup plus important et plus difficile à régler, de polarisation des positions au sein des organes directeurs de la FAO et qui compromettent leur aptitude à traiter les questions sur le fond. L'évaluation des principales personnes interrogées ayant une grande expérience d'autres organisations internationales, et notamment de l'ONU, montre que les divisions et le manque de confiance dans les organes directeurs de la FAO sont plus prononcés dans cette Organisation que dans les autres. De façon générale, les Membres de la FAO qui sont aussi membres des organes directeurs du FIDA¹¹ et du PAM¹² s'accordent à dire que le climat relatif à la gouvernance est meilleur dans les deux dernières organisations.

77. La fracture entre l'OCDE et le Groupe des 77 sur les questions de fond et de politiques ainsi que la méfiance entre les membres et la direction sont les principaux facteurs qui rendent inefficaces les organes directeurs. Les tensions ne sont pas traitées comme il convient ni résolues. Une caricature de cette polarisation consiste à affirmer, à un extrême, que tout n'est qu'une question d'argent et que si les financements étaient suffisants, la FAO s'acquitterait parfaitement de son rôle mondial et de façon exemplaire. À l'autre extrême, on trouve l'affirmation tout aussi simpliste et erronée selon laquelle le financement n'a pas grand chose à voir avec les problèmes et ceux-ci peuvent être traités et résolus par des améliorations de la gestion, des gains d'efficacité et par l'établissement de priorités claires.

78. Si cette fracture politique est bien réelle, les nombreux entretiens et les études de pays que nous avons menées ont révélé à la fois de vastes domaines d'intérêt commun et de nombreuses divergences de points de vue entre les régions et à l'intérieur des groupes régionaux. Ces données peuvent fournir une base utile pour surmonter la fracture actuelle, mais seulement si un nouveau consensus en matière d'action politique collective peut être instauré. Faute de quoi, et si on ne trouve pas les moyens de dépasser la rhétorique, les problèmes et défis concrets continueront à ne pas être traités comme il convient. Pour ce faire, il faudra modifier considérablement les attitudes et accepter le fait que le problème est essentiellement politique et ne peut être résolu que si les

¹¹ Fonds international du développement agricole (FIDA).

¹² Programme alimentaire mondial (PAM).

deux parties au débat décident sciemment d'engager une participation constructive. Cela exigera également une définition plus claire, la différenciation et l'adhésion aux rôles respectifs de la gouvernance en tant qu'organe législatif de l'Organisation et de la direction générale en tant que pouvoir exécutif responsable de la gouvernance.

79. Le questionnaire de l'EEI adressé aux États Membres a mis en évidence une convergence de vues considérable sur de nombreuses mesures qui pourraient améliorer la gouvernance exécutive. Ces mesures convergent aussi avec les principes généralement acceptés des meilleures pratiques. Ainsi, la grande majorité des membres estime que la succession de deux Directeurs généraux seulement à la direction de la FAO sur une période de 36 ans n'est pas dans l'intérêt bien compris à long terme de l'Organisation et devrait être évitée. Étant donné que l'actuel Directeur général a indiqué clairement qu'il n'a pas l'intention de briguer un nouveau mandat à l'issue de celui dont il s'acquitte actuellement, les membres qui ont répondu au questionnaire ont, pour la plupart, clairement indiqué qu'ils souhaitent que l'on fixe à l'avenir des limites strictes au mandat du Directeur général à un maximum de huit ans (deux mandats de quatre ans). Cela serait tout à fait conforme aux pratiques des autres organisations. L'Équipe chargée de l'EEI envisage de formuler des conclusions et recommandations sur les points suivants:

- a) les moyens de substitution qui contribueraient à rendre le processus de prise de décisions exécutives plus prompt et moderne. Seront en particulier traités les rôles et responsabilités des organes directeurs, les difficultés qu'il y a à assurer la continuité en raison de la longueur des intersessions du Conseil et des Comités, la place des Conférences régionales en matière de gouvernance, le soutien de cadres indépendants dont ont besoin le Conseil et ses comités et les avantages respectifs du consensus et du vote sur les principales questions, notamment le budget;
- b) la possibilité de renforcer le rôle du Président indépendant du Conseil;
- c) les améliorations des principaux documents relatifs au programme et au budget;
- d) les avantages que présenterait la modification du calendrier des sessions de la Conférence afin de permettre à un Directeur général entrant de présenter ses propositions pour toute modification importante du programme;
- e) les moyens de renforcer l'établissement de rapports sur le contrôle indépendant, à la fois pour les responsabilités et pour l'apprentissage organisationnel, notamment la possibilité de mettre en place un service d'évaluation totalement indépendant comme c'est le cas au FIDA et de renforcer le rôle du commissaire aux comptes;
- f) la nécessité d'assurer la cohérence entre la gouvernance, les finances et le budget.

