



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

COMITE DU PROGRAMME

Cent quinzième session
Rome, 26-30 mai 2014
Évaluation du rôle joué par la FAO à l'appui de la production végétale
RÉSUMÉ

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

M. Masahiro Igarashi
Directeur
Bureau de l'évaluation
Tél.: (06) 570-53903

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



mk033f



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

Bureau de l'évaluation

Évaluation du rôle joué par la FAO à l'appui de la production végétale

Résumé

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

Bureau de l'évaluation (OED)

Le présent rapport est disponible en version électronique à l'adresse suivante:
<http://www.fao.org/evaluation>

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

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de la FAO.

© FAO 2014

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction et d'adaptation ainsi qu'à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Pour obtenir de plus amples informations sur le présent rapport, prière de contacter:

M. le Directeur du Bureau de l'évaluation (OED)
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Rome, Italie
Courriel: evaluation@fao.org

Composition de l'équipe d'évaluation

- Eduardo Trigo, Argentine, chef d'équipe
- Gabrielle Persley, Australie, membre
- Felicity Proctor, Royaume-Uni, membre
- Hermann Waibel, Allemagne, membre
- Daniel Shallon, Bureau de l'évaluation de la FAO, responsable de l'évaluation
- Mukharram Maksudova, Bureau de l'évaluation de la FAO, analyste chargée de l'évaluation

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



mk033f

Composition du Groupe consultatif

- Jock Anderson (Australie)
- Howard Elliott (Canada)
- Etienne Hainzelin (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) - France)
- Juan Luis Restrepo (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA) - Colombie)

1. L'appui apporté à la production végétale, c'est-à-dire essentiellement mais pas seulement la production de cultures destinées à la consommation humaine, a toujours constitué un élément important (sinon le plus important) des efforts déployés par la FAO pour atteindre ses objectifs mondiaux. Initialement, la présente évaluation devait consister à examiner la performance de l'Organisation en matière d'appui à la production végétale dans la perspective de la réalisation de l'Objectif stratégique A du Cadre stratégique 2010-2019: «Intensification durable de la production agricole». Mais les organes directeurs de la FAO ont approuvé un nouveau cadre entièrement remanié avant que les activités d'évaluation ne commencent.

2. Face à cette évolution, le thème de l'évaluation a été ajusté et l'orientation a été infléchie mais est globalement restée centrée sur les activités de l'Organisation en matière d'appui à la production végétale, et notamment ce qui était fait, avec quelle efficacité et ce qui pouvait être amélioré dans ce domaine. Cette évaluation est un exercice d'apprentissage qui s'inscrit dans une perspective d'avenir et vise à générer des informations utiles à la réalisation des cinq nouveaux objectifs stratégiques en général et de l'Objectif stratégique 2 en particulier: «Intensifier et améliorer de manière durable l'apport de biens et de services issus de l'agriculture, de la foresterie et des pêches». Concrètement, l'évaluation est devenue une étude de cas qui s'appuie sur l'exemple de la production végétale pour analyser le rôle plus général de *l'assistance technique fournie par la FAO dans le domaine de la production* aux fins de la mise en œuvre du Cadre stratégique révisé et du Plan à moyen terme 2014-2017 (FAO, 2012).

3. Pour accomplir sa tâche, l'équipe de l'évaluation a employé divers outils: notamment l'examen d'une quantité considérable de documents, l'envoi d'un questionnaire à la fois au personnel de la FAO et aux parties prenantes externes et la conduite de très nombreux entretiens approfondis auprès de parties prenantes de la FAO et extérieures à la FAO, à Rome, dans les pays bénéficiant d'un appui de la FAO et chez les partenaires. L'équipe de l'évaluation a suivi de près le processus conduit au même moment par les planificateurs de la FAO pour traduire les principes du Cadre stratégique révisé en résultantes et produits de l'Organisation, résultats concrets et services, indicateurs et directives opérationnelles. Cela n'a pas été facile, dans la mesure où un grand nombre de concepts importants ont évolué en permanence et ont pris leur forme définitive une fois l'évaluation achevée. Cependant, il a été possible d'élaborer des conclusions et des recommandations utiles, dont l'équipe espère qu'elles contribueront à l'amélioration de l'efficacité des activités de la FAO en matière d'appui à la production végétale, et plus généralement en matière d'appui technique, et à la réalisation des objectifs mondiaux de la FAO.

4. Un grand nombre de divisions techniques de la FAO mènent des activités relatives à la production végétale. Cependant, pour des raisons pratiques, l'évaluation a porté essentiellement sur les activités menées sous la direction de la Division de la production végétale et de la protection des plantes, AGP, qui sont représentatives de ce que fait la FAO dans le domaine de la production végétale. Ceci dit, dans la mesure du possible, l'évaluation a aussi porté sur les activités menées par d'autres divisions dans ce domaine.

5. Le rapport comporte sept chapitres: Le chapitre 1 est l'introduction. Le chapitre 2 traite du contexte, du champ d'application et des limites de l'évaluation. Le chapitre 3 résume l'évolution conceptuelle de l'approche adoptée pour appuyer la production végétale et la réalisation du Cadre stratégique de la FAO. Le chapitre 4 analyse l'évolution du portefeuille de projets liés à la production végétale pendant la période visée par l'évaluation (2007-2013).

Le chapitre 5 examine les questions institutionnelles. Le chapitre 6 analyse certaines des questions les plus récentes qui sont apparues pendant cette période. Le septième et dernier chapitre présente les principales recommandations stratégiques de l'évaluation.

