

Février 2011

F

	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	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
---	--------------------------------------	-------------	---	---	---	---

COMITÉ DU PROGRAMME

Cent sixième session

Rome, 21-25 mars 2011

**EFFICACITÉ DE L'ACTION DE LA FAO DANS LES PAYS:
SYNTHÈSE DES ÉVALUATIONS DANS LES GRANDS PAYS EN
DÉVELOPPEMENT RAPIDE (INDE ET BRÉSIL)**

Toute demande concernant la teneur du présent document doit être adressée à :

M. Robert Moore, Directeur du Bureau de l'évaluation (Rapport d'évaluation)
Tél. : (06) 5705-3903

**M. Richard China, Directeur de la Division de l'appui à l'élaboration des politiques et
programmes (Réponse de la Direction)**
Tél. : (06) 5705-5242

1. La présente note d'accompagnement expose le contexte général et les points saillants du rapport ci-joint intitulé *Efficacité de l'action de la FAO dans les pays: synthèse des évaluations dans les grands pays en développement rapide (Inde et Brésil)* et de la Réponse de la Direction, afin que le Comité du Programme en prenne connaissance et formule des orientations.

Généralités

2. Le Bureau de l'évaluation (OED) soumet à l'examen du Comité du Programme des rapports de synthèse sur les évaluations des prestations de la FAO dans des pays présentant des analogies. La synthèse vise à illustrer les principaux résultats et conclusions et formuler des recommandations supplémentaires à la FAO qui découlent des points communs identifiés dans les évaluations par pays. Il s'agit du troisième rapport de ce type soumis au Comité du Programme depuis 2008.

3. Le Comité du Programme avait demandé en 2007 d'inclure les pays à revenu moyen dans la liste de ceux qui avaient été choisis pour évaluer l'efficacité de la FAO au niveau des pays. Conformément à cette demande, le Bureau de l'évaluation a conduit les évaluations de la coopération de la FAO avec l'Inde en 2008 et avec le Brésil en 2010. Les deux pays présentent de nombreuses analogies, qu'il s'agisse de leur dimension géographique, de la variabilité nationale de leurs

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

indicateurs socioéconomiques, de l'importance de l'agriculture pour la sécurité alimentaire d'une grande partie de leurs populations, de leurs contributions à la FAO et des attentes qu'ils nourrissent à son égard.

Points saillants des rapports d'évaluation

4. Dans l'ensemble, la pertinence des interventions de la FAO était bonne, voire excellente, dans les deux pays, tandis que leur efficience, leur efficacité, leur pérennité et leur incidence connaissaient de grandes variations selon les secteurs et les modalités des interventions. Les deux pays sont des participants actifs et des chefs de file dans le système de gouvernance, les organes statutaires et les principaux secrétariats de la FAO. Le Brésil, quant à lui, devient un nouveau partenaire fournisseur de ressources de l'Organisation. Le rôle des deux pays à l'égard de la FAO change rapidement.

5. Certains problèmes communs ont été identifiés dans les deux rapports, mais les recommandations pour les traiter ont été formulées dans les évaluations par pays compte tenu des situations différentes dans les deux pays. Ces problèmes sont notamment: i) les faiblesses des unités de programme dans les deux Représentations de la FAO, et ii) le rôle du PCT dans le pays. Les deux évaluations ont aussi noté l'intégration inadéquate des préoccupations liées à l'inclusion sociale et à la parité hommes-femmes dans les programmes de la FAO.

6. Certains problèmes étaient communs aux deux pays et la synthèse présente des recommandations générales qui en découlent. Ces problèmes sont notamment: i) les faiblesses des systèmes d'information de la FAO, notamment en ce qui concerne la diffusion des biens publics mondiaux; ii) les défis posés par la formulation des cadres de programmation par pays dans les grands pays disposant de structures de gouvernance décentralisées et les possibilités d'échanges fructueux en la matière; iii) les lacunes existant dans les accords avec les institutions financières internationales qui limitent la possibilité d'exploiter les ressources d'une manière efficiente; iv) les modèles et la mise en œuvre de l'exécution nationale et du fonds fiduciaire unilatéral; et v) la participation des Représentations de la FAO à l'identification, la formulation et la mise en œuvre des projets régionaux et mondiaux.

Réponse de la Direction

7. La Direction de la FAO se félicite de cette synthèse des évaluations de la coopération de l'Organisation avec le Brésil et l'Inde. Elle reconnaît le caractère intégré du processus d'évaluation par pays et de l'évaluation de l'avantage comparatif de la FAO dans chaque pays. Bien que les deux évaluations couvrent des périodes différentes, l'analyse approfondie fournie est fondamentale car elle permet de comprendre certaines caractéristiques plus récentes des prestations de la FAO dans ces deux pays.

8. La Direction reconnaît que les besoins du Brésil et de l'Inde concernant leur interaction avec la FAO ne sont ni uniques ni représentatifs de la majorité des États Membres de la FAO, et que la FAO doit être en mesure de répondre à des besoins dont les exigences sont forcément différentes compte tenu des facettes multiples de la composition de ses Membres.

9. La Direction accepte sans réserve les cinq recommandations et peut rendre compte des progrès accomplis dans plusieurs domaines, tels que détaillés dans la matrice. Par exemple, plusieurs unités de la FAO participent ensemble à la normalisation des accords avec certaines institutions financières internationales, même si la normalisation complète n'est pas toujours possible car chacune de ces institutions dispose de ses propres règles et conditions. Le nouveau manuel sur le Programme de terrain relatif au cycle des projets et les nouvelles modalités opérationnelles concernant les accords applicables à l'exécution nationale (NEX) élaborés en 2011 clarifieront les rôles, les responsabilités et les lignes de compte rendu dans la mise en œuvre et la prise de décision.

Orientations attendues du Comité

10. Le Comité du programme pourrait souhaiter :
- évaluer l'utilité du rapport de synthèse pour tirer des enseignements pouvant servir à la FAO lorsqu'elle intervient dans des pays présentant des niveaux de développement analogues;
 - examiner les actions proposées par la Direction pour appliquer les recommandations liées aux systèmes d'information, au cadre de programmation par pays de la FAO, à la coopération avec des institutions financières internationales et à la participation des Représentants de la FAO aux projets régionaux.

Bureau de l'évaluation de la FAO

**L'EFFICACITÉ DE LA FAO DANS LES PAYS: SYNTHÈSE DES
ÉVALUATIONS DE L'ACTION DE LA FAO DANS LES GRANDS PAYS
EN DÉVELOPPEMENT EN EXPANSION RAPIDE (INDE ET BRÉSIL)**

Janvier 2011

Table des matières

Sigles et acronymes	3
1 Introduction	4
2 Objet et portée des évaluations	4
3 Méthodologie des évaluations	5
3.1 Méthodologie	6
3.2 Contraintes	6
4 Le Programme de la FAO au Brésil et en Inde	6
4.1 Le Programme de la FAO	6
4.2 Le Cadre de programmation par pays (CPP) de la FAO	9
5 Les Représentations de la FAO au Brésil et en Inde	10
6 Modalités d'exécution des projets de la FAO	11
6.1 Projets nationaux approuvés au titre du PCT et Fonds du PCT	11
6.2 Fonds fiduciaires unilatéraux	12
6.3 Exécution nationale des projets	14
6.4 Projets régionaux, interrégionaux et mondiaux	16
6.5 Produits normatifs ou biens publics mondiaux	17
7 Parité hommes-femmes et insertion sociale	17
8 Fonctions de la FAO	19
9 La FAO en tant que facilitateur des contributions brésilienne et indienne au développement international	22
9.1 Collaboration du Brésil et de la FAO avec les organes statutaires de la FAO et les secrétariats	22
9.2 Coopération triangulaire entre le Brésil, l'Inde et la FAO	23
10 Conclusions et recommandations	24

Sigles et acronymes

CE	Commission européenne
CIRADR	Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural
CP	Comité du Programme
CPP	Cadre de programmation par pays
CTPD	Coopération technique entre pays en développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAOR	Représentation de la FAO
FFU	Fonds fiduciaire unilatéral
FIDA	Fonds international de développement agricole
FPMIS	Système d'information sur la gestion du Programme de terrain de la FAO
PCG	Programme de coopération FAO/gouvernements
LTU	Unité technique chef de file
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OSD	Bureau d'appui à la décentralisation
PCT	Programme de coopération technique de la FAO
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RLC	Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes

1 Introduction

1. Les évaluations de l'action de la FAO dans les pays font partie du programme d'évaluation de l'Organisation depuis 2005. Ces évaluations couvrent l'ensemble des activités de la FAO dans le pays examiné, c'est-à-dire les projets nationaux, quelles que soient leurs sources de financement, la participation du pays aux projets régionaux, l'utilisation des produits normatifs et le travail effectué par la Représentation de la FAO. Les évaluations par pays comprennent parfois des évaluations de l'incidence de l'action de l'Organisation dans un ou plusieurs domaines où elle a effectué un gros volume de travail durant la période considérée.

2. Des rapports de synthèse d'évaluations conduites dans les mêmes types de pays ont été présentés au Comité du Programme (PC) afin de tirer les enseignements de l'action de l'Organisation dans des pays comparables; un rapport de synthèse couvrant les quatre premières évaluations réalisées dans des pays à faible revenu (Mozambique, Sierra Leone, Cambodge et Honduras) a été examiné par le Comité à sa session de mai 2008; un second rapport concernant les pays en phase de relèvement suite à des situations d'urgence complexes (République démocratique du Congo, Tadjikistan et Soudan) lui a été soumis à sa session d'octobre 2010.

3. Lors de son examen des évaluations par pays en mai 2007, le Comité du Programme a « souligné l'importance de l'évaluation de l'efficacité de la FAO dans les différents pays. Il a estimé que les évaluations futures au niveau des pays devraient comprendre, dans l'échantillon, des pays à revenu moyen, en plus des PMA ».

4. L'Inde a été sélectionnée à la demande du Comité du Programme, car le pays satisfaisait aux critères établis, dont la contribution de l'agriculture au PIB, la population rurale, le nombre de personnes sous-alimentées, l'indicateur du développement humain et le nombre de projets devant faire l'objet d'une évaluation. « L'évaluation de la coopération de la FAO avec l'Inde - 2003-2008 » (ci-après appelée « l'évaluation sur l'Inde »), a été réalisée en 2008, et le rapport a été finalisé en mars 2009.

5. En avril 2010, le Bureau de l'évaluation a suggéré au Comité du Programme qu'une évaluation réalisée dans un autre grand pays présentant des similitudes avec l'Inde, du point de vue de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, permettrait de mieux préciser le rôle que la FAO devrait jouer dans des circonstances comparables, une stratégie qui a été approuvée. Le Brésil était le pays qui répondait le mieux à ces critères. « L'évaluation de la coopération de la FAO avec le Brésil - 2002-2010 » (ci-après appelée « l'évaluation sur le Brésil »), a été effectuée entre mai et décembre 2010, et le rapport a été achevé en février 2011.

6. Les deux évaluations illustraient les différents rôles que joue la FAO dans les grands pays en développement caractérisés par une expansion rapide et une grande diversité, tels que le Brésil et l'Inde, dont les demandes et les attentes vis-à-vis de l'Organisation diffèrent de celles de nombreux autres États Membres, et qui sont susceptibles de devenir d'importants donateurs. Quelques indicateurs sociaux et économiques clés concernant ces deux pays sont présentés à l'Annexe 1.

2 Objet et portée des évaluations

7. Dans les deux pays, les évaluations étaient principalement axées sur:

- la reddition de comptes au gouvernement national, aux autres États Membres et à la direction de la FAO quant à l'action de l'Organisation dans le pays;
- les apprentissages qui visent à améliorer la pertinence et l'efficacité de la coopération future de l'Organisation dans les pays considérés, notamment les facteurs ayant une incidence sur la pertinence et l'impact de la coopération de la FAO au niveau national.

8. Les deux évaluations étaient axées sur l'avenir, et l'avantage comparatif de la FAO dans chaque pays y était spécifiquement analysé. Elles différaient toutefois du point de vue de la période examinée, l'évaluation sur l'Inde portant sur une période de six ans, conformément à la pratique habituelle du Bureau de l'évaluation pour les évaluations par pays; dans le cas du Brésil, on décida de

prolonger cette période de deux ans supplémentaires, compte tenu de l'importance de l'année 2002 à partir de laquelle a été appliqué le modèle onusien d'exécution des projets dans les pays, et du fait que l'analyse approfondie de cette situation nouvelle était essentielle à la bonne compréhension des aspects récents de l'action de la FAO.

9. L'ensemble des travaux a été analysé en termes de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'impact et de viabilité, ainsi que du point de vue de la parité hommes-femmes, de l'insertion sociale et de la viabilité environnementale. Les évaluations ont également examiné les contributions des deux pays aux organes statutaires et aux secrétariats de la FAO, et la mesure dans laquelle ils se sont servis de l'Organisation comme tribune pour accroître leur visibilité et leur coopération sur la scène internationale.

3 Méthodologie des évaluations

3.1 Méthodologie

10. Des procédures très semblables ont été appliquées pour les deux évaluations. La phase préparatoire, qui visait à définir le cadre de l'évaluation, comportait un recueil de données au moyen des systèmes d'information de l'Organisation et d'entretiens approfondis avec les fonctionnaires de la FAO participant à ses missions dans chacun des pays considérés. Les représentants du Bureau de l'évaluation se sont ensuite déplacés dans les bureaux régionaux concernés (RAP et RLC), afin de rencontrer le personnel chargé des activités menées dans les pays, avant de se rendre dans les pays eux-mêmes, où ils ont rencontré les principaux acteurs des Représentations de la FAO, des pouvoirs publics et des différents partenaires, dont les Nations Unies, les bailleurs de fonds bilatéraux et les ONG.