80. La FAO, à l'heure actuelle, pâtit grandement de la prise de distance de nombre de ses principaux bailleurs de fonds. Ce phénomène est dans une certaine mesure commun à l'ensemble du système des Nations Unies et des institutions spécialisées. Il semble cependant être plus profond et plus grave pour la FAO que pour les autres institutions des Nations Unies. Il est en particulier la conséquence de plus de 30 ans de polarisation dans la gouvernance de la FAO et d'un mode de gestion qui n'a pas suffisamment associé l'ensemble du Secrétariat et le Directeur général à l'interaction avec les membres. Les principaux décideurs des gouvernements des États Membres – que ce soit de hauts fonctionnaires ou des hommes politiques – ont tendance à ne pas faire de détail et ils ont qualifié la gestion de la FAO de centralisée, politisée, obérée de lourdeurs administratives et généralement peu encline à relever les nouveaux défis. Ils ont peu de temps à consacrer à des évaluations qui nécessitent une multitude de détails ou ne s'y intéressent guère. Ils reprennent souvent à leur compte les impressions générales – peu importe qu'elles soient exactes ou non – car ce qui est considéré comme réel le devient.

81. Par conséquent, deux changements fondamentaux sont indispensables pour que la FAO réalise son potentiel et réponde aux besoins et aux attentes de tous ses membres: Ce sont:

- a) une réorientation importante du mode de gestion au sein de l'Organisation;

- b) une réorientation de l'état d'esprit des membres en faveur d'un engagement constructif mutuel.

L'Équipe chargée de l'EEI prévoit de traiter ces questions fondamentales en proposant des modifications visant à définir clairement les rôles respectifs de la gestion et de la gouvernance exécutive, en présentant un cadre d'appui pour que les organes directeurs prennent plus facilement des décisions stratégiques en toute connaissance de cause tout en réduisant leur participation à la microgestion. Il est prévu que le Conseil devienne l'organe décisionnel de gouvernance exécutive (selon le modèle de l'OMS), tandis que la Conférence resterait l'organe suprême de décision. Cependant, l'Équipe pourrait formuler d'innombrables recommandations détaillées, mais globalement, celles-ci ne modifieraient pas les conceptions généralement négatives de la FAO si ces deux importants défis n'étaient pas relevés. Des conceptions alimentées pendant 30 ans ne disparaîtront pas du jour au lendemain: l'Organisation devra obtenir des progrès essentiels et concrets pendant plusieurs années.

IX. Remarques en guise de conclusion

82. Il y a une ferme conviction, que l'on retrouve à la direction de la FAO, chez les fonctionnaires, les membres et les organisations partenaires, exprimée en particulier lors de conversations privées, que l'on traverse une crise en ce qui concerne l'avenir de la FAO. D'aucuns ont indiqué qu'il y a une perte de confiance dans l'Organisation, voire une résignation quant au fait que la spirale descendante est maintenant irréversible. Beaucoup d'autres ont confié que cette évaluation est « le dernier espoir pour la FAO ».