6. Pendant la période visée par l'évaluation (2007-2013), les activités de la FAO relatives à la production végétale ont représenté un investissement de projet de près de 2 milliards d'USD, répartis entre 1 408 projets, dont la majorité – environ 57 pour cent – au titre de financements d'urgence. En ce qui concerne les autres projets, c'est-à-dire les projets de développement, la plupart sont de taille modeste (moins de 500 000 USD). En termes de concentration régionale, l'Afrique représente 47 pour cent du nombre total de projets. Le portefeuille de l'Asie arrive en deuxième position. Dans les régions Amérique latine et Caraïbes, Europe et Asie centrale et Proche-Orient, les projets relatifs à la production végétale sont peu nombreux.

7. Sur les projets de développement, moins d'un quart d'entre eux ont des objectifs spécifiquement liés à la production (par opposition à des domaines tels que la protection des plantes, les ressources génétiques, l'appui institutionnel, etc.). La proportion s'établit à un tiers environ si l'on ajoute les projets visant l'intensification durable de la production. En ce qui concerne les cultures couvertes, seul un petit nombre de projets portent sur des cultures importantes pour la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale (le riz et, pour certains, le blé). Les autres ont trait au manioc, aux légumineuses, aux dattes, aux olives, aux fruits, aux légumes et aux cultures horticoles, notamment. Ces dernières années en particulier, des domaines tels que l'agriculture biologique, l'agriculture urbaine et périurbaine et l'emploi des bonnes pratiques agricoles ont aussi été couverts.

8. Les interventions les plus importantes dans le domaine de la production végétale sont les interventions qui ont trait à la protection des plantes – couvrant une vaste gamme d'organismes nuisibles et de maladies et mettant fortement l'accent sur les organismes nuisibles transfrontières, la gestion intégrée des ravageurs et les écoles pratiques d'agriculture. Bon nombre d'interventions portent aussi sur les approches techniques de la gestion des pesticides et l'application des instruments internationaux en la matière, notamment pour l'élimination sans danger des produits chimiques dangereux ou obsolètes. Globalement, les projets relatifs à la protection des plantes et à la gestion des pesticides représentent 30 pour cent environ des projets exécutés depuis 2007, hors opérations d'urgence.

9. Les activités menées par la FAO à l'appui de la production végétale englobent aussi une proportion importante d'activités normatives réalisées sous diverses formes: soutien et accueil de conventions et traités internationaux, travaux portant sur les données, les statistiques et les informations relatives aux cultures, production d'études, manuels, directives et autres publications et organisation d'ateliers, réunions et conférences.

10. Le programme mené par la FAO à l'appui de la production végétale est globalement jugé satisfaisant par les États Membres et les partenaires. La FAO est considérée comme un acteur important dans l'élaboration et/ou la diffusion de concepts technologiques fondamentaux tels que la gestion intégrée des ravageurs, l'agriculture de conservation et les écoles pratiques d'agriculture, ainsi que dans d'autres activités, notamment la négociation du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Cependant, un examen plus approfondi de l'ensemble du programme d'appui à la production végétale a aussi révélé que le programme tendait à être fragmenté, manquait souvent de continuité et n'avait pas d'orientation stratégique.

11. L'évaluation a aussi mis en évidence les préoccupations croissantes suscitées par le fait que les activités conduites par la FAO à l'appui de la production végétale ont perdu une grande partie de la qualité technique qui les caractérisait auparavant. La période prolongée et durable de réduction budgétaire traversée par la FAO a entraîné une forte baisse de l'effectif de personnel technique, si bien que la masse critique a été perdue dans un grand nombre de domaines essentiels. Les politiques de décentralisation – conçues pour que les processus de prise de décision et les capacités techniques de l'Organisation soient plus proches du terrain – n'ont rien arrangé: la masse critique présente dans les équipes du Siège a continué de fondre, de même que la qualité de l'appui technique fournie aux activités de terrain.

12. Dans ce contexte, la priorité la plus importante consiste probablement à rétablir les capacités techniques. Les tendances en matière de ressources humaines doivent être inversées, et ce d'une manière stratégique. Le renforcement de la base de ressources humaines doit tenir compte non seulement des nouveaux besoins, en termes d'équilibre entre les disciplines, qui ressortent du Cadre stratégique révisé mais aussi des nouvelles réalités institutionnelles, telles que le fait que le personnel de projet (financé par des ressources autres que les ressources de base) représente aujourd'hui la majorité des ressources humaines de l'Organisation.

13. En ce qui concerne les observations de la présente évaluation relatives à la qualité technique des activités, les principales mesures à prendre à cet égard consistent en l'établissement d'un nouveau système de gestion des connaissances plus formel et prospectif et une utilisation plus stratégique des ressources mises à disposition dans le cadre des nombreux accords de partenariat établis par la FAO – dont les institutions partenaires sont en général très satisfaites.

14. L'évaluation a aussi permis de constater que la FAO ne tire pas partie de toutes les occasions qui s'offrent à elle dans certains de ses domaines d'activité. Ainsi, elle n'exploite pas entièrement les résultats importants de ses opérations d'urgence dans ses activités de développement. Il est possible de rattacher plus étroitement les deux, de même qu'il est possible de rattacher plus étroitement les activités normatives mondiales aux interventions menées au niveau des pays.

15. Le domaine de l'appui à la recherche agricole, à l'innovation et au développement de technologies applicables à la production végétale est un domaine que la FAO doit examiner avec attention. L'Organisation a laissé son aptitude à appuyer les systèmes de recherche, de vulgarisation et d'innovation agricoles nationaux – un domaine dans lequel un grand nombre d'États Membres comptaient et comptent encore sur la FAO pour remplir un rôle de chef de file – se détériorer considérablement, puisque les ressources en personnel dans ce domaine sont passées de 34 spécialistes il y a 15 ans à seulement six postes aujourd'hui (dont deux sont vacants).