11. L'approche était fondée sur la consultation et la participation. La triangulation a joué un rôle majeur dans la validation des informations et des éléments communiqués. Les travaux incluaient aussi l'étude de rapports et de documents, et des réunions prolongées avec une large gamme d'intervenants dans les pays. Les entretiens semi-structurés, en groupe et en face-à-face, étaient fondés sur une liste détaillée de questions et de problèmes d'évaluation, dressée pendant la phase préparatoire. Le mandat et les projets de rapports finals ont été diffusés aux représentants de la FAO et aux acteurs nationaux pour observations et suggestions.

12. La mission préparatoire a pris des dispositions préalables avec l'Inde en vue de l'évaluation de trois projets exécutés par les autorités nationales, sur des financements propres aux projets; cette évaluation a été réalisée quelque mois plus tard, avant la mission d'évaluation à proprement parler. Au Brésil, cinq projets relevant du Fonds fiduciaire unilatéral (FFU) auraient également dû faire l'objet d'évaluations indépendantes distinctes, étant donné que leur achèvement était prévu entre 2010 et 2011, et qu'ils étaient dotés de budgets supérieurs à 4 millions d'USD. Faute de provisions budgétaires, cela n'a pas été fait, si ce n'est dans le cadre de la mission d'évaluation principale réalisée dans le pays en octobre 2010.

13. La phase préparatoire comportait aussi des entretiens avec les parties intéressées sur les thèmes possibles à examiner dans les évaluations d'impact. En Inde, l'évaluation d'impact a été consacrée aux retombées des écoles pratiques d'agriculture (créées dans le cadre du projet *Favoriser l'amélioration des moyens d'existence des producteurs pratiquant l'agriculture sèche sur le Plateau du Deccan*¹), sur les moyens d'existence et la sécurité alimentaire des agriculteurs. Au Brésil, la foresterie était le deuxième secteur d'aide de la FAO au pays, en volume de financements, pendant la période examinée². Compte tenu du type d'interventions réalisées au fil des années, cette évaluation a

¹ GCP/IND/174/NET

² En termes de volume de financements, le premier secteur était le développement de la microentreprise en milieu communautaire; en 2010 toutefois, le Ministère de l'intégration nationale, l'organisme chargé de cette série de projets, a procédé à sa propre évaluation du travail effectué; l'évaluation d'impact de la FAO risquait donc de faire double emploi, d'où un gaspillage de ressources.

été consacrée à l'impact sur les institutions, à savoir la contribution de la FAO au développement des institutions et des capacités du secteur forestier brésilien sur une période de trente ans.

14. Les deux évaluations ont été réalisées sous la conduite d'un chef d'équipe indépendant; en Inde, il s'agissait d'un ressortissant indien qui était économiste principal. De manière générale, les équipes étaient constituées de consultants externes indépendants: en Inde, l'équipe comptait un consultant national et quatre consultants internationaux, en plus du Directeur de l'évaluation et d'un membre du personnel du Bureau de l'évaluation; pour le Brésil, l'équipe comprenait quatre consultants nationaux et trois internationaux, ainsi que le Directeur de l'évaluation. En Inde, l'équipe comptait cinq hommes et trois femmes; au Brésil, elle comprenait six hommes et trois femmes.

15. Les évaluations ont été réalisées à point nommé: l'expérience a montré qu'une évaluation sur un pays gagne considérablement à être effectuée au moment où le Représentant de la FAO doit être remplacé, ou qu'il est en cours de remplacement, et que le Cadre national sur les priorités à moyen terme est encore en cours de formulation. Dans les deux pays, la phase préparatoire a été engagée dans la période de transition, entre le départ du Représentant de la FAO et l'arrivée de son remplaçant, tandis que les missions à proprement parler ont été conduites après l'arrivée de ce dernier. Dans les deux cas, les précédents titulaires du poste ont été consultés.

3.2 *Contraintes*

16. Les deux évaluations se sont heurtées à des difficultés qui ont parfois limité le recueil d'informations, à savoir:

- la taille du pays et le manque de temps n'ont pas permis de visiter tous les projets de terrain; au Brésil, pour compenser le manque d'échanges directs avec les bénéficiaires sur le terrain, les membres de l'équipe et les chefs de projets se sont entretenus par téléphone;
- compte tenu du grand nombre d'initiatives mises en œuvre par la FAO au Brésil et en Inde pendant la période à l'étude, l'équipe a dû définir des priorités afin d'analyser correctement un échantillon représentatif d'opérations; la priorité a été accordée aux projets nationaux plutôt que régionaux, de même qu'aux interventions récentes, au détriment des initiatives plus anciennes.

17. Par ailleurs, le fait que la FAO n'ait pas de référentiel d'information unique sur les pays complique la tâche des évaluateurs, notamment dans les grands pays comme le Brésil et l'Inde où de multiples initiatives sont mises en œuvre sans que la Représentation de la FAO reçoive nécessairement des informations complètes à leur sujet. Cette situation relève d'un problème plus vaste, concernant la mise à disposition de l'information, et justifie une recommandation formulée à la Section 10 du présent rapport.

4 *Le Programme de la FAO au Brésil et en Inde*

4.1 *Le Programme de la FAO*

18. Le Programme de la FAO diffère considérablement au Brésil et en Inde par sa taille et par sa structure³. Au Brésil, son portefeuille de projets est en grande partie financé par les ressources du pays et celle de la FAO, tandis qu'en Inde, les financements viennent principalement d'un bailleur de fonds extérieur, les Pays-Bas, ainsi que de la FAO.

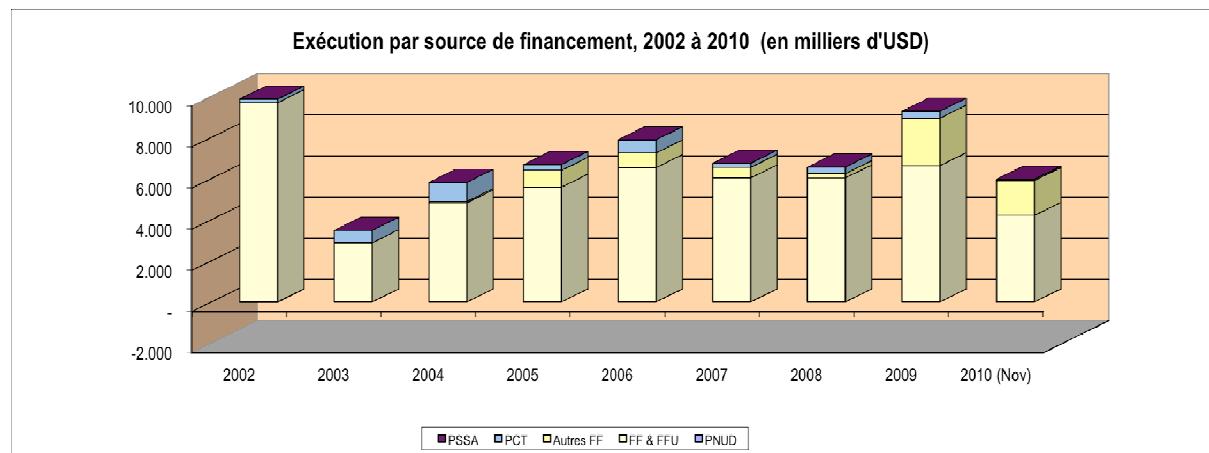
19. Au Brésil, le budget global des projets et programmes nationaux avoisine les 100 millions d'USD, soit 2,6 fois le budget total des projets nationaux exécutés en Inde, à hauteur de 37 millions d'USD; en pourcentage, la part du Fonds fiduciaire unilatéral (FFU) au Brésil s'établit à 84 %, soit

³ Pour faciliter la comparaison, cette section examine le Programme de la FAO dans les deux pays sur la même durée, à savoir 2002-2010, alors que les deux évaluations couvrent des périodes différentes.

bien plus qu'en Inde où elle est de 17 %⁴. Le ratio est quasiment inversé en ce qui concerne les fonds fiduciaires, hors FFU, qui représentent 12 % du budget total au Brésil, contre 70 % en Inde. Les opérations d'urgence ne tiennent pas une place notable dans l'un ou l'autre pays, si ce n'est un projet national d'urgence, lancé en Inde à la fin de 2008, pour apporter au pays une assistance technique relative à la grippe aviaire hautement pathogène (H5N1).

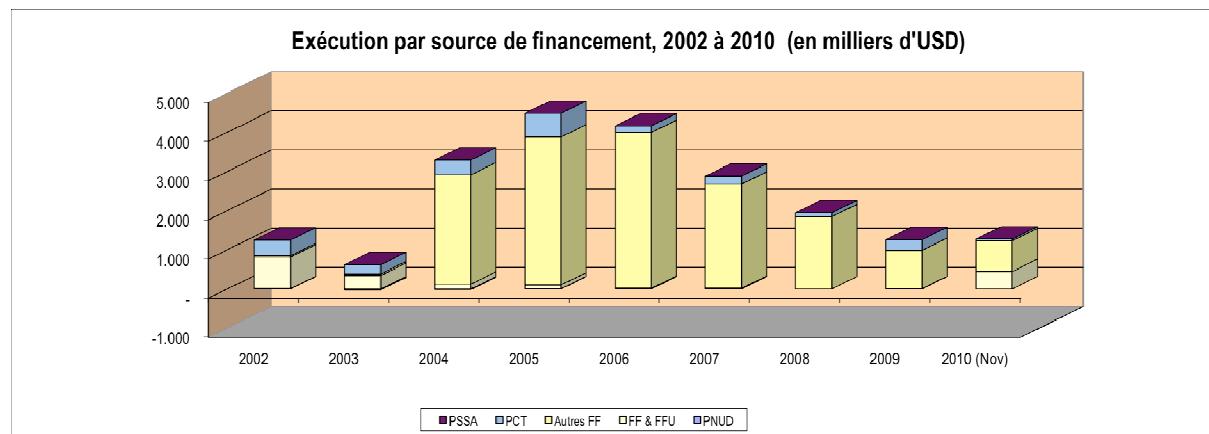
20. Le budget total des projets nationaux relevant du Programme de coopération technique (PCT) est globalement le même dans les deux pays, 3,5 millions d'USD en Inde, et 4 millions d'USD au Brésil: en pourcentage, cela représente 9 % du budget global des projets nationaux de la FAO en Inde, et 4 % pour le Brésil. Les encadrés 1 et 2 ci-dessous présentent l'exécution des projets dans les deux pays sous forme graphique.

Encadré 1. Exécution des missions de la FAO au Brésil, de 2002 à novembre 2010



Source: Système d'information sur la gestion du Programme de terrain de la FAO (FPMIS), décembre 2010

Encadré 2. Exécution des missions de la FAO en Inde, de 2002 à novembre 2010



Source: Système d'information sur la gestion du Programme de terrain de la FAO (FPMIS), décembre 2010

21. S'agissant des secteurs d'activité, au Brésil, 47 % du volume total des ressources ont été alloués au développement de l'entreprise en milieu communautaire, tous les projets ayant été financés par les FFU; 22 % des ressources ont été affectés pour soutenir des initiatives dans le secteur de la

4 En Inde, le budget total des projets nationaux s'élevait à 29 millions d'USD pour la période évaluée (2003-2008): les fonds fiduciaires, FFU exclus, étaient de loin la principale source de financement (78 %); les FFU représentaient 14 % de l'ensemble des ressources, les projets du PCT, 8 %, et les projets d'urgence, 0,5 %.

foresterie, et 12 % à des actions menées en faveur de la sécurité alimentaire. En Inde, 53 % du total des ressources ont été accordés à des opérations de gestion de l'eau. La production végétale a reçu 27 % des ressources allouées aux projets nationaux, tandis que 7 % ont été affectés à l'élevage, et 6 % à la foresterie (chaque fois au moyen des FFU, tous les projets ayant été achevés en 2003) et enfin, 3 % au secteur de la pêche et de l'aquaculture.

22. Les interventions techniques de la FAO ont clairement été alignées sur les domaines jugés prioritaires par les deux pays, et concentrées sur les secteurs dans lesquels le gouvernement national et ses partenaires financiers considéraient que l'Organisation jouissait d'un avantage comparatif, et qu'elle était donc susceptible d'apporter une valeur ajoutée. Le choix des secteurs à proprement parler a été largement dicté par les compétences et les capacités au sein du pays: ainsi, les acteurs du secteur forestier indien ne voyaient guère le bénéfice supplémentaire qu'ils pouvaient tirer de l'intérêt que la FAO portait alors à la gestion des forêts, alors que ces travaux restaient d'actualité au Brésil; les interventions de la FAO dans les situations d'urgence, axées sur les secours immédiats et la gestion du risque de catastrophe, ont elles aussi disparu en Inde⁵, car le pays dispose de ses propres capacités et ressources.

23. Trois éléments communs méritent d'être signalés:

- i. La FAO assure la mise en œuvre d'un projet financé par la Banque mondiale au Brésil, et d'un autre projet financé par le FIDA en Inde, deux opérations dont l'approbation a connu des retards considérables en raison de discussions touchant à des questions administratives. Toutefois, plusieurs intervenants des deux pays ont indiqué qu'ils souhaitaient voir la FAO devenir un partenaire plus influent, à même de développer l'attention portée au développement rural et agricole durable dans les projets de Banque mondiale; autant dire que la FAO manque là l'occasion de puiser dans les ressources de ces organisations qui comptent parmi les rares donateurs des pays tels que le Brésil et l'Inde, et de mettre son expertise technique à profit dans leurs opérations. Une recommandation à cet effet est présentée à la Section 10.
- ii. L'élimination progressive des projets de « sécurité alimentaire » dans le portefeuille et la réserve de projets récents des deux pays: en Inde, l'accent est désormais placé sur l'aide à l'élaboration des politiques et des stratégies sectorielles, tandis qu'au Brésil, l'attention est focalisée sur les interactions entre la gestion de l'agriculture, des forêts et des ressources naturelles.
- iii. À l'époque des évaluations, les représentations de la FAO dans les deux pays connaissaient des difficultés liées aux modalités de coopération en vigueur; en Inde, l'achèvement de trois grands projets, financés par les Pays-Bas et exécutés par les autorités nationales, a contraint la FAO à trouver d'autres sources de financement; au Brésil, le climat politique incitait à la refonte du cadre de coopération entre le Brésil et les Nations Unies. Dans les deux cas, les gouvernements nationaux souhaitaient faire évoluer leur cadre de coopération avec la FAO et, pour ce qui est du Brésil, le gouvernement agissait d'ores et déjà comme partenaire financier de la FAO.