83. Malgré les sérieuses réserves exprimées de longue date au sujet du bon fonctionnement de la FAO, aucun pays ne s'est retiré de l'Organisation, contrairement à certaines autres institutions des Nations Unies. Il y a des raisons à cela, et en particulier l'appui général au système des Nations Unies. Il y a également une opinion assez répandue selon laquelle la FAO continue à s'acquitter d'un nombre significatif de rôles essentiels qui doivent être préservés. Malgré tout cela, la FAO est aujourd'hui au bord du gouffre. S'il n'a pas été question de retirer complètement l'appui financier à la FAO, de façon générale, l'Organisation a été placée dans une sorte de « mise en veilleuse » institutionnelle – on la maintient en vie, mais on ne peut ou on ne veut pas lui rendre toute sa vigueur. On espère qu'un miracle se produira, mais avec les années qui passent, cet espoir s'évanouit. L'analyse menée par l'Équipe chargée de l'EEI à ce jour a clairement indiqué que la FAO ne pourra répondre aux attentes de ses membres, tirer parti de ses avantages comparatifs ou préserver ses compétences essentielles s'il y a d'autres réductions du budget. Certaines autres organisations spécialisées des Nations Unies qui présentaient des caractéristiques analogues à celles de la FAO pendant les trois dernières décennies sont parvenues à remonter la pente et l'Équipe va très probablement recommander un programme de réforme de fond. Il sera possible d'opérer un certain nombre de ces réformes dans le cadre budgétaire actuel, mais la mise en œuvre d'autres mesures essentielles visant à réformer efficacement la FAO ne sera pas possible sans ressources supplémentaires.

84. Comme il a été souligné au début de la présente étude, l'analyse effectuée par l'Équipe se poursuit et, de ce fait, les questions qui se font jour et qui ont été résumées plus haut doivent être considérées comme provisoires. L'Équipe doit également appeler l'attention sur les dangers que comporte la présentation de la présente étude en ce moment. Le premier risque est qu'une analyse supplémentaire et un examen plus approfondi effectués avec les parties prenantes à la FAO puissent aboutir à des changements, notamment l'élimination de certaines des questions. Cela peut soulever des questions et provoquer des déceptions. L'Équipe demande donc que cet élément soit pris en compte et que cette éventualité soit envisagée. Le deuxième risque est que les parties prenantes soulignent des questions qui ne sont pas traitées dans la présente étude et en fassent ressortir l'absence comme une défaillance. Il serait étonnant que cela ne se produise pas. Ce serait également une erreur, étant donné que la présente étude n'est pas censée être exhaustive, mais vise plutôt à donner un aperçu indicatif des enjeux essentiels possibles. Là encore, nous demandons au lecteur de tenir compte de cela.

85. La présente étude vise à la fois à fournir aux membres et à la direction de la FAO une idée de l'orientation prise par l'analyse de l'EEI et à jeter les bases d'un dialogue approfondi entre l'Équipe, d'une part, et les membres et la direction de la FAO, d'autre part. Il y a cependant un troisième risque, le plus important. La présente étude pourrait déclencher des négociations tout à fait prématurées entre les membres et au sein du Secrétariat, qui appelleraient l'attention sur des éléments du tableau plutôt que sur le tableau d'ensemble et aboutiraient à des explications concernant à la fois les éléments probants et les solutions avant leur présentation aux membres dans le rapport de l'EEI (dont le projet sera connu en juillet de cette année). Cela supposerait que l'on mette de côté le caractère provisoire et non définitif de la présente note. Cela présenterait le danger important de la formulation de positions sur une base incomplète et sélective qui, à son tour, servirait à renforcer la polarisation et la forclusion au sujet du discours collectif, fondé sur des données probantes, que le rapport final devrait permettre de faciliter.

86. L'Équipe chargée de l'EEI ne considère pas pour autant comme acquis que les parties prenantes souscrivent à tous les éléments du rapport final (qui sera diffusé en septembre de cette année); ce serait à la fois naïf et extrêmement prétentieux. Comme c'est le cas de toutes les évaluations, l'Équipe prendrait part à un processus de réforme en cours, mais n'offrirait pas une solution définitive. En même temps, le principal défi et l'élément le plus important du mandat relatif à l'Évaluation externe indépendante consistent à s'efforcer de donner une nouvelle orientation à la FAO.

87. L'Équipe chargée de l'EEI prévoit d'explorer cette voie et, sur la base des débats qui porteront sur le projet de rapport, de fournir au moins quelques-uns des principaux éléments d'une feuille de route qui permettraient à la FAO de renforcer ses services au bénéfice de l'ensemble de ses membres. Le mandat est clair: il s'agit d'ouvrir des espaces de dialogue dans le cadre desquels toutes les parties parlent les unes aux autres plutôt que les unes après les autres. L'Équipe fera tout son possible pour faciliter ce dialogue.