16. Dans le même ordre d'idées, les relations de la FAO avec le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) demeurent relativement épisodiques et non stratégiques alors que, de l'avis général, il est de plus en plus évident qu'il est nécessaire et utile de faire converger les objectifs et les capacités des deux organisations pour appuyer le développement agricole.

17. Comme indiqué, l'évaluation a replacé l'analyse et l'examen des activités de la FAO relatives à la production végétale présentés ci-dessus dans le contexte du Cadre stratégique révisé, en essayant d'identifier les questions et les pistes susceptibles de concourir à la

réalisation des nouveaux objectifs stratégiques en général et de l'Objectif stratégique 2 en particulier, qui est celui qui englobe la plupart des activités axées sur la production.

18. L'évaluation souligne qu'il faut continuer à mieux articuler le rôle joué par l'appui à la production végétale dans la réalisation de l'Objectif stratégique 2 et de tous les autres objectifs stratégiques, compte tenu de la contribution de la production végétale à la réalisation des objectifs mondiaux de la FAO. Dans le passé, la FAO n'a pas élaboré de théorie du changement dans le domaine de la production végétale, et cette théorie fait encore défaut dans le contexte du Cadre stratégique révisé. Il sera essentiel de définir précisément le rôle de la production végétale dans la réalisation de l'Objectif stratégique 2, des autres objectifs stratégiques et des objectifs mondiaux, non seulement pour garantir la cohérence opérationnelle mais aussi pour dégager des orientations applicables à d'autres aspects, tels que le rétablissement des capacités techniques nécessaires et la mise en place de stratégies de partenariat plus productives aux niveaux national, régional et mondial.

19. En général, dans les pays visités, l'équipe de l'évaluation a constaté qu'il existait un fort degré de convergence entre la nouvelle vision proposée par la FAO et la pensée politique implicite des gouvernements et des partenaires. Le discours relatif à l'intégration des dimensions environnementale, économique et sociale de la durabilité et à la prise en compte systématique d'objectifs et de technologies favorisant un développement agricole national durable, est au diapason de la plupart des objectifs et priorités nationaux récents. Cependant, la réalité est bien différente lorsque l'on examine les structures institutionnelles que la FAO aura à sa disposition pour concrétiser sa nouvelle vision. En effet, les structures verticales cloisonnées, typiques des approches sectorielles traditionnelles prévalent encore. La FAO devra non seulement proposer de nouvelles approches conceptuelles mais aussi articuler les nouvelles approches à adopter pour institutionnaliser cette nouvelle façon de penser.

Principales conclusions et recommandations

20. L'intensification durable de la production végétale est une entreprise multidisciplinaire complexe que la FAO considère comme telle. Les activités menées dans ce domaine couvrent une vaste gamme d'interventions allant de l'appui à la gestion et l'utilisation durables des ressources phytogénétiques jusqu'à l'ensemble des aspects de la protection des plantes. Les activités en matière de protection des plantes englobent des questions nationales ainsi que la lutte contre les ravageurs et les maladies transfrontières, y compris la promotion de certaines approches technologiques fondamentales, telles que la gestion intégrée des ravageurs et l'agriculture de conservation, pour lesquelles l'Organisation a joué un rôle de chef de file dès le début de leur mise au point et de leur diffusion.

21. L'appui à la production végétale est une composante des activités de développement et des opérations d'urgence, dans lesquelles la FAO est une ressource essentielle lorsqu'il s'agit d'aider les pays à rétablir leur capacité productive après une crise. Dans les situations de crise prolongée, la FAO centre son action sur les difficultés immédiates que rencontrent les communautés sinistrées, mais elle le fait dans une perspective de développement en s'employant à placer les activités à court terme dans le contexte de l'amélioration de la résilience face aux chocs externes, quelle que soit leur origine.

22. Parallèlement à ces efforts – qui peuvent être décrits comme «de niveau du terrain» – la FAO joue aussi un rôle important dans l'élaboration et la gestion des principales composantes internationales de la gouvernance mondiale de l'agriculture et elle constitue une

tribune majeure lorsqu'il s'agit de traiter les nouveaux problèmes qui intéressent le secteur à l'échelle mondiale.

23. La FAO a joué et continue de jouer un rôle unique, que les pays, les donateurs et les partenaires apprécient d'ailleurs énormément, qui va du traitement des questions de portée mondiale jusqu'à l'appui à l'expérimentation de nouvelles technologies et approches au niveau de l'exploitation agricole et à l'utilisation des données tirées de l'expérience de terrain pour appuyer l'élaboration des politiques.

24. Le jugement relatif à l'appui à la production végétale coïncide la plupart du temps avec cette opinion générale, mais l'opinion de l'équipe est que pendant la période visée par l'évaluation, l'appui en faveur de l'«intensification durable de la production agricole» (Objectif stratégique A de l'«ancien» Plan à moyen terme 2010-2013) a manqué de cohérence, probablement du fait du processus approfondi et permanent de changement de programme et de réorganisation en cours à AGP – la division chargée de la majeure partie des activités conduites dans le domaine – et dans l'ensemble de la FAO à la suite de l'Évaluation externe indépendante.