4.2 Le Cadre de programmation par pays (CPP) de la FAO

24. Les deux évaluations ont débuté au moment où les pays envisageaient d'élaborer leur cadre de programmation par pays (CPP)⁶. En Inde, ce processus a démarré avec le Représentant de la FAO récemment nommé, et l'évaluation et l'élaboration du CPP ont été conduites en parallèle. Les évaluateurs ont porté un jugement positif sur le processus d'élaboration du CPP, soulignant que « *la participation et les discussions ont été de grande qualité, et largement fondées sur le modèle*

⁵ D'après le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain de la FAO (FPMIS), aucune activité n'a jamais été administrée par la Division des opérations d'urgence et de réhabilitation (TCE) au Brésil.

⁶ Jusqu'en octobre 2010, la FAO appelait ces plans « cadre national sur les priorités à moyen terme »; la nouvelle appellation, cadre de programmation par pays (CPP), est utilisée dans ce rapport.

participatif»; ils ont également apprécié que le CPP « prévoit un mécanisme permettant de diriger l'évolution globale du processus, et d'assurer un suivi conjoint et exhaustif des différents projets et initiatives ».

25. Au Brésil, le processus d'élaboration du CPP a été repoussé au début de 2011, pour y associer pleinement le nouveau gouvernement, élu à la fin octobre 2010.

26. S'agissant du CPP, les deux pays présentent des défis semblables pour la FAO:

- l'Organisation est appelée à travailler avec de nombreux ministères, et tous devraient être convenablement associés à la préparation du CPP, comme cela a été le cas en Inde; il faut donc un travail de coordination plus poussé pour obtenir un produit de qualité;
- la taille des pays, leur structure fédérale et les disparités de développement des différents États imposent à la FAO de ne pas se cantonner au niveau fédéral, mais de soutenir individuellement les efforts de développement des institutions et des capacités des États qui ont le plus besoin d'assistance; en Inde, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) a permis d'identifier les États prioritaires en vue de l'intervention des Nations Unies;
- Dans les deux pays, la FAO devrait renforcer ses liens avec les organisations non gouvernementales et parapubliques, notamment les universités, le secteur privé et la société civile, pour mettre à profit la valeur ajoutée qu'elles peuvent apporter au processus de développement; cela supposera de concevoir et d'appliquer des mécanismes innovants de consultation et de prise de décisions.

27. Le processus de formulation du CPP présente donc des défis communs et des possibilités d'enrichissement mutuel au Brésil et en Inde, voire dans d'autres pays présentant des caractéristiques analogues, à savoir des structures étatiques décentralisées et des organisations non gouvernementales nationales vouées au développement. Une recommandation sur ces questions est présentée à la Section 10.

5 Les Représentations de la FAO au Brésil et en Inde

28. Les Représentations de la FAO au Brésil et en Inde sont des Bureaux de pays à part entière, dirigés par un Représentant recruté au plan international, et dotés d'un effectif de 26 et 14 agents nationaux respectivement. Deux différences de taille ont été constatées au moment de la réalisation des deux évaluations: i) les agents de la Représentation en Inde émargent, en grande majorité, au budget du programme ordinaire, tandis que la plupart des agents du bureau brésilien sont détachés par le gouvernement, ou sont rémunérés sur les fonds de soutien administratif et opérationnel (SAO)⁷; ii) la FAOR du Brésil est structurée par fonctions, c'est-à-dire Programme, Opérations et Administration, alors qu'en Inde, l'Unité du Programme de la FAOR est subdivisée par sources de financement, une équipe étant chargée de la gestion de trois grands projets exécutés par les autorités nationales, tandis qu'une seconde équipe est responsable de toutes les autres initiatives, qu'elles soient financées par le budget ordinaire ou des contributions volontaires.

29. Les deux Représentations sont conformes à la structure habituelle, et elles ont ajusté les modalités et flux de travail internes aux différentes conditions de financement et aux exigences de leur mission. Les agents des deux bureaux ont le profil et les qualifications requises par leur descriptif de fonctions. Une défaillance majeure a été constatée au sein du groupe du Programme de la Représentation du Brésil: du fait des restrictions à l'appui technique de la FAO (voir la section 6.2) imposées par les règles financières nationales du FFU, ce groupe était en sous-effectif, et les agents n'avaient pas les compétences nécessaires pour s'acquitter des tâches techniques attendues d'eux, en dépit de toute leur bonne volonté.

30. Au Brésil, la continuité du service et le moral du personnel se ressentaient du fait que le financement de la Représentation de la FAO dépend des coûts de soutien administratif et opérationnel;

⁷ SAO: coûts de soutien administratif et opérationnel, un pourcentage des dépenses d'appui aux projets.

le FAOR était toutefois parvenu à maintenir un bon esprit d'équipe, notamment en réaménageant les fonctions en interne pour surmonter les inévitables défaillances du système de financement. En Inde, la répartition de la charge de travail au sein de l'Unité du Programme avait abouti à un manque de communication et de coordination entre les deux équipes, en particulier pendant la période de transition entre le départ du FAOR et l'arrivée de son remplaçant. Dans les deux Représentations, les nouveaux titulaires avaient engagé des processus visant à améliorer la collaboration au sein de l'équipe et la prestation générale du bureau⁸.

31. Les évaluations ont mis en évidence des insuffisances semblables dans la performance des Unités de Programme, à savoir un manque de:

- a. suivi technique des projets, hormis ceux exécutés par les autorités indiennes, auxquels étaient assignés un cadre professionnel et un assistant à temps plein;
- b. partage des expériences et des leçons acquises, ainsi que de coordination entre les différents projets de la FAO dans le pays;
- c. suivi des résultats et d'exploitation de l'expérience acquise, une fois les projets parvenus à leur terme;

32. La cause première de ces lacunes est le manque de ressources pour s'acquitter de ces activités. D'autres facteurs y contribuent: au Brésil, une tendance à privilégier un large portefeuille de projets, et à se concentrer sur les opérations plutôt que sur le soutien technique et les intrants, et en Inde, une répartition peu avantageuse des tâches et responsabilités au sein de la Représentation.

6 Modalités d'exécution des projets de la FAO

6.1 Projets nationaux approuvés au titre du PCT et Fonds du PCT

33. Comme il est indiqué plus haut, le PCT tient une place minime dans l'exécution globale des projets de la FAO dans les deux pays. En Inde, les retards d'approbation ont eu un retentissement néfaste sur le taux d'exécution des projets du PCT. En revanche, la plupart de ces projets répondait clairement aux besoins exprimés par les gouvernements des deux pays: en Inde, les projets visaient principalement l'apport de technologies, tandis qu'au Brésil, la plupart visaient la formulation et la mise en œuvre de politiques, l'essai de méthodologies destinées à être transposées à plus grande échelle dans le cadre d'un FFU ou d'un programme de coopération avec le pays, et l'appui aux institutions.

34. Au Brésil, quelques projets du PCT apportent une contribution financière visant à couvrir le temps de travail et les frais de voyage du personnel et du consultant national de la FAO, à l'appui des FFU. Bien que le soutien technique soit l'un des principaux critères de financement des projets par le PCT, le système appliqué au Brésil consiste en un transfert direct de ressources du Programme ordinaire en vue de la mise en œuvre d'initiatives financées au moyen de contributions volontaires (voir la section 6.2 ci-après).

35. Les deux évaluations ont trouvé des cas où des organismes nationaux - ou d'État, dans le cas de l'Inde - ont su s'inspirer des résultats d'un projet du PCT pour les appliquer à d'autres actions de développement. Dans l'ensemble, la transposition des projets à plus grande échelle, au moyen des FFU, était plus systématique et plus fréquente au Brésil qu'en Inde, mais le degré d'efficacité allait de « satisfaisant » à « bon » dans les deux pays, si ce n'est quelques exceptions où les résultats étaient inférieurs à la moyenne. En général, les projets du PCT ont été utiles dans les deux pays, en satisfaisant à leur objectif premier qui était de fournir l'assistance technique manquante dans le pays, ainsi qu'un soutien à l'effet catalyseur.

⁸ En Inde, une journée de réflexion, voire davantage, a été organisée au cours des six premiers mois, tandis qu'au Brésil, un processus de planification des projets orientée vers les objectifs a été mis en place; dans les deux cas, il était trop tôt pour évaluer les retombées de ces initiatives dans le temps, bien qu'elles semblent avoir gagné aux Représentants le respect et l'attention du personnel.

36. Les deux pays ont fait ample utilisation du Fonds du PCT, que les Représentants de la FAO apprécient tout particulièrement en raison de sa facilité d'accès, de sa souplesse et de son utilité pour satisfaire des besoins d'assistance spécifiques et immédiats auxquels il serait impossible de répondre en son absence. Citons notamment l'élaboration de propositions de projets et études, et la préparation de documents visant à recueillir les acquis de l'expérience et les pratiques ayant donné de bons résultats. Selon les deux évaluations, le Fonds du PCT a été convenablement utilisé, dans le fond comme dans la forme, et dans le droit-fil de la mission de la FAO en tant que pourvoyeur de savoir, surtout dans les pays comme le Brésil et l'Inde qui disposent d'un vivier de consultants nationaux hautement compétents, à même de contribuer efficacement à l'action de fond de l'Organisation.

37. Au Brésil en particulier, on constate que la FAOR et le Bureau régional aimeraient accroître la part de l'allocation versée au titre du Fonds du PCT dans l'ensemble des ressources mises à la disposition du pays dans le cadre de ce Programme. Les évaluations ont reconnu la validité de cette approche, bien que l'on puisse craindre qu'une totale exclusion des projets autonomes financés par le PCT risque de faire obstacle à la possibilité de recourir à cette modalité d'exécution. Le Brésil et l'Inde ayant, dans l'ensemble, des capacités suffisantes pour faire bon usage du PCT, ces projets ont peut-être encore un rôle à jouer dans le développement des capacités et des institutions, ce que le Fonds du PCT ne peut guère réaliser compte tenu de la taille minime des interventions qu'il peut financer de cette façon. Parallèlement, la FAO devrait commencer à réfléchir à un mécanisme de recouvrement des coûts du PCT, en partie ou en totalité selon la nature du projet, auprès des gouvernements concernés.

6.2 *Fonds fiduciaires unilatéraux*

38. Comme il a été indiqué dans la section sur le Programme de la FAO, le poids des opérations financées par des FFU dans le portefeuille de projets de la FAO est très différent dans les deux pays. En Inde, on comptait peu de FFU au début des années 2000, tandis qu'au Brésil, les projets de la FAO reposaient à 84 % sur cette modalité d'exécution.

39. En Inde, les FFU ont été mis en place pour faciliter la formation de ressortissants indiens à l'étranger et le recrutement de consultants, pour le compte d'un organisme national, en vue du développement des coopératives et de la commercialisation. Compte tenu de l'origine des financements et de la nature des transactions, les services techniques de la FAO ont estimé qu'en dépit de quelques prestations de conseil sur les possibilités de formation, la FAO était principalement intervenue en tant que prestataire de services de voyage et de recrutement. Aucune information n'était disponible quant à la pertinence et à la viabilité de ces initiatives.

40. Au Brésil, des FFU étaient financés dans tous les secteurs d'intervention de la FAO dans le pays, à l'exception du développement agricole. Dans ce pays, les projets financés par des FFU sont régis par un ensemble de règles et règlements, adoptés par le gouvernement fédéral en 2001-2002, qui ramènent les dépenses d'appui aux projets à 5 % du budget du projet, contre les 13 % précédemment acceptés, pour toutes les opérations financées par les pouvoirs publics et exécutées par les Nations Unies. En outre, une ligne budgétaire relative au soutien technique apportée par l'organisation concernée des Nations Unies (dans le cas de la FAO, l'unité technique chef de file) n'a plus été acceptée. En conséquence, chaque fois qu'un agent de la FAO apportait un appui technique à un FFU, le coût de son intervention était imputé au budget du Programme ordinaire. Dans le même temps, la Représentation de la FAO, tout comme les autres institutions spécialisées des Nations Unies, s'est vu déléguer la responsabilité de la pleine exécution des fonctions opérationnelles et administratives des FFU⁹.

41. Les initiatives financées au moyen des FFU se sont révélées extrêmement pertinentes et viables, et ont bénéficié de la pleine adhésion des pays. Au nombre des avantages que ce modèle de financement présente pour le gouvernement, l'évaluation signale la garantie du financement des projets sur plusieurs années, l'assurance du recours aux meilleures pratiques et modalités opérationnelles et

⁹ Jusqu'en 2001, une unité de l'Agence brésilienne de coopération était chargée de l'exploitation et de l'administration des FFU.

administratives, la facilité du recrutement des ressources humaines financées sur le budget des projets, l'amélioration de son image, et les perspectives découlant de son association étroite avec les Nations Unies. En revanche, du point de vue de la FAO, cette modalité d'intervention a eu des répercussions immédiates, voire durables:

- a. étant privée de la capacité de remplir pleinement son rôle d'appui technique au pays, l'Organisation n'est pas en mesure d'exploiter son avantage comparatif, à savoir l'apport des meilleures pratiques reconnues sur le plan international, d'où un amoindrissement de son image et de sa crédibilité, qui seront probablement difficiles à restaurer;
- b. les ressources de l'Organisation sont sollicitées: projets du PCT financés pour « payer » le temps de travail des agents détachés par la FAO dans le but d'appuyer les FFU; ressources du Programme ordinaire transférées à la Représentation de la FAO pour couvrir les coûts administratifs et opérationnels des FFU; et perte des frais liés au personnel détaché pour fournir un appui;
- c. l'Organisation, dont le pouvoir de décision et de gestion des risques opérationnels liés à l'exécution des projets a été entamé, encourt des risques juridiques.