25. **Miser sur les avantages comparatifs de l'Organisation:** La FAO a un avantage comparatif lié au fait qu'elle est une organisation intergouvernementale, qu'elle est la seule organisation des Nations Unies à être spécialisée dans l'alimentation et l'agriculture et qu'elle joue un rôle reconnu de courtier du savoir et de plateforme du dialogue mondial. De plus, en sa qualité d'organisation de type associatif, elle bénéficie d'un accès privilégié aux niveaux décisionnels des pays. Elle doit s'employer à exploiter pleinement ces avantages et à tirer le meilleur parti possible des ressources qu'elle peut investir – ou obtenir de donateurs et de partenaires – pour appuyer l'amélioration de la production végétale.

26. Il ne manque pas d'exemples pour illustrer brillamment l'importance et la valeur stratégique du rôle joué par la FAO à l'échelle mondiale et la façon dont elle intervient avec succès sans tenir compte des frontières politiques. On peut citer le programme mondial relatif aux criquets, qui existe de longue date, ou encore le cas actuel des programmes mondiaux de lutte contre la nouvelle souche de rouille du blé (Ug99), dans lequel la FAO a joué un rôle central et a notamment établi des liens entre les programmes internationaux, régionaux et nationaux de surveillance visant à détecter la présence d'une nouvelle souche virulente de rouille du blé et, en collaboration avec le Centre international d'amélioration du maïs et du blé (CIMMYT) et les programmes de sélection nationaux relatifs au blé, a contribué au développement de nouvelles variétés résistantes à la rouille. Le programme mondial de sélection végétale, par l'intermédiaire duquel la FAO a introduit les techniques modernes dans un grand nombre de programmes nationaux de sélection végétale est aussi un exemple de ce type d'intervention, bien que le programme ait maintenant pris fin. Le Mécanisme mondial de protection intégrée contre les organismes nuisibles, qui a fonctionné de 1995 à 2012, a été un programme mondial analogue qui a démontré comment la FAO jouait un rôle de chef de file, en mobilisant des ressources techniques et financières internationales en faveur d'une question fondamentale et en facilitant la mise en commun d'expériences entre les pays.

27. Dans le cadre des travaux qu'elle conduira à l'avenir sur la production végétale et les systèmes cultureux pour atteindre les nouveaux objectifs stratégiques, la FAO devra concevoir et mettre en œuvre davantage de programmes mondiaux et régionaux de ce type, qui mobilisent des partenariats entre les meilleures sources de connaissances disponibles dans le monde entier pour traiter des questions spécifiques. À cet effet, la FAO devra disposer sur

le long terme de spécialistes scientifiques et techniques capables d'assurer la direction de programmes mondiaux. Le rôle de la FAO, qui est aussi son principal avantage comparatif, consiste à être l'organisation chef de file mondiale lorsqu'il s'agit de traiter les grandes questions relatives à l'alimentation et l'agriculture, et pas simplement à mobiliser des ressources et à recruter des spécialistes techniques pour exécuter des projets de courte durée. La direction de la FAO doit garder ce point essentiel en mémoire lorsqu'elle établira ses futurs besoins en personnel.

28. En particulier, la FAO joue un rôle capital en tant que dépositaire fiable de *conventions, traités et accords intergouvernementaux* relatifs à une série de questions liées à la production végétale, notamment la conservation de la biodiversité végétale, la protection contre les ravageurs et les maladies transfrontières et l'utilisation sans danger des pesticides. La FAO assure les services de secrétariat à l'appui des divers traités et accords et aide les pays à s'acquitter des obligations liées à l'application de ces traités et accords, pour le bien commun. La FAO est aussi la source d'origine d'un grand nombre de normes et directives mondiales relatives à tous les aspects de l'alimentation et de la production agricole, notamment la sécurité sanitaire des aliments, la réglementation des pesticides, la lutte contre les organismes nuisibles et les maladies, la production de semences, les relations entre les cultures et le sol/l'eau, entre autres. Le rôle normatif mondial joué par la FAO est un rôle unique qui fait partie de ses atouts. Elle le joue bien et ce rôle deviendra encore plus essentiel dans un contexte où il faudra disposer de normes pour refléter les principes de durabilité qui sont implicites dans la nouvelle approche stratégique.

Recommandation 1: *En tant qu'organisation mondiale et intergouvernementale disposant de ressources limitées, la FAO doit, pour avoir un impact maximal sur la production végétale, donner la première priorité à ses activités relatives à des biens publics mondiaux et des actions mondiales et régionales liées aux principaux problèmes. Les activités techniques de pays relatives aux cultures sont importantes mais devraient arriver en deuxième position dans l'allocation des ressources, sauf quand ces activités servent d'expérimentations ou de sources d'information aux fins de l'élaboration de politiques novatrices et de nouvelles orientations.*

En particulier, la FAO devrait continuer à assurer et à renforcer son rôle mondial, en tant qu'organisation hôte de conventions et de traités internationaux et aussi en tant que source de normes et de directives mondiales dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture. Lorsqu'elle joue ce rôle, elle doit prendre les devants en appelant l'attention des organes compétents sur les modifications à apporter aux normes pour intégrer effectivement les principes de la durabilité.

29. Comme l'Évaluation externe indépendante l'a souligné et l'Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de politiques l'a ensuite confirmé, la FAO en sa qualité d'organisation intergouvernementale est proche de la sphère où s'élaborent les politiques. Pendant l'évaluation, les partenaires et les donateurs nationaux et internationaux ont insisté sur cet avantage comparatif et sur sa signification, notamment la possibilité d'optimiser l'utilisation des ressources et celle de mettre en œuvre des stratégies de partenariat à tous les niveaux. En ce qui concerne l'appui à la production végétale, cela ne signifie pas qu'il faut abandonner le travail de terrain mais mettre l'accent sur la nature expérimentale que doivent

présenter l'application des technologies et le travail mené au niveau de l'exploitation pour que ce type d'activités se justifie. Leur valeur à des fins d'apprentissage a été indiscutablement démontrée et il est admis que pour formuler efficacement des avis en matière de politiques, les expériences réalisées en amont fournissent des éléments essentiels – qui légitiment les avis. Mais, une organisation comme la FAO ne peut plus justifier la conduite d'activités de terrain comme étant une fin en soi.