42. En Inde, l'évaluation a recommandé de faire plus grande utilisation des FFU¹⁰, tandis qu'au Brésil, il est recommandé de modifier le modèle des FFU, et de rétablir le rôle technique de la FAO. En fait, les deux évaluations ont conclu que ces deux pays peuvent encore tirer profit de l'assistance de la FAO sur certaines questions techniques, et ont identifié des domaines techniques où le maintien de la coopération avec l'Organisation était à la fois souhaitable, et désiré par les intervenants nationaux. Cette coopération pourrait prendre des formes différentes (un soutien intensif et de courte durée, ou des projets plus longs et lourds en intrants), mais sera généralement caractérisée par un fort contenu technique, et nettement axée sur des niches sectorielles spécifiques. Comme dans n'importe quel autre projet, les contributions techniques de la FAO devront être clairement définies, et elle devra là aussi exercer son obligation redditionnelle.

43. Pour ce type d'initiative, l'administration centrale, qu'elle soit de niveau fédéral ou d'État, apparaît comme la source de financement « naturelle »: bien que la FAO puisse mobiliser des ressources financières auprès d'autres donateurs tels que la CE, le FEM, la Banque mondiale et les institutions de financement de manière générale, leur volume restera limité par comparaison aux ressources nationales; il semblerait par ailleurs qu'au Brésil, la Banque mondiale et la CE ne compteront plus parmi les donateurs de la FAO pour différentes raisons; en Inde, les relations avec le FIDA¹¹ ont été lourdes à gérer.

44. Pour ces raisons, les FFU prendront une place croissante en tant que modalité de financement dans les pays en développement en expansion rapide, et les gouvernements seront de plus en plus nombreux à être capables et désireux de collaborer de cette manière avec la FAO. Cette dernière doit mettre à profit l'expérience et les enseignements de son action passée, afin de préciser les caractéristiques de cette modalité de coopération, de développer ainsi son avantage comparatif, et de faire obstacle aux procédures de financement et d'exécution qui ne vont pas dans le droit-fil de son mandat et de son rôle. Une recommandation sur cette question est formulée à la Section 10.

6.3 Exécution nationale des projets

45. Par « exécution nationale des projets », on entend « la gestion d'ensemble des activités programmatique d'une institution spécialisée des Nations Unies dans un pays donné, sous la direction d'une entité nationale compétente »¹². Les accords d'exécution nationale sont passés entre un bailleur de fonds national ou international, une institution spécialisée des Nations Unies, et une organisation

¹⁰ Deux FFU ont été constitués en 2010 dans le secteur de la pêche.

¹¹ Voir la Section 4.1 du présent rapport.

¹² Exécution nationale et mécanismes d'application, Comité administratif de coordination (CAC), New York, septembre 1998; Règles et Règlement financiers du PNUD, mai 2005.

nationale maître d'œuvre, gouvernementale ou non gouvernementale. En 2005, les Nations Unies ont défini des procédures harmonisées pour les remises d'espèces (modèle HACT) et le transfert de fonds aux organismes d'exécution nationaux, dans le contexte des accords d'exécution nationale; ces procédures ont pour objet de réduire les coûts de transaction, de renforcer les moyens de gestion des ressources des partenaires dans la mise en œuvre des projets, et de gérer plus efficacement les risques associés.

46. À l'époque de l'évaluation sur le Brésil, la FAO ne disposait pas encore de modèle officiel d'accord d'exécution nationale, et elle n'en avait signé que très peu. Cependant, conformément à la définition donnée par les Nations Unies à ce type d'accords, elle a conclu que les aspects suivants devraient faire partie intégrante de son modèle d'accord:

- a. la contribution technique de la FAO à la formulation, au suivi et à la supervision du projet devrait constituer un élément déterminant de l'accord;
- b. l'accord doit être éclairé et sous-tendu par la vision d'un partenariat et d'une responsabilité conjointe dans la gestion et la mise en œuvre.

47. Les projets FAO/Inde faisant l'objet d'une exécution nationale ont pour origine la décision prise par les Pays-Bas, en 2003, d'interrompre totalement son aide publique au développement à l'Inde, après que le Gouvernement indien eut décidé de limiter sa coopération bilatérale pour le développement à quelques rares pays. Le portefeuille néerlandais comptait trois projets, dont deux étaient exécutés par des ONG nationales, et le troisième par une université; comme ces opérations intéressaient le secteur de l'eau et l'agriculture dans les zones arides, ils furent confiés à la FAO, qui hérita également de la gestion des fonds provenant d'un quatrième projet, financé au moyen d'un fonds commun et pleinement administré par l'Organisation, afin d'apporter l'appui nécessaire aux trois initiatives exécutées au plan national, et d'en assurer le suivi. La FAO prépara les documents de projets dans le cadre d'un Programme de coopération FAO/gouvernement (PCG), et leur exécution se poursuivit avec les mêmes organismes nationaux. Du fait de cette continuité, elle n'était pas tenue d'appliquer le processus de microévaluation prévu par le modèle HACT. Le Gouvernement indien donna un accord de principe à la transaction entre les Pays-Bas et la FAO, et ne prit aucune part à la mise en place institutionnelle des trois projets, comme elle l'avait fait durant la première phase de coopération bilatérale.

48. Grâce au projet en fonds commun qui permit le recrutement d'un spécialiste des eaux souterraines en vue du suivi et de la supervision du projet, ainsi que plusieurs autres activités d'appui, la Représentation de la FAO en Inde mit en place un mécanisme d'intervention qui permit aux trois organismes nationaux d'exécuter les projets. Les unités techniques chef de file (LTU) de la FAO s'acquittèrent de leur rôle, à savoir la préévaluation des projets et leur suivi ultérieur, principalement par l'entremise du spécialiste des eaux souterraines et au moyen de visites annuelles de suivi. Les deux projets sur la gestion de l'eau connurent un grand succès; le projet sur l'agriculture en zones arides donna moins de résultats et ce, pour diverses raisons, dont le fait que l'agent responsable du suivi local était spécialisé dans un autre domaine.

49. L'évaluation a recommandé que la FAO prenne le cas indien comme modèle, car il illustre parfaitement de quelle façon la FAO peut s'acquitter au mieux de son rôle technique dans des opérations faisant l'objet d'une exécution nationale. Certains éléments de l'exécution nationale des projets en Inde étaient des caractéristiques normales des opérations de la FAO: les LTU ont apporté un appui raisonnablement important, qui n'est pas sans rappeler celui accordé aux autres projets, et les organismes nationaux d'exécution se sont très bien acquittés de leur tâche dans deux projets, et plus moyennement dans le troisième projet, ce auquel on pouvait s'attendre. Les principaux éléments étaient le suivi de qualité au niveau national, notamment l'engagement marqué du Représentant de la FAO, et le mécanisme annuel de planification et de rapport qui a permis de procéder aux ajustements nécessaires à mesure des besoins.

50. Les autres projets dont on a souvent dit qu'ils étaient « exécutés au plan national » étaient les FFU brésiliens. Dans la plupart des cas, la FAO y jouait toutefois un rôle mineur par rapport à l'organisme d'exécution national, sauf lorsqu'un projet financé au titre du PCT permettait de financer son appui technique. À compter de 2006 notamment, quand la plupart des projets du PCT sont parvenus à leur terme, et que RLC a jugé que les agents en poste dans la région devraient se concentrer

sur des pays plus défavorisés, la FAO n'a plus pris aucune part au suivi et à la prise de décisions stratégiques dans la plupart des FFU. Notons toutefois que si l'Organisation était intervenue à ce titre, les coûts imputés au budget du Programme ordinaire auraient été plus élevés.

51. Un autre donateur de la FAO au Brésil, la Commission européenne, a adopté le modèle d'exécution nationale. Là encore, la prise de décisions sur toute question intéressant le projet, y compris les décisions de nature technique et stratégique, incombaient entièrement au ministère compétent, la FAO n'ayant guère de marge de manœuvre pour intervenir de manière plus dynamique et constructive au plan technique. Un modèle analogue est envisagé pour les projets financés par le FEM, et l'évaluation a soulevé les mêmes questions à cet égard.

52. Dans la pratique, les FFU du Brésil sont des initiatives relevant totalement du gouvernement national qui en assure l'exécution; toutefois, ils ne sont pas conformes au modèle d'exécution nationale des Nations Unies et de la FAO, dans la mesure où ils ne reposent pas sur une approche de la gestion des projets axée sur le partenariat et la prise de décisions conjointes, pas plus qu'ils ne permettent à la FAO d'apporter une valeur ajoutée aux compétences nationales en fournissant au pays son soutien technique, ou celui d'autres entités internationales.

53. Les deux évaluations incitent vivement la FAO à exploiter son expérience et les enseignements tirés de l'exécution nationale des projets afin de définir son propre modèle dans ce domaine. À la fin de 2010¹³, la FAO s'est de nouveau employée à définir son modèle officiel pour l'exécution nationale et les procédures HACT, ce pour lequel elle mérite d'être félicitée. Cette synthèse permet de mettre en évidence quelques enseignements clés, livrés par les deux évaluations, qui pourront l'aider dans cette tâche:

- a. en Inde, la FAO a su gérer de manière efficace et efficiente les procédures d'exécution nationale et les procédures harmonisées pour les remises d'espèces (HACT); l'un des éléments clés de son succès a été la qualité et l'intensité du suivi des aspects techniques et de la gestion, qu'elle a elle-même assuré par l'intervention de l'agent à plein temps affecté à cette tâche, la conscience professionnelle des agents de la Représentation de la FAO, l'appui habituel apporté par la LTU, et par le fait qu'un complément de ressources financières a permis de couvrir le coût des voyages et d'autres activités;
- b. le succès de l'initiative dépend fondamentalement du choix d'un bon partenaire en vue de l'exécution nationale et des procédures HACT; s'il s'agit d'un organisme public, le mécanisme de gestion des risques doit prendre en compte les conséquences politiques de ce choix;
- c. les connaissances et l'expertise technique de la FAO doivent être pleinement exploitées, par le truchement des Représentations de la FAO, aux fins du suivi et de la supervision des projets faisant l'objet d'une exécution nationale, que ce soit par l'intermédiaire d'agents locaux à même d'apporter une valeur ajoutée à une organisation nationale, par l'intermédiaire d'un réseau de consultants internationaux, et/ou du personnel de la FAO qui est disponible en cas de besoin.

54. Enfin, comme cela a déjà été indiqué au sujet des FFU, et compte tenu des demandes croissantes adressées à l'Organisation en vue de la mise en place d'accords d'exécution nationale, la FAO doit définir clairement les rôles, les responsabilités et les axes de responsabilité dans ce domaine. On trouvera à la Section 10 la même recommandation que celle formulée au sujet des FFU.

6.4 Projets régionaux, interrégionaux et mondiaux

55. Durant les périodes considérées, le Brésil et l'Inde ont respectivement pris part à 22 et 27 projets régionaux, outre 11 projets interrégionaux et 17 projets mondiaux. Ces initiatives portaient principalement sur la surveillance et la préparation aux flambées de ravageurs et de maladies transfrontières, en Inde comme au Brésil, et sur la gestion des forêts au Brésil. Dans ce pays, le PCT

¹³ La FAO a diffusé la « Note d'orientation sur l'application de l'approche harmonisée pour les remises d'espèces aux partenaires d'exécution (HACT) » à toutes ses unités, le 22 décembre 2010.

était la principale source de financement, tandis qu'en Inde, la majorité des opérations relevait du Programme de coopération FAO/gouvernement.

56. Dans ce contexte, la FAO a été appréciée pour son rôle de direction, et pour la façon dont elle a su « offrir ses bons offices », faciliter les transferts de connaissances du Brésil et de l'Inde vers d'autres pays, et contribuer à maintenir une démarche équilibrée qui a permis de couvrir les sujets d'intérêt et de préoccupation pour tous. De manière générale, les participants nationaux ont perçu les projets régionaux et mondiaux comme un bon moyen de tisser des liens avec les institutions nationales de pays voisins et d'ailleurs, afin de stimuler le débat et les échanges d'expérience. Ils considèrent que la FAO a joué un rôle majeur dans ce processus.

57. Le manque de ressources financières est un défaut fréquent des projets régionaux où les financements sont dilués entre les pays participants. Une mesure intéressante a été prise par l'Inde pour corriger cette faiblesse: elle a fourni un financement parallèle en vue des activités menées sur son territoire au titre d'une initiative régionale sur les ressources phytogénétiques qu'elle jugeait particulièrement importante pour le pays. Par ailleurs, dans le domaine du développement durable de l'élevage, l'Agence nationale pour le développement du secteur laitier a contribué à une initiative sous-régionale, en participant à l'élaboration d'un plan de travail conjoint et du budget correspondant, aux côtés d'un consultant international, recruté par la FAO, qui a été pleinement associé à la prise de décisions et à l'appui technique.

58. De manière générale, les solides compétences techniques disponibles dans les deux pays ont facilité l'adoption des produits et procédés mis au point dans le cadre d'initiatives régionales et mondiales. Dans certains cas néanmoins, les initiatives régionales de la FAO étaient quasiment inconnues des intervenants sectoriels concernés dans les deux pays. Cela tient partiellement à la tendance, fréquente chez les agents des bureaux régionaux ou du siège de l'Organisation, à monter et à gérer des initiatives régionales sans informer les FAOR¹⁴, et encore moins les associer à la conception, à l'exécution et au suivi des projets, une tendance encore amplifiée par la taille du pays, la complexité des institutions et la surcharge de travail des Représentations de la FAO. Cette situation a souvent des conséquences préjudiciables sur l'efficacité, en limitant les possibilités de la Représentation de la FAO en matière de partage et de production de connaissances, de coordination et de recherche de synergies entre ces initiatives et le reste du Programme avec le pays; en outre, le fait que la Représentation ne soit pas au courant des activités des autres unités dans le pays, jette le discrédit sur l'Organisation tout entière. Par ailleurs, il est très important d'identifier une institution nationale chargée de promouvoir le projet, y compris les projets régionaux; cette tâche pourrait s'avérer difficile pour un fonctionnaire du bureau régional ou du siège de l'Organisation, et il est donc essentiel d'associer le FAOR à l'identification des participants les mieux qualifiés. Les deux évaluations ont réuni des éléments attestant que, dans nombre de cas, le manque de suivi et d'efforts systématiques pour associer les institutions et partenaires nationaux est préjudiciable pour la viabilité des initiatives régionales.

59. Les deux évaluations ont recommandé à la FAO d'associer plus étroitement les FAOR à l'action menée, y compris au remboursement des coûts de soutien administratif et technique en contrepartie des services fournis, et à l'identification, à la conception et à la mise en œuvre des initiatives régionales, interrégionales et mondiales. On trouvera à la Section 10 ci-après une recommandation à cet égard.

6.5 *Produits normatifs ou biens publics mondiaux*

60. Les produits normatifs, ou biens publics mondiaux, ont fait l'objet d'une attention et d'un examen approfondis dans les deux évaluations. Dans le cadre d'une évaluation nationale, leur analyse ne peut être que très générale, de même que l'échantillon de personnes interrogées à ce sujet ne peut être considéré comme représentatif, a fortiori dans de grands pays tels que le Brésil et l'Inde.

¹⁴ Le nouveau Représentant de la FAO en Inde avait pour habitude de s'informer des missions prévues en Inde au moyen du Réseau d'information des bureaux de pays (COIN); il arrive cependant que des projets soient mis en œuvre sans que quiconque effectue une mission dans le pays. Ce problème a déjà été soulevé par de précédentes évaluations nationales et évaluations du Programme.

61. Cela étant posé, les deux évaluations ont donné des résultats variables: certains grands produits et initiatives de la FAO, tels que le Codex Alimentarius et le Code de conduite pour une pêche responsable, étaient bien connus des spécialistes des secteurs concernés des deux pays qui s'en inspiraient pour définir les normes et politiques nationales. De manière générale, les utilisateurs indiens étaient mieux familiarisés avec les produits de la FAO que ceux du Brésil, le personnel technique étant d'ailleurs mieux informé à ce sujet que leurs directions.

62. On a également constaté quelques cas intéressants où la FAO a diffusé les expériences du Brésil et de l'Inde au moyen de ses biens publics mondiaux; ainsi, des ouvrages ont été publiés d'après des expériences et apprentissages nationaux relatifs au droit à l'alimentation et à la sécurité alimentaire, dans le cadre du Programme « Faim zéro » au Brésil, ainsi qu'au programme pour des politiques d'élevage en faveur des pauvres, au système de gestion des eaux souterraines des agriculteurs d'Andhra Pradesh, et au cadre de biosécurité en Inde, pour ne mentionner que ceux-là.

63. En tout état de cause, même si divers interlocuteurs disaient télécharger certains documents et publications de la FAO, et même si la FAO était généralement reconnue comme un fournisseur d'informations sur l'agriculture et les questions connexes, le Brésil et l'Inde ne semblaient faire qu'un usage limité de son site web et de son contenu.

64. Les deux évaluations sont parvenues à des conclusions similaires: dans un monde où la FAO n'est plus le seul acteur dans nombre de domaines, placer un document sur un site web ne suffit pas à garantir son utilisation, tandis que les ateliers et les pages web ne sont pas des moyens très efficaces, à eux seuls, pour diffuser le message de la FAO, même dans des pays tels que le Brésil et l'Inde. Même si un produit est innovant, de bonne qualité technique et bien écrit, rares sont les lecteurs et utilisateurs potentiels qui en découvriront l'existence, s'il n'apparaît pas sur leur écran d'ordinateur, d'une manière ou d'une autre. Il faut mettre en place des stratégies plus dynamiques de diffusion de l'information afin d'attirer l'attention des utilisateurs potentiels, déjà surchargés d'informations, et de s'assurer que l'information et les connaissances produites par la FAO sont correctement ciblées, et présentées de façon à être utiles et accessibles aux utilisateurs finaux.

7 Parité hommes-femmes et insertion sociale

65. Comme dans le cas des autres évaluations réalisées par la FAO dans les pays, les évaluations entreprises au Brésil et en Inde ont porté une attention particulière à la manière dont la parité hommes-femmes et l'insertion sociale avaient été prises en compte dans les initiatives de l'Organisation. Au Brésil, ces deux questions, notamment la seconde, figuraient en bonne place dans les politiques publiques adoptées depuis 2003, ainsi que dans deux plans-cadres des Nations Unies pour le développement (PNUAD) en vigueur dans le pays durant la période considérée.

66. S'agissant des questions de parité, la performance de la FAO dans les deux pays est, au mieux, satisfaisante. Dans la majorité des projets et initiatives, les thèmes et visées générales exigeaient que la parité hommes-femmes et/ou l'attention aux rôles et activités réservés aux femmes soient pleinement intégrées à l'action engagée, ce qui n'a pas été le cas dans les phases de conception¹⁵ ou de mise en œuvre. Signalons des exceptions notables, à savoir:

- en Inde, le projet relatif au système de gestion des eaux souterraines des agriculteurs d'Andhra Pradesh a bien réussi à intégrer les questions de parité dans l'ensemble des activités, les femmes étant systématiquement associées aux activités de renforcement des capacités et des institutions;

¹⁵ L'évaluation sur le Brésil a examiné avec soin dans quelle mesure la parité hommes-femme et l'insertion sociale avaient été traitées dans les documents de projets de la FAO; cette analyse a montré que 85 % de l'ensemble des projets auraient dû s'intéresser aux sexospécificités, ce qui n'était le cas que dans 41 % d'entre eux; pour ce qui est de l'insertion sociale, la question aurait dû être traitée par 88 % des projets, mais se limitait à 49 % d'entre eux.

- au Brésil, la parité hommes-femmes était convenablement prise en compte dans quelques documents de projets, en dépit d'un manque d'informations sur la nature des interventions du personnel et des consultants de la FAO.

67. Dans l'ensemble, les questions d'insertion sociale ont été mieux traitées dans la conception et la mise en œuvre des projets: un plus grand nombre de documents de projet faisait état des groupes marginaux dans la détermination des bénéficiaires et des activités prévus, un préalable nécessaire pour s'assurer que les besoins des populations vulnérables sont pris en compte durant la mise en œuvre des projets. Au Brésil, une action a été entreprise en milieu communautaire, au profit des quilombos¹⁶, des communautés côtières pauvres et défavorisées des zones urbaines; en Inde, quelques projets avaient veillé à inclure les castes répertoriées et défavorisées parmi les bénéficiaires de l'action menée.

68. Globalement, et notamment au Brésil, la principale incitation à la prise en considération de ces deux questions revenait au gouvernement lui-même, compte tenu de ses politiques et engagements, et la FAO y a donné suite, bien que sa contribution aux réalisations de plusieurs initiatives ne soit pas évidente. Les deux évaluations ont formulé des recommandations spécifiques à l'intention de la FAO afin qu'elle engage « *une action plus systématique pour intégrer les questions de parité hommes-femmes et d'analyse sociale dans l'ensemble de ses travaux* ». Ces questions seront examinées en plus de détails dans le cadre de l'évaluation en cours du rôle et de l'action de la FAO en matière de parité et de développement.

8 Fonctions de la FAO

69. Bien que les fonctions essentielles de la FAO soient énoncées dans le mandat de l'Organisation et dans le Cadre stratégique 2000-2015¹⁷, elles n'ont été explicitement définies en tant que telles qu'avec la formulation du Cadre stratégique 2010-2019. L'Encadré 3 ci-dessous compare les deux listes de fonctions essentielles de la FAO, qui ont servi de référence pour la réalisation des évaluations en Inde et au Brésil, et ont ensuite été intégrées pour permettre une comparaison entre les deux pays.

¹⁶ Les quilombos sont des peuplements de l'arrière-pays brésilien, fondés par des populations d'origine africaine, appelées Quilombolas. La plupart des habitants des quilombos étaient d'anciens esclaves qui s'étaient échappés, et on y trouvait aussi parfois des groupes sociaux marginalisés et minoritaires. Ce n'est que récemment que les programmes de développement social et économique ont pris les quilombos en considération.

¹⁷ Cadre stratégique 2000-2015, paragraphe 26: Au cours des quinze prochaines années, elle sera: un centre d'excellence et une source de connaissances et de conseils faisant autorité dans le cadre de son mandat; le dépositaire et le fournisseur prééminent de capacités et de services multidisciplinaires dans ses domaines de compétence; un partenaire actif des organisations, appartenant ou non au système des Nations Unies, qui partagent ses buts et ses valeurs; une institution bien gérée, efficace et rentable; un point de convergence de la bonne volonté et des ressources internationales au profit de ses membres, ainsi qu'un gestionnaire responsable des ressources qui lui sont confiées et le défenseur et l'avocat de ses propres buts et de ceux de ses membres.

Encadré 3. Fonctions essentielles de la FAO et questions connexes examinées dans les évaluations

Fonctions essentielles, conformément au mandat de la FAO, dans l'évaluation indienne	Fonctions essentielle, conformément au Cadre stratégique 2010-19, dans l'évaluation brésilienne
<i>Organisation détentrice de savoirs</i>	a. Suivi et évaluation des tendances et perspectives à moyen et long termes b. Collecte et fourniture d'informations, connaissances et statistiques c. Élaboration d'instruments internationaux et de normes
<i>Conseiller et tribune neutres pour les questions politiques et techniques</i>	d. Options et avis en matière de politique et de législation
<i>Prestataire d'expertise et d'assistance technique</i>	e. Appui technique au transfert de technologies et au renforcement des capacités g. Interdisciplinarité et innovation
<i>Développement des capacités</i>	f. Sensibilisation et communication
<i>Rôle de sensibilisation</i>	
<i>Partenaire du développement et de mobilisation de fonds</i>	h. Partenariats et alliances

Source: Site web de la FAO et Cadre stratégique 2010-19, élaboré par le Bureau de l'évaluation

Une Organisation détentrice de savoirs, et élaboration d'instruments internationaux et de normes

70. Le Brésil et l'Inde avaient une vision différente de la FAO en tant qu'organisation détentrice de savoirs: en Inde, tous les intervenants la tenaient en haute estime de ce point de vue, du fait de sa capacité à rendre accessibles des informations sur l'agriculture et les sujets connexes concernant d'autres parties du monde, et produites tant par elle-même que par des institutions très diverses. Ces informations étaient principalement diffusées au moyen de ses sites web, de ses publications, bases de données et statistiques sur les aspects réglementaires de sécurité sanitaire des aliments, ainsi que sur l'eau, la pêche, la foresterie et l'agriculture.

71. *A contrario*, le Brésil ne faisait pas grande utilisation de l'Organisation en tant que référence ou source d'information sur les différents domaines relevant de son mandat, et les évaluations à moyen et long terme et bases de données mondiales de la FAO ne semblaient guère utilisées comme source d'informations pour enrichir le corpus national de connaissances. Cette situation pourrait s'expliquer par un problème de langue, l'anglais n'étant guère parlé; par l'aptitude du pays à produire l'information dont il a besoin; ou par une diffusion insuffisante des biens publics mondiaux de l'Organisation.

72. En revanche, les deux pays utilisaient fréquemment certains instruments internationaux de la FAO, par exemple le Codex Alimentarius et le Code de conduite pour une pêche responsable. De plus, les pouvoirs publics brésiliens et les représentants de la société civile montraient une adhésion marquée à divers instruments, manifestations et processus tels que le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR), les Directives volontaires sur le droit à l'alimentation et le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture de la FAO.

Conseiller et tribune neutres pour les questions politiques et techniques

73. Sur ce point, la performance de la FAO a aussi été différente dans les deux pays. En Inde, l'Organisation a été un conseiller et un médiateur neutre sur diverses questions importantes qui se sont posées durant la période considérée, en particulier la réglementation sur la sécurité sanitaire des aliments, les ravageurs et maladies transfrontières, et l'élevage. Suite à ces interventions, elle a été fortement incitée à élargir son rôle à d'autres domaines ou questions sensibles, tels que les organismes génétiquement modifiés (OGM), le changement climatique et la gestion du milieu marin. À la même

époque, les opinions quant au rôle potentiel de conseil de la FAO dans le domaine de l'insécurité alimentaire et l'évaluation de la pauvreté étaient bien plus divisées.

74. Au Brésil, les éléments disponibles ont montré que cette fonction n'était pas convenablement assurée, et pas grand-chose n'avait été fait pour promouvoir le débat et le dialogue entre les intervenants nationaux. La vision et la compréhension des besoins étaient là, mais sont restés globalement sans suite. En dépit des différentes tribunes où un débat aurait pu s'engager dans le pays, l'évaluation a noté la demande, régulièrement exprimée, en vue de l'intervention d'un médiateur neutre qui pourrait asseoir à la même table des experts et décideurs aux opinions diverses, pour leur permettre de discuter des défis, grands et petits, que pose le développement du Brésil, tels que l'exploitation économique des forêts ou leur conservation, l'agriculture familiale ou l'agroalimentaire, et la sécurité sanitaire des aliments dans le contexte du droit à l'alimentation.

75. Il ne fait aucun doute qu'au Brésil et en Inde, voire dans des pays similaires, la FAO devrait exploiter sa neutralité et son indépendance afin de faciliter le dialogue et les échanges, à la fois dans le pays et entre lui et d'autres nations, et tirer profit de ses vastes connaissances et de son expérience dans des domaines extrêmement divers. Le Partenariat de collaboration sur les forêts (CPF) devrait faciliter l'identification des domaines où ces besoins sont les plus importants; toutefois, les Représentations devraient aussi rester aux aguets, et répondre aux nouveaux besoins de discussion et de dialogue en tirant parti de l'aptitude de l'Organisation à faire appel aux experts internationaux et à organiser des manifestations sans grande difficulté.