Recommandation 2 : *Dans le spectre d'activités qui va des politiques aux technologies, la FAO doit redoubler d'efforts pour réorienter activement ses activités relatives à la production végétale, en abandonnant les projets de terrain centrés sur les technologies pour privilégier le **renforcement des politiques nationales et internationales**, au moyen de la production d'éléments techniques et scientifiques particulièrement solides et dignes de foi susceptibles de sous-tendre la formulation de politiques et la création d'un environnement politique favorable à l'amélioration de la production végétale.*

30. Un grand nombre de pays considèrent la FAO comme étant une source bien informée et neutre de connaissances et d'avis techniques établis sur des données scientifiques en ce qui concerne tous les aspects de l'alimentation et de l'agriculture. Lorsqu'elle étoffe son rôle de courtier du savoir, la FAO doit veiller à ce que les informations qu'elle met à la disposition de ses États Membres continuent à être exactes, actualisées et accessibles, notamment à l'intention de ses pays membres les plus petits et les moins favorisés pour qui la FAO représente la principale source de connaissances relatives à l'alimentation et l'agriculture. Afin de renforcer son rôle de courtier du savoir, la FAO ne doit pas avoir peur de traiter les questions d'actualité, parfois litigieuses.

31. La science et les nouvelles technologies, telles que les technologies de l'information et des communications, les applications de la biologie moléculaire et de la physique à l'agronomie (notamment la question épineuse des organismes génétiquement modifiés) et beaucoup d'autres, jouent déjà un rôle déterminant dans le développement futur de l'agriculture, de l'alimentation et de la gestion des ressources naturelles, en général, et de la production végétale, en particulier. La FAO a tendance à être excessivement «neutre», au point d'afficher une forme de timidité dans son approche de l'examen des questions connexes et de la façon de faire en sorte que tous les pays intéressés puissent accéder aux nouveautés et en bénéficier. La FAO est bien placée pour mettre ces questions sur la table, compte tenu de leur dimension à la fois politique et technique, et pour évaluer les avantages et les risques de leur application à l'agriculture, afin d'éclairer les décideurs nationaux. À cet égard, la FAO doit dûment examiner la façon la plus appropriée d'inciter ses organes directeurs à jouer un rôle actif dans ces débats.

Recommandation 3 : *Forte de la confiance qu'elle inspire en tant que courtier du savoir qui fournit des informations exactes et actualisées aux décideurs de tous les États Membres, la FAO doit faire preuve de moins de timidité et **s'engager dans un plaidoyer actif** en faveur de technologies fondées sur les avancées scientifiques, qui peuvent parfois être sujettes à controverse. Comme indiqué dans la recommandation 1, l'Organisation doit continuer à renforcer son rôle de plateforme mondiale permettant de traiter les questions stratégiques liées au développement de la production végétale.*

32. **Des ressources humaines en adéquation avec le rôle de la FAO et les nouveaux défis auxquels elle est confrontée:** Le personnel de la FAO dans le domaine de l'appui à la production végétale a diminué pendant les deux dernières décennies et le profil actuel du personnel résulte d'un processus d'érosion naturelle des effectifs plutôt que de décisions stratégiques réfléchies visant à adapter l'équilibre des disciplines représentées à l'évolution des conditions et aux besoins de l'Organisation. De plus, le taux entre le personnel financé au titre du budget ordinaire et le personnel de projet a aussi considérablement changé dans la mesure où les ressources provenant de fonds fiduciaires ont augmenté par rapport aux ressources provenant du budget ordinaire. Cette situation fait qu'il est impératif que les décisions relatives aux dotations en personnel soient soigneusement planifiées et que de nouveaux instruments de gestion des connaissances soient mis en œuvre, afin de rétablir progressivement les capacités scientifiques et techniques de la FAO à l'appui de la production végétale.

33. D'un autre côté, étant entendu que ses ressources limitées empêcheront la FAO d'étoffer suffisamment son personnel permanent pour faire face aux nouveaux défis, l'Organisation doit trouver des manières novatrices de renforcer ses capacités techniques à un coût raisonnable. Une approche que l'équipe d'évaluation juge à la fois faisable et raisonnable consiste à mettre sur pied un réseau officiel (et rémunéré) d'experts externes issus du milieu universitaire, d'autres institutions, de réseaux de consultants, etc. dont la disponibilité est assurée au moyen de méthodes telles que les contrats de services («retainer»), les systèmes de jours de travail garantis, les réunions de planification programmées et diverses autres méthodes. Ce type de réseau peut ensuite être mis à contribution selon les modalités souhaitées, lorsque la FAO a besoin d'un appui conceptuel et technique pour renforcer ses capacités internes.