76. De même, comme cela a déjà été indiqué plus haut, les deux évaluations ont noté qu'il fallait systématiquement consolider la mémoire institutionnelle des FAOR quant aux expériences et leçons acquises dans le cadre des projets, même ceux qui se sont achevés récemment. Bien que cela dépende en partie des ressources disponibles, tant humaines que financières, l'avantage comparatif de la FAO en tant qu'organisation technique se situe également dans sa capacité à intervenir au niveau local pour apporter une valeur ajoutée à la conception et à la gestion des projets, par l'échange, de débat et le partage des acquis de l'expérience.

Prestataire d'expertise et d'assistance technique et politique

77. Le Brésil et l'Inde ont de nombreux experts nationaux de talent dans plusieurs des domaines de travail de l'Organisation. Or, les deux pays, notamment au niveau des États, et dans certains États plus que dans d'autres, attendent de la FAO qu'elle fournit une assistance technique de qualité sur diverses questions, afin de combler les lacunes qui peuvent encore perdurer dans les organismes nationaux, en particulier dans des domaines nouveaux tels que le changement climatique.

78. D'après l'évaluation sur l'Inde, une assistance technique de qualité a été fournie dans divers domaines: la lutte contre le criquet pèlerin, les ressources phytogénétiques, la biosécurité, la gestion de l'eau, l'horticulture, l'élevage et la pêche. Cette aide a été appréciée et reconnue, et il a été indiqué dans plusieurs cas qu'elle avait fait toute la différence pour le travail de l'organisme concerné. Dans certains cas toutefois, la qualité de l'aide apportée était inférieure aux normes généralement attendues.

79. Au Brésil, la FAO est un partenaire proche du gouvernement: elle lui a apporté des avis très appréciés sur les politiques de sécurité alimentaire, d'agriculture familiale, de foresterie et de pêche, et a contribué à l'élaboration et à l'application de politiques et programmes publics. Les conseils techniques de la FAO et son appui au transfert de technologies dans le cadre des initiatives régionales et mondiales ont également été très pertinents et efficaces, grâce à la bonne définition de ses interventions. En revanche, la composante d'appui technique faisait généralement défaut dans les projets régionaux, à l'exception de ceux du PCT, en raison des restrictions imposées au remboursement de l'assistance technique internationale et de celle directement fournie par la FAO. La crédibilité et l'image de l'Organisation en ont souffert auprès des intervenants nationaux qui ne voyaient guère d'avantages comparatifs à poursuivre une collaboration avec la FAO, étant donné qu'elle « n'avait pas beaucoup fait appel à des experts étrangers ».

80. Ainsi, la FAO n'a pas toujours fourni au Brésil et à l'Inde l'expertise de qualité attendue, même si les raisons ont été différentes. Les deux évaluations sont d'avis que cette situation doit être

corrigée, bien que de manière différente: d'une part, il convient de garantir la haute qualité de l'assistance technique et politique fournie par ses propres agents et par des consultants internationaux; d'autre part, il convient d'engager un dialogue avec le Gouvernement brésilien afin de modifier les règles qui empêchent l'Organisation de fournir au pays le degré d'assistance technique requis.

Développement des capacités

81. Avant la période des évaluations, la FAO avait beaucoup fait pour le renforcement des capacités des deux pays, surtout dans les domaines de la foresterie, de la pêche, de la qualité et de la sécurité sanitaire des aliments, ainsi que pour la protection intégrée contre les ravageurs et les écoles pratiques d'agriculture en Inde. Au Brésil, l'évaluation d'impact sur le secteur forestier illustre de manière détaillée la contribution de l'Organisation aux écoles de génie forestier et aux institutions forestières.

82. En Inde, les activités de renforcement des capacités techniques et de gestion relevaient jusqu'à récemment des projets faisant l'objet d'une exécution nationale ainsi que des projets du PCT, tandis qu'au Brésil, cette fonction était principalement assurée informellement, dans la mesure du possible, au moyen de relations directes entre le personnel et les consultants de la FAO et les chefs de projets nationaux.

83. Le développement des capacités était très en demande dans les organisations indiennes, ce qui tient notamment à la forte déperdition de personnel au sein de ces organisations, et à l'incapacité des institutions nationales à intégrer systématiquement les connaissances acquises, et à les transmettre à leurs nouveaux agents. Bien que ce problème soit davantage celui du pays que de la FAO, il soulève toutefois des interrogations quant à la viabilité des initiatives de la FAO en matière de renforcement des capacités.

Sensibilisation et communication

84. Dans les deux pays, les actions jouissant de la meilleure visibilité étaient les journées mondiales de l'alimentation et la participation aux réunions et autres manifestations. À l'analyse de quelques exposés et présentations donnés en Inde durant la période considérée, on constate un intérêt particulier pour la sécurité alimentaire et l'agriculture à petite échelle, les questions traitées allant de la sécurité sanitaire des aliments aux biotechnologies, en passant par les régimes fonciers, etc. C'est un choix qui paraît raisonnable, et qui est partiellement dicté par la position indépendante que l'Organisation doit nécessairement maintenir sur divers sujets sensibles.

85. D'après les évaluations concernant les deux pays, la FAO ne communique pas convenablement au sujet de son mandat, de son action au niveau national et régional, et de ses biens publics mondiaux.

86. Il faut certes tenir compte du peu de ressources à la disposition des FAOR, mais l'élaboration d'une stratégie de communication nationale dans ces grands pays semble être un investissement approprié.

Partenariats et alliances

87. Les deux évaluations ont conclu que la FAO avait bien joué son rôle de partenaire du gouvernement des deux pays, dans divers domaines et questions. Au Brésil, la très grande proximité des objectifs du gouvernement depuis 2003 et de l'objectif premier de la FAO, à savoir combattre la faim et améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, a contribué à la réussite du partenariat. En Inde, les insuffisances de l'Organisation étaient principalement d'ordre financier, et n'ont pas favorisé la visibilité de ses interventions.

88. S'agissant des Nations Unies, la FAO a pris une part active à la préparation du second PNUAD de l'Inde, et s'est révélée un partenaire de premier plan de l'initiative d'échange de

solutions¹⁸; au Brésil, la collaboration avec les Nations Unies a été très limitée. Une recommandation a été formulée sur ce point.

89. Des partenariats ont été mis en place avec la société civile et le secteur privé de l'Inde et du Brésil, bien qu'à une échelle plutôt modeste: des problèmes d'intégrité et d'indépendance justifiaient une certaine prudence à l'égard du secteur privé indien, et l'insuffisance des ressources limitait la collaboration avec la société civile des deux pays. L'initiative sous-régionale déjà mentionnée, menée en collaboration avec l'Agence indienne pour le développement du secteur laitier, un organisme parapublic, s'est révélé un partenariat très réussi. Au Brésil, des réseaux et des alliances ont été constitués avec des pays voisins, dans le cadre de projets régionaux portant sur des thèmes techniques spécifiques.

90. Les deux évaluations ont recommandé que la FAO élargisse la gamme de ses partenaires, y compris en contactant des organismes d'État dans les régions les plus défavorisées des deux pays. En Inde, les Nations Unies ont déjà identifié sept États prioritaires; au Brésil, une collaboration devrait aussi être recherchée avec d'autres organisations des Nations Unies pour favoriser les synergies et les actions communes.

9 La FAO en tant que facilitateur des contributions brésiliennes et indiennes au développement international

9.1 Collaboration du Brésil et de la FAO avec les organes statutaires de la FAO et les secrétariats

91. Le Brésil et l'Inde sont, depuis des années, des membres actifs des organes statutaires de la FAO et des secrétariats qu'elle héberge. Indépendamment de l'habituel système de rotation régissant la participation aux organes statutaires de la FAO, les deux pays ont récemment joué un rôle notable au sein du Codex Alimentarius et dans le processus de réforme de la FAO. Par ailleurs, le Brésil a participé très activement à la réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO (CSA) et au processus menant à l'adoption des Directives volontaires sur le droit à l'alimentation; il est actuellement étroitement associé aux négociations sur les Directives volontaires sur les régimes fonciers. À la même époque, l'Inde a été représentée à haut niveau à la Convention internationale pour la protection des végétaux et au Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

92. Les deux pays ont donc beaucoup contribué à l'action globale de l'Organisation dans nombre de domaines, exerçant ainsi leur influence au niveau international, et assumant visiblement un rôle important dans la gouvernance mondiale de l'alimentation et de l'agriculture.

9.2 Coopération triangulaire entre le Brésil, l'Inde et la FAO

93. La FAO collabore depuis des années avec les experts brésiliens et indiens dans une vaste gamme de secteurs techniques, à la fois au moyen du Programme de coopération technique entre pays en développement (CTPD) et dans d'autres cadres.

94. Au Brésil, cette collaboration concerne principalement les agents des pouvoirs publics et de l'EMBRAPA¹⁹ qui sont détachés ou prennent des congés²⁰ afin d'effectuer des missions de conseil

¹⁸ L'initiative d'échange de solutions a été lancée en 2005 par l'équipe des Nations Unies en Inde, dans le but de créer des communautés de pratique, et de partager des connaissances et des expériences entre les spécialistes des pouvoirs publics, des donateurs, de la société civile et des universités; elle a été organisée autour de grands thèmes, dont chacun est dirigé par un groupe de ressources des Nations Unies et d'autres organisations gouvernementales ou non gouvernementales.

¹⁹ Agence brésilienne pour la recherche sur l'agriculture et l'élevage (Empresa Brasileira para a Pesquisa Agro-Pecuária)

pour des projets de la FAO exécutés dans d'autres pays, notamment lusophones, dans des domaines concernant l'agriculture de conservation, le Codex Alimentarius, la qualité et la sécurité sanitaire des aliments, la foresterie, le foncier et l'agriculture familiale. Des tentatives ont aussi été engagées pour associer des experts brésiliens aux actions de coopération Sud-Sud menées au titre du Programme spécial pour la sécurité alimentaire au Mozambique, mais les niveaux de rémunération n'étaient pas compétitifs au vu de l'expertise requise.

95. La FAO a également beaucoup fait appel à des experts indiens pour ses projets et pour des travaux dans d'autres pays: à l'exception des pays de l'OCDE, l'Inde est probablement le pays où la FAO a recruté le plus grand nombre d'experts, compte tenu de leur niveau élevé de compétence, et du fait qu'ils sont de langue anglaise. Certains ont aussi été recrutés en vue d'actions de coopération Sud-Sud, au titre du Programme spécial pour la sécurité alimentaire, bien que leur affectation à des travaux techniques de terrain ne se soit pas révélée l'utilisation la plus efficace de l'expertise indienne.

96. L'un des aspects de cette question concerne aussi le rôle qu'a joué la FAO dans les deux pays pour renforcer sa crédibilité sur la scène internationale en s'appuyant sur les activités conduites au niveau national qui auraient toute leur pertinence et leur utilité au-delà des frontières nationales. Ainsi, l'investissement de la FAO dans le projet indien Système de gestion des eaux souterraines des agriculteurs d'Andhra Pradesh en Inde, a permis aux ONG et à l'université indiennes chargées de son exécution de faire connaître, et d'accéder à des manifestations internationales ainsi qu'à des donateurs potentiels. De même, le fait que la FAO et l'Inde aient conjointement organisé diverses manifestations internationales, telles que le premier Forum mondial de l'agroalimentaire et la Conférence sur la rouille du blé UG99, a contribué à une meilleure visibilité du pays sur la scène internationale. Au Brésil, la FAO a joué un rôle analogue à l'occasion de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR), et en diffusant les connaissances acquises dans le cadre de projets régionaux sur la nutrition et les modèles d'agriculture familiale en Amérique latine. De manière générale, la recherche de l'imprimatur de la FAO est un moteur important de la coopération entre la FAO et les pays.

97. Depuis 2009, le Brésil s'est déclaré très intéressé à développer son partenariat avec la FAO en contribuant financièrement à la diffusion des expériences nationales, notamment sur les questions touchant à l'agriculture familiale, à l'éducation en matière de nutrition et de sécurité alimentaire, dans d'autres pays d'Amérique latine, des Caraïbes et d'Afrique. À la fin octobre 2010, le Brésil avait financé cinq projets, et un autre était en préparation; trois de ces opérations concernaient les interventions d'urgence, l'une en Afrique, et les autres axées sur l'Amérique latine. L'évaluation a constaté un risque de tensions, voire de conflits d'intérêts, dans deux de ces projets, compte tenu de leur double orientation, nationale et régionale, et a formulé une recommandation spécifique sur cette question. L'évaluation a également reconnu qu'il existe un fort potentiel de développement de la coopération triangulaire entre le Brésil et d'autres pays, par le truchement de la FAO, et a recommandé la définition d'un ensemble de principes régissant la collaboration future.

98. Un autre aspect de cette question tient au rôle et à la structure des Représentations de la FAO au Brésil et en Inde, dans un contexte nouveau, fondé sur une coopération triangulaire accrue avec l'Organisation, et un cadre de coopération national distinct de celui applicable aux projets de terrain. Les Représentations de la FAO dans ces deux pays et dans des pays analogues pourraient évoluer pour devenir des Bureaux de liaison de la FAO, et transformer leur rôle en tant que Représentation de l'Organisation; cette évolution ne présenterait guère de difficultés, à condition que les rôles et responsabilités soient clairement assignés, et que le profil et les compétences du personnel soient conformes aux besoins.

²⁰ En octobre 2010, il n'existe aucun accord-cadre officialisant cette collaboration, que ce soit avec l'EMBRAPA ou d'autres institutions brésiliennes; toutefois, l'Agence nationale de surveillance sanitaire (ANVISA) a récemment indiqué au Ministère des relations étrangères qu'elle souhaitait collaborer aux initiatives de la FAO, au moyen de prêts de personnel et de financements.

10 Conclusions et recommandations

99. Il ressort des évaluations réalisées au Brésil et en Inde que les relations de la FAO avec les deux pays présentent nombre de similitudes. Celles-ci tiennent au fait que les deux pays disposent de capacités et d'institutions nationales solides au niveau fédéral, d'importantes ressources financières à l'appui des politiques publiques de lutte contre la pauvreté, d'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de développement rural, en plus du désir de prendre leur place sur la scène internationale. Sans être uniques, leurs exigences en matière de coopération avec la FAO ne sont pas non plus représentatives de celles de la majorité des pays en développement membres de la FAO. La FAO doit être en mesure de répondre à la diversité des demandes émanant de cette vaste palette de membres, et doit, à cet effet, se doter de procédures et d'outils adaptés.

100. Des recommandations analogues ont été formulées dans chacune des deux évaluations, et elles ne seront pas répétées ici. Une comparaison des deux évaluations fait toutefois ressortir certaines questions qui appellent des mesures spécifiques de la part de la FAO et, pour certaines d'entre elles, une attention accrue. Elles sont précisées ci-après, et accompagnées d'un bref rappel de leur analyse dans le corps du rapport.

Systèmes d'information de la FAO

101. La FAO est une organisation détentrice de savoirs qui dispose du mandat et des moyens nécessaires pour produire et diffuser des connaissances à de larges groupes d'intervenants. Cependant, elle attend des utilisateurs potentiels qu'ils prennent l'initiative de rechercher cette information, plutôt que d'engager les mesures requises pour la leur faire connaître. Cela est préjudiciable à sa visibilité et à son efficacité, même dans des pays ayant un bon accès aux réseaux d'information, comme le Brésil et l'Inde, contrarie les possibilités d'amélioration de la coordination et des synergies au niveau national, et pose également problème pour la reddition de comptes par l'Organisation, étant donné qu'une partie de sa production demeure quasiment invisible. Notons que des efforts ont été engagés au cours des dernières années, d'où une amélioration patente de certains des systèmes d'information de l'Organisation, par exemple le FPMIS et le COIN. Comme il est recommandé ici, d'autres actions doivent être engagées à différents niveaux.

Recommandation 1: à l'intention du Bureau de l'échange des connaissances, de la recherche et de la vulgarisation (OEK)

La FAO doit mettre en place des systèmes et mécanismes d'intervention permettant de:

- 1) faciliter l'accès, dans des conditions conviviales pour les utilisateurs, à ses produits normatifs ou biens publics mondiaux;**
- 2) élargir la diffusion de ses produits à des réseaux de spécialistes de différents secteurs;**
- 3) créer des archives, au sein des Représentations de la FAO, sur l'action menée par la FAO dans le pays ainsi que sur ses produits, indépendamment de la source de financement de ces activités;**
- 4) élaborer des stratégies de communication propres au pays afin de faire mieux connaître la FAO par ses initiatives mondiales et locales.**

Cadre de programmation par pays de la FAO

102. L'expérience qu'a acquise la FAO à l'occasion de l'établissement des priorités de son action en Inde pourrait être utilement partagée avec le Brésil et d'autres pays similaires, dont la taille et la complexité institutionnelle appellent des mesures spécifiques.

Recommandation 2: à l'intention du Département de coopération technique de la FAO

- 1) La FAO doit s'assurer que la FAOR en Inde partage l'expérience et les enseignements tirés du processus de préparation du Cadre de programmation par pays (CPP) avec la FAOR du Brésil et d'autres pays similaires. Cela pourrait se faire au moyen de téléconférences, d'échanges de documents, voire d'un voyage d'étude si les ressources le permettent.**
- 2) Au moment de l'élaboration des directives de la FAO sur la préparation du CPP, attendues pour la mi-2011, le Département de coopération technique devra accorder une attention particulière aux problèmes rencontrés dans ce domaine dans les grands pays et les pays émergents, en mettant à profit les leçons tirées de l'expérience en Inde.**

Coopération de la FAO avec les institutions internationales de financement

103. Le Brésil et l'Inde ont également apprécié la FAO en tant que partenaire majeur des institutions internationales de financement, en particulier la Banque mondiale, dans le cadre du Programme de coopération avec le centre d'investissement de la Banque mondiale. Outre ce type de collaboration, où la FAO apporte sa compétence technique à des programmes publics financés par des institutions internationales de financement, il ne fait aucun doute que ces dernières pourraient devenir des partenaires financiers de premier plan pour la FAO dans des pays comme le Brésil et l'Inde, où elles comptent parmi les rares donateurs encore en activité. L'approbation des projets s'est toutefois heurtée à des retards importants dus à des différences de procédures administratives et légales, ce qui met en péril les possibilités futures de mobilisation de fonds au profit des programmes de coopération FAO/gouvernements, notamment auprès de la Banque mondiale.

104. Une recommandation sur ces aspects a été formulée dans l'évaluation sur l'Inde et, au vu des éléments d'information concernant le Brésil, la question semble conserver toute sa pertinence pour le soutien futur que la FAO sera amenée à fournir à ses États Membres.

Recommandation 3: à l'intention de la FAO

- La FAO doit adopter un protocole d'accord avec chaque institution internationale de financement, en vue de l'administration, du financement, de l'audit et de la présentation de rapports sur les projets, qui s'appliquerait à toutes les initiatives financées par l'institution concernée, et administrées ou mises en œuvre par la FAO.**

Les FFU et les modèles d'exécution nationale des projets

105. Il ressort des deux évaluations que les FFU et les accords d'exécution nationale assumeront une place de plus en plus importante à l'avenir, ce qui pourrait donner lieu à de sérieuses difficultés quant aux rôles et responsabilités des partenaires, ainsi qu'à l'avantage comparatif et à la valeur ajoutée de la FAO – et pour la FAO – dans le pays concerné. En conséquence, l'Organisation doit définir un modèle clair pour les projets faisant l'objet d'un FFU et pour les accords d'exécution nationale, en se fondant sur les principes énoncés à la Recommandation 4, qui font valoir son avantage comparatif, et feraient obstacle aux procédures de financement et de mise en œuvre qui n'iraient pas dans le droit-fil de son mandat et de son rôle.

Recommandation 4: à l'intention du Département de coopération technique de la FAO

La FAO doit définir, pour les projets faisant l'objet d'un FFU et pour les accords d'exécution nationale, un modèle comprenant:

- i) une description claire du rôle et des responsabilités effectives de l'Organisation, ainsi que des voies hiérarchiques, dans la mise en œuvre et la prise de décisions;**
- ii) un calcul transparent des coûts d'appui administratif, opérationnel et technique devant être intégralement recouvrés;**
- iii) des mécanismes de suivi et de rapport; et,**
- iv) les principes et critères de base régissant la préparation et l'approbation des projets, afin de s'assurer qu'ils sont conformes au Cadre stratégique de la FAO, qu'ils contribueront aux résultats de l'Organisation, et que cette dernière sera à même de fournir une réelle valeur ajoutée sur la ou les questions considérées.**

Participation des Représentations de la FAO aux projets régionaux

106. Les projets régionaux de la FAO sont d'importants instruments pour le renforcement des capacités et l'illustration de ses fonctions essentielles en tant que tribune neutre, organisation de savoir, et médiatrice des partenariats et des alliances. Toutefois, pour que ces projets soient couronnés de succès, il convient de prendre des mesures permettant d'identifier les institutions nationales les plus compétentes, et de les associer à l'action engagée.

Recommandation 5: à l'intention de la FAO

La FAO doit veiller à ce que ses Représentations dans les pays concernés soient pleinement associées à la conception, à la formulation et à la mise en œuvre des projets régionaux, interrégionaux et mondiaux, et que les coûts du soutien administratif et opérationnel liés à ces services leur soient remboursés, afin d'améliorer la pertinence, l'efficience, l'efficacité et la viabilité de ces initiatives.

Bureau de l'évaluation de la FAO

L'efficacité de la FAO dans les pays: Synthèse des évaluations de la coopération de la FAO avec le Brésil (2002-2010) et l'Inde (2003-2008)

Annexe 1 – Données socioéconomiques sur le Brésil et l'Inde

Encadré 4. Indicateurs sociaux du Brésil et de l'Inde

	Brésil	Inde	Année
Indice du développement humain Valeur (0,1)	0,813	0,612	2007
Classement mondial	75 ^{ème}	134 ^{ème}	
Espérance de vie à la naissance			2005-2010
Femmes	76,0	65,0	
Hommes	68,7	62,1	
Éducation: dépenses publiques (% du PIB)	5,0	3,2	2005-2008
Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)	23,5	54,6	2005-2010
Taux de prévalence du VIH/SIDA chez les adultes (%)	0,6	0,3	2007
Sièges occupés par des femmes au parlement national (%)	9,0	10,7	2009
Superficie	8 514 877 km ²	3 287 263 km ²	2008
Population (estimée, en milliers)	191 972	1 181 412	2008
Densité démographique (par km²)	22,6	359,4	2008

Source: * Division de la statistique des Nations Unies, mai 2010

Encadré 5. Indicateurs économiques du Brésil et de l'Inde

	2000	2000	2005	2005	2008	2008
	Brésil	Inde	Brésil	Inde	Brésil	Inde
PIB: Produit intérieur brut (en millions d'USD courants)	644 729	467 788	882 044	813 321	1 595 498	1 253 860
Taux de croissance du PIB, en prix constants de 1990 (% annuel)	4,3	4,0	3,2	9,3	5,2	7,3
PIB par habitant (en USD courants)	3 701,9	447,1	4 721,1	717,0	8 311,1	1 061,3
Inégalité du revenu** (Coefficient de Gini: 100 inégalité totale; 0 égalité totale)	58,69		56,4	36,8	55	
Revenu national brut par habitant (en USD courants)	3 599,6	442,3	4 585,7	711,7	8 135,8	1 054,1
Inflation: indice implicite des prix du PIB (% annuel)	6,2	3,5	7,2	4,1	5,9	7,3
Chômage (% de la population active)	9,4	4,3	9,3	S/O	8,2	S/O
Taux d'activité des femmes (%)	53,2	34,3	57,3	34,2	59,1	34,2
Taux d'activité des hommes (%)	81,4	82,5	81,2	81,8	80,7	81,4

Source: * Division de la statistique des Nations Unies, mai 2010; ** Banque mondiale, 2010

Encadré 6. Indicateurs du Brésil et de l'Inde en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire

	2000		2005		2009	
	Brésil	Inde	Brésil	Inde	Brésil	Inde
<i>Population agricole (en millions)</i>	27 620	553 461	24 386	573 624	21 763	585 077
<i>Disponibilités en eau douce</i>	5 418	1 260	5 418	1 260	5 418	1 260
<i>PIB agricole par travailleur agricole (USD)</i>	1 133	178	1 772	252	4 059	361
<i>Main-d'œuvre agricole (% de la population active totale)</i>	16,07	59,08	13,29	56,78	11,39	54,91
<i>Valeur des exportations alimentaires (hors produits de la pêche) (millions d'USD)</i>	8 031	2 826	22 159	5 113	41 518 (2008)	10 518 (2008)
<i>Valeur des importations alimentaires (hors produits de la pêche) (millions d'USD)</i>	3 373	2 062	2 511	3 939	6 141 (2008)	6 976 (2008)
<i>Nombre de personnes sous-alimentées (en millions)</i>	16,3 (2000-2002)	200,6 (2000-2002)	12,1 (2005-2009)	237,7 (2005-2009)		
<i>Proportion de personnes sous-alimentées dans la population totale (%)</i>	9 %	19 %	6 %	21 %		

Source: *FAOSTAT, décembre 2010

Encadré 7. Importance du secteur agricole au Brésil et en Inde (en milliards d'USD courants)

	1995		2000		2005		2009	
	Brésil	Inde	Brésil	Inde	Brésil	Inde	Brésil	Inde
<i>Produit intérieur brut (PIB)</i>	769,0	356,3	644,7	460,2	882,2	837,2	1 572,0	1 310,2
<i>Valeur ajoutée agricole</i>	38,7	85,8	31,3	98,4	43,2	144,6	88,3	211,2
<i>Part de la valeur ajoutée agricole dans la valeur ajoutée brute (%)</i>	5,04	24,08	4,85	21,38	4,90	17,27	5,62	16,12

*FAOSTAT, décembre 2010

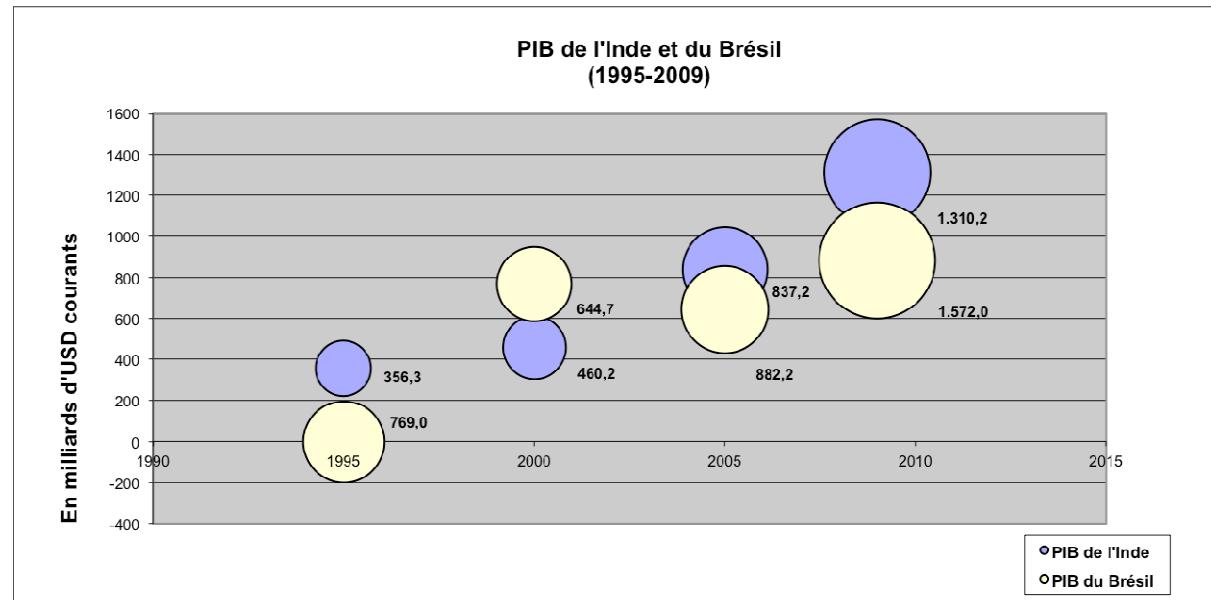
L'**agriculture** correspond aux divisions 1 à 5 de la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI, révision 3), et englobe les forêts, la chasse et la pêche, ainsi que la production végétale et animale. La **valeur ajoutée** est la production nette d'un secteur, après ajout de tous les produits, et soustraction des intrants intermédiaires. Elle est calculée sans opérer de déductions au titre de l'amortissement des biens fabriqués, ou de l'épuisement et de la dégradation des ressources naturelles. L'origine de la valeur ajoutée est déterminée par la Classification internationale type (CITI), révision 3. Les données sont exprimées en USD courants ou constants.