Recommandation 4 : *Pour renforcer son aptitude à servir les États Membres aux fins de l'amélioration de la production végétale, la FAO doit élaborer une véritable **stratégie en matière de ressources humaines** à moyen et long termes qui soit directement liée à la «théorie du changement» (voir aussi la recommandation 7) et qui vise notamment à:*

- a) ***rétablir ses capacités techniques*** dans le secteur de la production végétale, selon une vision stratégique à long terme portant à la fois sur les compétences et les qualifications internes requises pour i) assurer la direction conceptuelle et technique susceptible de permettre la transition vers des systèmes de production plus durables – sur les plans environnemental, économique et social, et ii) mobiliser efficacement les réseaux externes à l'appui de ses propres programmes.
- b) *mettre en œuvre dans leur intégralité les **réseaux techniques** internes qui permettent à la FAO de jouer efficacement son rôle dans l'assistance technique et qui demeurent à l'état de projets depuis plusieurs années sans avoir jamais été activés jusqu'ici. Il faut les activer en garantissant les niveaux de gestion et de ressources qui conviennent pour assurer i) l'établissement de «communautés de pratique» dans les domaines disciplinaires prioritaires sur lesquels repose la mise en œuvre novatrice et effective de la nouvelle vision et ii) la contribution constante du personnel financé au titre du budget ordinaire et celle du personnel de projet à la constitution du capital de connaissances de l'Organisation.*
- c) ***créer un groupe d'experts externe*** constitué des principaux spécialistes mondiaux des domaines relevant du mandat de la FAO relatif à la production végétale, qui, dans le

cadre de contrats semi-permanents, apporte un appui conceptuel et technique en fonction des besoins, ou bien trouver une autre méthode pour permettre aux divisions de la FAO en sous-effectif de bénéficier en permanence de la contribution d'experts.

34. Le rôle stratégique de la recherche et de l'innovation: appui de la FAO aux systèmes de recherche et de vulgarisation nationaux et relation avec le GCRAI:

La nouvelle vision que la FAO s'efforce de concrétiser par l'intermédiaire de son Cadre stratégique révisé promeut le principe fondamental suivant: les améliorations de la productivité fonctionneront à condition d'être pleinement durables, ce qui suppose des techniques beaucoup plus avancées que ce qui se fait de plus récent aujourd'hui dans le domaine de l'agriculture. Il faut donc concentrer les efforts sur le renforcement des systèmes de recherche et d'innovation nationaux. Les années marquées par un recul de l'appui en faveur du secteur public national en matière de recherche et de vulgarisation ont fait comprendre clairement que les capacités de ce secteur étaient indispensables à tout effort durable visant l'amélioration de la production végétale.

35. Au cours des deux dernières décennies, à l'instar des donateurs et des institutions de financement internationales, la FAO a perdu une grande partie de son aptitude à travailler dans ce domaine car, dotée d'une importante Division de recherche et de vulgarisation dans les années 1990, elle se contente aujourd'hui d'un effectif très limité. Les demandes d'appui de la part de Membres étant nombreuses et en perpétuelle augmentation, il faut inverser la tendance mais sans oublier que d'autres acteurs interviennent dans ce domaine et que le travail demande des ressources et des capacités qui, très probablement, sont hors de portée de la FAO à court terme, sans une réorientation radicale des priorités et des allocations budgétaires. Une option pourrait être d'agir en appuyant l'établissement de la Plateforme pour l'agriculture tropicale mais, en outre, la FAO doit envisager la possibilité de s'engager plus activement, dans le cadre d'une action conjointe menée avec le Consortium du GCRAI.

Recommandation 5 : *La FAO doit retrouver et renforcer son aptitude à appuyer les systèmes de recherche, de vulgarisation et d'innovation agricoles nationaux. Cet appui, demandé et nécessaire, aidera les pays à renforcer leurs capacités afin de pouvoir tirer parti des avancées scientifiques actuelles et nouvelles issues des centres d'excellence du monde entier. À cet effet, la FAO doit a) faire un meilleur usage de la Division mixte FAO/Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) des techniques nucléaires dans l'alimentation et l'agriculture, b) s'attacher, avec un degré de priorité élevé, à participer activement à la conception de la Plateforme pour l'agriculture tropicale parrainée par le G20, dont elle assure le secrétariat et c) s'employer à relancer les autres partenariats établis avec des donateurs et des organismes bilatéraux à l'appui des systèmes de recherche, de vulgarisation et d'innovation agricoles nationaux.*

L'équipe est consciente que cette recommandation a des incidences sur les priorités qui déterminent la façon dont la FAO alloue ses ressources. Cependant, l'équipe estime que l'importance particulière accordée par les Membres à ce domaine de travail doit inciter le Comité de l'agriculture et les autres organes directeurs de la FAO à réexaminer la question en profondeur.

36. Pour redynamiser son appui aux systèmes de recherche, de vulgarisation et d'innovation agricoles nationaux, la FAO doit aussi réviser son approche conceptuelle de la collaboration avec ces systèmes nationaux car il faut qu'elle tienne compte d'un éventail de parties prenantes publiques et privées plus large que par le passé, à la fois au niveau national et au niveau international. L'appui apporté par la FAO doit comporter une assistance technique destinée au renforcement institutionnel et opérationnel des organisations concernées. Celles-ci doivent aussi être associées à l'action de plaidoyer menée par la FAO, en particulier pour promouvoir l'investissement dans la recherche et l'innovation et encourager la création d'environnements politiques nationaux offrant les mesures d'incitation qui conviennent.

37. La FAO fait partie des organismes de coparrainage du GCRAI depuis sa création, mais les deux organisations ont toujours «gardé leurs distances» au lieu de travailler ensemble, en tant que ressources complémentaires et synergiques à l'appui de la production végétale en particulier et du développement agricole en général. L'équipe a recueilli des avis positifs quasiment unanimes en ce qui concerne l'intérêt réciproque d'un rapprochement entre la FAO et le système du Groupe consultatif, la première apportant ses accès aux niveaux des politiques et des décideurs et son réseau de pays et le deuxième ses ressources scientifiques et techniques. À cette fin, la FAO doit prendre les devants et aller au-delà du présent protocole d'accord (2013). Dans le cadre de sa stratégie actuelle, le GCRAI met l'accent sur ce qu'il appelle l'«exécution intégrée» (integrated delivery), c'est-à-dire qu'il souhaite que ses produits (les résultats des recherches, qui sont des biens publics mondiaux) soient adoptés et utilisés. La stratégie souligne que, pour avoir un impact au niveau mondial, les partenariats avec d'autres acteurs, notamment, contribuent d'une manière essentielle à l'exécution¹. La FAO doit profiter de ce moment propice pour essayer d'intensifier la synergie avec le GCRAI.

Recommandation 6 : *La FAO doit prendre les devants en ce qui concerne sa relation et son interaction avec le GCRAI, et mettre en place un **partenariat stratégique**. La FAO doit s'efforcer de participer activement au processus d'établissement des priorités du GCRAI et, réciproquement, associer le GCRAI à l'établissement des priorités de la FAO. En cas de consensus sur les produits des recherches conduites par le Groupe consultatif, la FAO pourrait apporter l'appui nécessaire pour traduire les produits des centres de recherche en réalisations dans le domaine du développement, par exemple, elle pourrait aider les pays à mettre en place un environnement favorable à leur adoption, et notamment conduire les expérimentations nécessaires et transposer à plus grande échelle un certain nombre de solutions technologiques novatrices au fur et à mesure de leur mise à disposition.*

38. Parallèlement, la FAO doit continuer à travailler avec le GCRAI à la mise au point de technologies spécifiques et à la conduite d'expérimentations, mais la plus grande partie des efforts doit être centrée sur la création de processus politiques et opérationnels internes permettant de donner à la relation une dimension plus stratégique et institutionnelle. À cet effet, la FAO doit intégrer pleinement le GCRAI, en tant que ressource à mobiliser pour appuyer la nouvelle vision promue par l'Organisation dans son Cadre stratégique révisé. La

¹ CGIAR Strategy and Results Framework: Management Update, 2013-2014, page 7, Consortium Office du GCRAI, 20 décembre 2013.

première étape consisterait à déterminer les défis technologiques induits par le Cadre stratégique révisé, notamment les besoins connexes en matière de nouvelles recherches, et à les insérer dans le processus d'établissement des priorités du Groupe consultatif, en particulier dans le contexte du deuxième appel à la communication de propositions pour le Programme de recherche du Consortium actuellement en cours.

39. En ce qui concerne la conduite d'expérimentations, la FAO doit envisager d'utiliser le plan actuel relatif à la mise en œuvre à titre pilote du Cadre stratégique révisé dans des pays sélectionnés aux fins de la réalisation des cinq objectifs stratégiques. Ces expériences pilotes pourraient aussi comporter une collaboration avec les programmes de recherche du Consortium portant sur des technologies adaptées aux situations de production spécifiques de ces pays.

40. **La production végétale dans le Cadre stratégique révisé 2010-2019:** Dans le passé, la FAO n'a pas élaboré pour l'intensification durable de la production végétale une théorie du changement précise qui permettrait d'orienter stratégiquement l'allocation des ressources à l'intérieur de ce domaine technique au fil du temps. Le Cadre stratégique révisé représente une amélioration considérable par rapport à cette situation. Mais, le rôle de la production végétale est articulé seulement à un niveau fortement agrégé et l'ampleur et la nature des interventions relatives à la production végétale doivent encore être précisées. L'appui à la production végétale est présent dans les cinq objectifs stratégiques mais le Cadre stratégique ne donne pas une image précise de la façon dont les capacités dans ce domaine doivent évoluer ou progresser.

Recommandation 7: *Au démarrage de la mise en œuvre du Cadre stratégique révisé, il est recommandé que la FAO s'emploie à mettre en relief la contribution de la production végétale aux réalisations associées à chaque objectif stratégique, assure la cohérence des interventions liées à la production végétale dans le cadre de chaque objectif stratégique et entre eux et étudie la logique d'intervention de l'ensemble des contributions des objectifs stratégiques en matière de production végétale pour atteindre les objectifs mondiaux de la FAO. Cette démarche est essentielle car elle permet de dégager des éléments utiles pour établir les priorités et concevoir les interventions dans le domaine de la production végétale et pour appuyer les évaluations et les mesures d'impact, mais aussi, à plus long terme, pour définir d'une manière plus satisfaisante les capacités techniques que l'Organisation devra conserver ou renforcer.*

41. Aujourd'hui, le programme porte essentiellement sur la protection des plantes et la gestion des ravageurs et des pesticides, tandis que l'appui à la productivité semble mobiliser beaucoup moins de moyens. L'équipe estime cependant que, pour atteindre ses nouveaux objectifs stratégiques, la FAO doit procéder dans ses futurs programmes à un *rééquilibrage* en faveur d'une augmentation durable de la productivité des cultures et des systèmes culturels, notamment dans un contexte où de nouveaux problèmes tels que le changement climatique risquent de bouleverser et de transformer les conditions existantes. L'équilibre à trouver concerne l'objectif de **durabilité** et l'objectif de **productivité**. Les deux changements doivent se produire en synergie pour garantir l'instauration d'une sécurité alimentaire de longue durée. Si ce n'est pas le cas et si la FAO concentre ses efforts sur la durabilité sociale et environnementale et néglige l'aspect de la productivité (comme le Cadre stratégique

semble le faire pour l'instant), l'Organisation risque de rester à la traîne des efforts mondiaux visant à améliorer la sécurité alimentaire dans le monde.