Encadré 8. Indicateur du développement humain à l'échelon des États

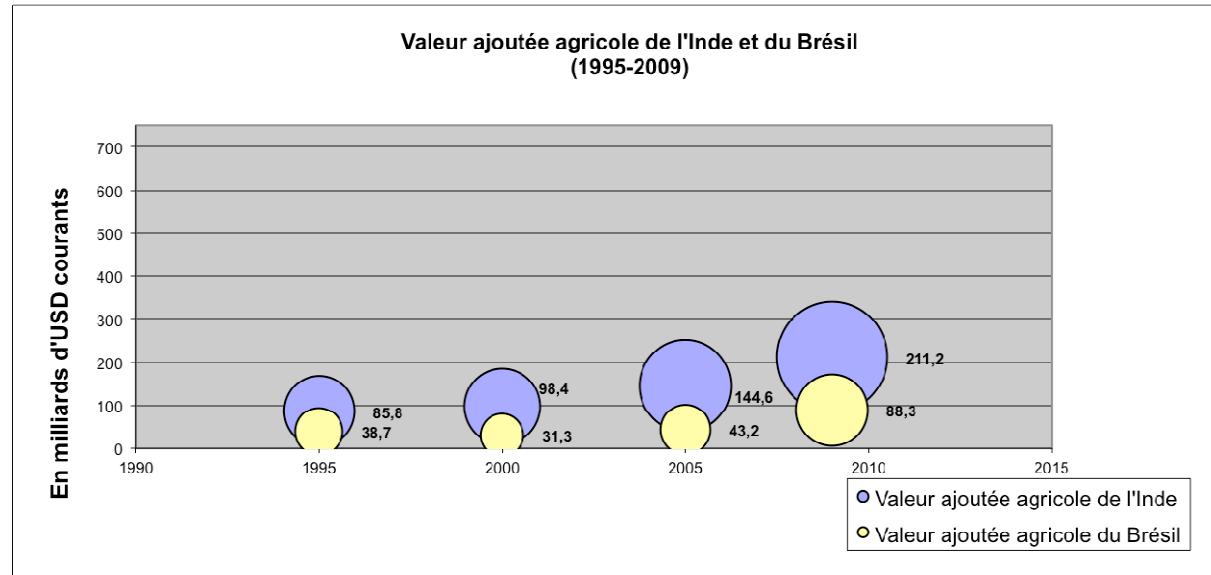
Inde			Brésil		
État	1991	2001	État	1991	2000
Inde	0,381	0,472	Brésil	0,696	0,766
<i>Andhra Pradesh</i>	0,377	0,416	<i>Distrito Federal</i>	0,799	0,844
<i>Assam</i>	0,348	0,386	<i>Santa Catarina</i>	0,748	0,822
<i>Bihar</i>	0,308	0,367	<i>São Paulo</i>	0,778	0,82
<i>Gujarat</i>			<i>Rio Grande do Sul</i>	0,753	0,814
<i>Haryana</i>	0,443	0,509	<i>Rio de Janeiro</i>	0,753	0,807
<i>Karnataka</i>	0,412	0,478	<i>Paraná</i>	0,711	0,787
<i>Kerala</i>			<i>Mato Grosso do Sul</i>	0,716	0,778
<i>Madhya Pradesh</i>	0,328	0,394	<i>Goiás</i>	0,7	0,776
<i>Maharashtra</i>	0,452	0,523	<i>Mato Grosso</i>	0,685	0,773
<i>Orissa</i>	0,345	0,404	<i>Minas Gerais</i>	0,697	0,773
<i>Punjab</i>	0,475	0,537	<i>Espírito Santo</i>	0,69	0,765
<i>Rajasthan</i>	0,347	0,424	<i>Amapá</i>	0,691	0,753
<i>Tamil Nadu</i>	0,466	0,531	<i>Roraima</i>	0,692	0,746
			<i>Rondônia</i>	0,66	0,735
			<i>Pará</i>	0,65	0,723
			<i>Amazonas</i>	0,664	0,713
			<i>Tocantins</i>	0,611	0,71
			<i>Pernambuco</i>	0,62	0,705
			<i>Rio Grande do Norte</i>	0,604	0,705
			<i>Ceará</i>	0,593	0,7
			<i>Acre</i>	0,624	0,697
			<i>Bahia</i>	0,59	0,688
			<i>Sergipe</i>	0,597	0,682
			<i>Paraíba</i>	0,561	0,661
			<i>Piauí</i>	0,566	0,656
			<i>Alagoas</i>	0,548	0,649
			<i>Maranhão</i>	0,543	0,636

Source Inde: Commission du Plan, Gouvernement indien, 2001. L'indicateur du développement humain pour 2001 n'a été estimé que pour les quelques États pour lesquels on dispose de données, notamment le recensement de 2001.

Source Brésil: PNUD Brésil, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Encadré 9. PIB du Brésil et de l'Inde


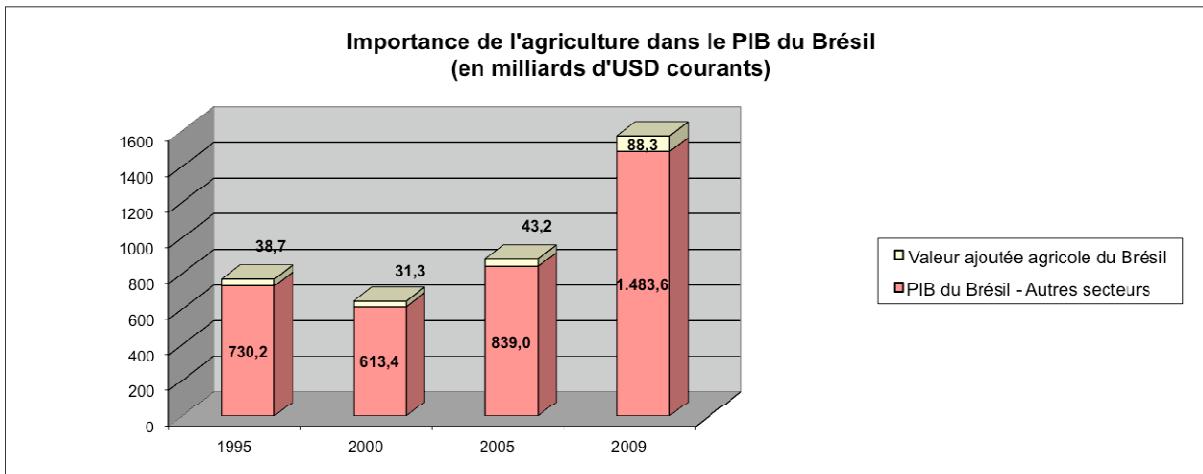
Source: FAOSTAT, décembre 2010

Encadré 10. Valeur ajoutée agricole de l'Inde et du Brésil


Source: FAOSTAT, décembre 2010

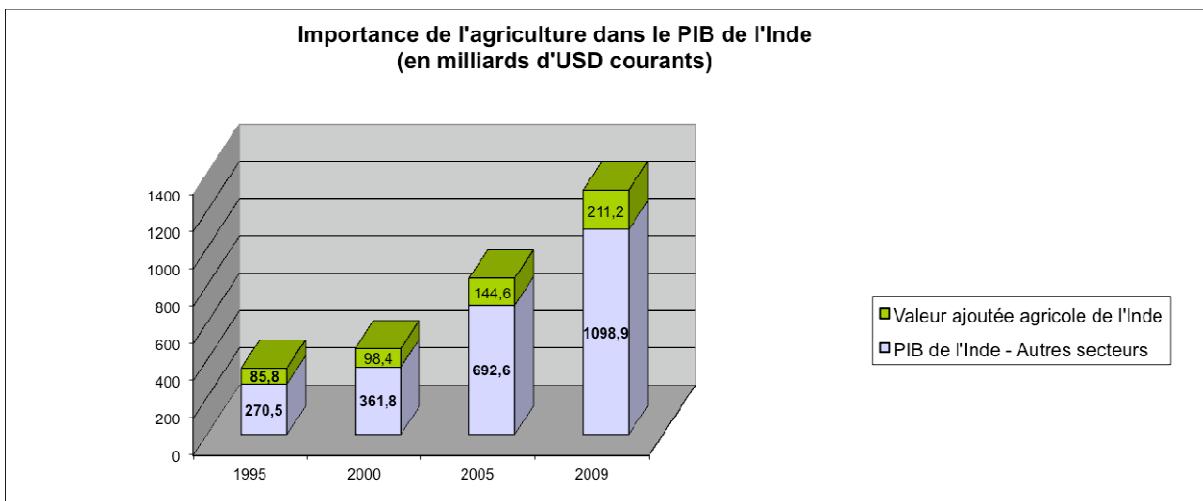
L'agriculture correspond aux divisions 1 à 5 de la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI, révision 3), et englobe les forêts, la chasse et la pêche, ainsi que la production végétale et animale. La valeur ajoutée est la production nette d'un secteur, après ajout de tous les produits, et soustraction des intrants intermédiaires. Elle est calculée sans opérer de déductions au titre de l'amortissement des biens fabriqués, ou de l'épuisement et de la dégradation des ressources naturelles. L'origine de la valeur ajoutée est déterminée par la Classification internationale type (CITI), révision 3. Les données sont exprimées en USD courants ou constants.

Encadré 11. Importance de l'agriculture dans le PIB du Brésil entre 1995 et 2009



Source: FAOSTAT, décembre 2010

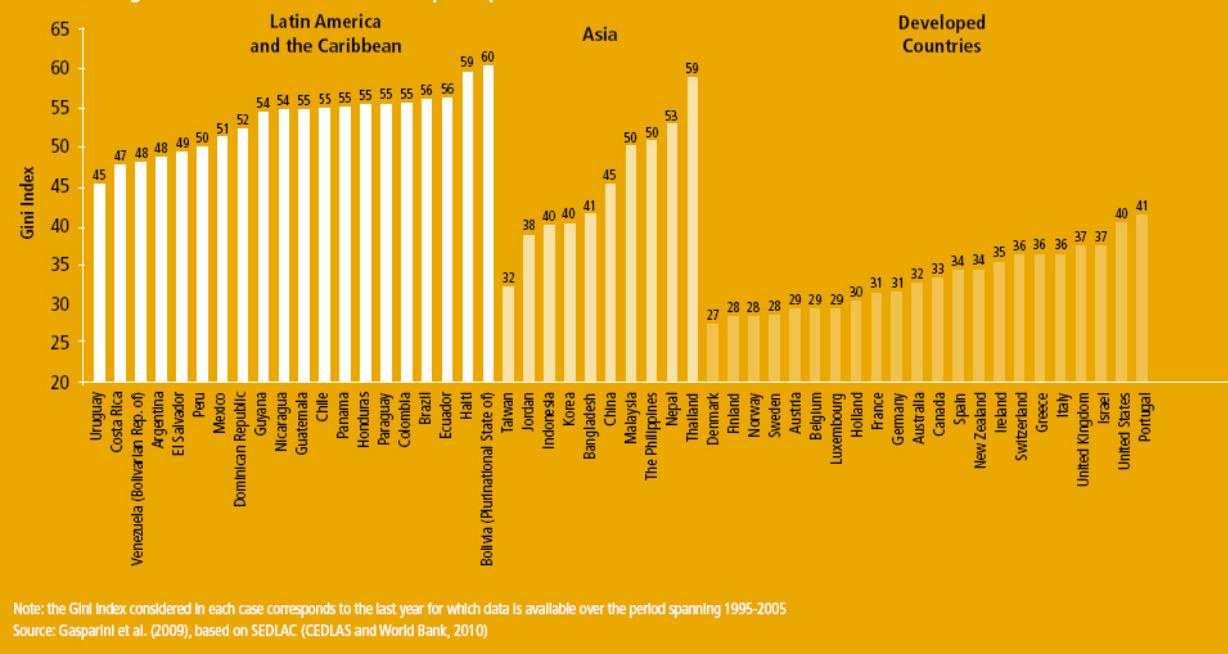
Encadré 12. Place de l'agriculture dans le PIB de l'Inde entre 1995 et 2009



Source: FAOSTAT, décembre 2010

Encadré 13. Coefficient de Gini en Amérique latine et en Asie

Chart 2.1. Regions of the world. Gini index of per capita household income.



Rapport régional sur le développement humain pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2010

Chart 2.2. Regions of the world. Gini index reflecting income distribution. Ten-year averages for 1970, 1980 and 1990 and average for the period 1970-2000.