42. La FAO joue de longue date et avec succès un rôle dans la mise au point et la promotion d'approches technologiques et d'instruments. Il peut s'agir d'approches et d'instruments bien établis, tels que l'agriculture de conservation, la gestion intégrée des ravageurs et les écoles pratiques d'agriculture, ou plus récents, tels que l'agriculture intelligente face au climat, mais tous semblent concourir au type de changement de comportement productif demandé par la nouvelle vision stratégique de l'Organisation. Lorsqu'elle procédera à cet inventaire, la FAO devra examiner avec une attention particulière la façon dont les approches qu'elle a mises au point et promues dans le passé s'agrègent en une plateforme technologique solide, susceptible d'appuyer les nouveaux modes de production à adopter.

43. À cet égard, il convient d'examiner avec toute l'attention voulue la question de la transition qui consiste à passer d'un programme axé sur la production végétale à un programme qui s'efforce d'appliquer une approche multisectorielle et écosystémique tenant compte de la notion de paysage et reposant sur les principes de la durabilité sociale, économique et environnementale. Cette transition constitue un changement majeur de paradigme pour la plupart des pays auxquels la FAO fournit une assistance. Si l'on examine plus précisément l'Objectif stratégique 2, la nouvelle approche qu'il promeut comporte un risque implicite: quel est l'intérêt politique – sans même parler d'engagement et de demande réelle – au niveau national de cette approche intégrée qui place une priorité aussi forte sur la «pleine durabilité»? La structure actuelle des institutions nationales (voire des donateurs), encore fréquemment verticale et cloisonnée, rend cette transition difficile, même si la volonté politique existe. De plus, il n'existe pas encore de modèle reconnu de ces approches à échelle réelle.

44. Il faudra aussi se pencher sur les questions liées à l'échelle de production et aux rôles des différents types d'exploitants agricoles dans l'amélioration de la sécurité alimentaire mondiale. Comment la FAO se positionne-t-elle par rapport au spectre d'exploitations agricoles allant de l'agriculture de subsistance à l'agriculture axée sur le marché? Comment équilibre-t-elle l'appui qu'elle fournit aux différents types d'agriculteurs et aux différentes échelles de systèmes agricoles, s'agissant de la production végétale, de la production alimentaire, de la réduction de la pauvreté et du développement rural? Selon les catégories ciblées par l'appui, les questions à traiter sont totalement différentes et le Cadre stratégique révisé n'est pas suffisamment détaillé pour rendre compte de ces différences.

Recommandation 8 : *Dans la mesure où le Cadre stratégique révisé reconnaît et souligne même qu'il faudra une «transition» pour passer à l'adoption généralisée d'une pleine durabilité en tant que principe fondamental du développement agricole, il est impératif de définir la séquence des principaux changements et les interventions correspondantes à réaliser pour accompagner cette transition. Il faut notamment identifier les principaux points d'entrée (techniques, institutionnels, politiques) aux différentes étapes de la transition et pour les différentes catégories d'agriculteurs et de systèmes agricoles (par exemple, l'agriculture de subsistance par opposition à l'agriculture axée sur le marché) et prévoir les incidences*

probables des différents points d'entrée et types d'interventions, ainsi que les équilibres à trouver et les coûts et avantages des différentes options.

45. Cette analyse serait un outil important, non seulement parce qu'elle aiderait la FAO à faire des choix rationnels quant à la façon la plus rentable d'atteindre ses objectifs mais aussi parce qu'elle donnerait des indications aux décideurs, aux partenaires du développement et aux chercheurs en ce qui concerne la gestion de la transition entre un programme axé sur la production végétale et un programme qui s'efforce d'appliquer une approche multisectorielle et écosystémique tenant compte de la notion de paysage et reposant sur les principes de la durabilité sociale, économique et environnementale.

46. L'équipe de l'évaluation souhaite saluer les efforts consentis par l'Organisation à la fin de l'année 2013 pour répondre aux recommandations ci-dessus. Les documents distribués à l'équipe en janvier 2014² faisaient état des progrès réalisés dans le cadre de l'examen d'un concept de *durabilité* commun à toute l'Organisation et comportaient des directives relatives à son intégration dans des pays spécifiques. C'est un progrès important qui va dans le sens de l'élaboration d'un cadre opérationnel aux fins de la mise en œuvre de la nouvelle approche stratégique. Mais, pour aller de l'avant, l'Organisation doit encore s'employer à i) ajuster les principes généraux qui ont été énoncés en relation avec la contribution à l'«agriculture durable», de manière à préciser ce que cela signifie en particulier pour les composantes spéciales et distinctes que sont la production végétale, l'élevage, la foresterie et la pêche et ii) approfondir l'élaboration des critères à utiliser pour procéder aux équilibres dans différentes circonstances agroécologiques, sociales et économiques.

47. Outre les grandes recommandations présentées ci-dessus, le rapport intégral contient un certain nombre d'autres propositions et avis ainsi que des recommandations plus détaillées qui développent et complètent les recommandations principales. Ces recommandations ont été surlignées dans le texte du rapport intégral et rassemblées à toutes fins utiles dans un tableau qui figure dans l'annexe 2 du document. Pour comprendre et assimiler la totalité des intentions des «autres» recommandations, l'équipe de l'évaluation encourage les lecteurs à les examiner dans leur contexte, telles qu'elles figurent dans le rapport intégral.

² FAO (2013) «Sustainable food and agriculture: Vision, principles and approaches» et «*Strategic Objective 2: Next steps for mainstreaming agricultural sustainability at FAO, and implementing it in selected countries during 2014-2015*»