

# Note d'évaluation 16

## SERVICE DE L'ÉVALUATION

Site web de la FAO  
consacré à l'évaluation  
[www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html](http://www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html)

### Activités de la FAO concernant les instruments internationaux

## Évaluation des activités de la FAO concernant les instruments internationaux

L'Objectif stratégique B-1 vise à « Promouvoir, élaborer et renforcer les politiques et cadres réglementaires pour l'alimentation, l'agriculture, les pêches et les forêts [au moyen] d'instruments internationaux concernant les biens alimentaires, agricoles, halieutiques et forestiers. » L'évaluation a aussi examiné certains éléments directement liés de l'Objectif stratégique B-2 concernant l'application de « politiques nationales, d'instruments juridiques et de mécanismes d'appui répondant aux exigences nationales et compatibles avec les politiques internationales et cadres réglementaires. » Les « instruments internationaux » comprennent des outils les plus divers, tels que des conventions internationales, des accords et d'autres instruments contraignants, des instruments non contraignants, tous créés et adoptés à différents niveaux et de manières diverses.

Plus de 50 instruments contraignants et au moins 15 instruments non contraignants ont été identifiés en tant qu'« instruments » inclus dans l'Objectif stratégique B-1. Ces instruments couvrent un large éventail de domaines et de secteurs importants, qui les utilisent chacun d'une manière différente. Par ailleurs, une proportion considérable des activités de la FAO concernant l'objectif B-1 est effectuée par des organes spécialisés, créés et régis par des processus qui peuvent parfois être assimilés à des « instruments internationaux ».

### Observations et conclusions

**Vision stratégique.** La FAO n'a pas de processus cohérent pour préparer, analyser ou adopter une politique stratégique globale et ne conserve pas de fichier centralisé complet de ses instruments internationaux. Il n'existe pas non plus de coordination entre les positions, politiques et concepts adoptés par l'Organisation à l'égard des divers instruments qu'elle utilise.

**Engagements financiers.** Chaque instrument international, qu'il soit contraignant ou non contraignant, mondial, régional ou sous-régional, ne peut atteindre son objectif que si son niveau de financement est approprié. Or, aucun des instruments examinés dans le cadre de la présente évaluation n'a semblé financé comme il convient, et dans de nombreux cas, les financements sont apparus très nettement insuffisants pour couvrir les besoins et répondre aux attentes. Par ailleurs, la FAO et les pays membres engagent des dépenses supplémentaires pour chaque instrument, qui s'ajoutent à leurs contributions aux coûts liés aux secrétariats et à d'autres dépenses administratives.

**Processus et gouvernance.** Le Groupe d'évaluation s'est intéressé aux questions liées au processus et à la gouvernance et a dressé une liste des défis et des problèmes que rencontre la FAO dans ses activités concernant la plupart, voire la totalité, des instruments internationaux examinés.

- **Lancement d'un nouvel instrument et propositions.** L'effet des perceptions existantes, qui déforment souvent la réalité, concernant la valeur relative des

## Observations et conclusions

instruments contraignants et non contraignants a été identifié comme une préoccupation commune. La FAO a connu des expériences productives avec des instruments contraignants et non contraignants. Cela étant, le succès d'un instrument dépend plus de la nature et de l'intensité de sa mise en œuvre et de sa diffusion par le Secrétariat que du type d'instrument. Une deuxième question se pose, celle de la structure de la relation entre la FAO et l'instrument concerné, qui est souvent complexe. Le groupe d'évaluation conclut qu'il existe différents modèles s'appliquant à différentes situations et que la nature du lien doit être clarifiée lors de la phase du lancement. Il ne semble pas nécessaire de créer des mécanismes formels pour promouvoir la conformité, déterminer les responsabilités et faciliter la résolution des litiges.

- **Entrée en vigueur.** La ratification et l'entrée en vigueur sont des « dates clés » dans la vie de l'instrument. Dès lors, les facteurs qui retardent la ratification nationale sont très importants. Pour la quasi-totalité des instruments internationaux qui imposent des obligations législatives nationales, des questions de capacités empêchent souvent un pays de commencer en toute confiance le processus politique détaillé de la ratification.
- **Fonctionnement et amendement:** La présente évaluation a identifié de nombreuses préoccupations communes concernant le fonctionnement d'un instrument contraignant, notamment le rôle des centres de coordination nationaux et des délégations aux organes directeurs et d'autres processus, la manière dont les processus de décision fonctionnent, le lien entre ces processus et les organismes d'appui technique, la collecte et la mise en commun des rapports nationaux et d'autres informations. Le fonctionnement des processus de fixation des normes de la FAO a aussi été examiné. Deux questions ont été identifiées en la matière: une incapacité généralisée de nombreux pays en développement d'appliquer le système normatif aux importations et au plan intérieur et la prolifération de normes distinctes adoptées par les États.
- **Mise en œuvre nationale:** Le groupe d'évaluation n'a pas pu obtenir un tableau complet des attentes des divers pays ou de la mise en œuvre de tel ou tel instrument au plan national. En général, l'évaluation a permis de constater que les organismes nationaux de mise en œuvre estiment dans leur ensemble que les avantages des instruments internationaux de la FAO et les avantages fournis par la FAO sont liés entre eux. Dans certains secteurs, les instruments internationaux sont de plus en plus considérés comme assurant la promotion d'un objectif régional et mondial hautement souhaitable. S'agissant de la mise en œuvre nationale, l'équipe d'évaluation a observé qu'un grand nombre de projets très divers avaient pour but

de promouvoir le développement politique, législatif et administratif, mais que des questions politiques et des capacités insuffisantes peuvent réduire parfois leur efficacité. Dans certains secteurs, le groupe d'évaluation a estimé que la mise en œuvre était étroitement liée aux instruments internationaux et leurs administrations respectives, mais dans d'autres, ce n'était pas le cas.

- **Questions communes à toutes les étapes du cycle de vie.** Deux questions importantes pour le fonctionnement efficace de l'Objectif stratégique B-I se retrouvent dans tous les aspects du processus et de la gouvernance: i) les défis que pose la participation aux processus des instruments internationaux, y compris la capacité des délégations nationales comprenant des experts techniques à participer à des réunions pertinentes: le financement apparaît comme le facteur de restriction principal en la matière; ii) au niveau régional, la contribution importante de nombreuses actions menées par les organes régionaux, les bureaux régionaux de la FAO et d'autres organisations régionales, a été notée.

L'équipe d'évaluation a aussi examiné la contribution de la FAO au «**cadre réglementaire international**». Les activités liées au développement d'instruments internationaux dépendent de plus en plus d'une coordination et d'un appui intersectoriels. Une plus grande coordination est nécessaire: entre les secteurs et les unités de la FAO; en intégrant des secteurs externes, des observateurs et des organismes dans les processus de la FAO concernant le développement et le fonctionnement des instruments internationaux et par le biais de processus internes visant à déterminer une « position de la FAO » unifiée aux fins de plaider et de participation à d'autres forums.

Dans le cadre d'une évaluation générale des activités de la FAO relevant de l'Objectif stratégique B-I, l'équipe d'évaluation a constaté que la FAO avait bien joué son rôle en fournissant un espace au débat institutionnel et en appuyant les instruments internationaux. Différents outils appropriés ont été utilisés à l'appui de l'Objectif stratégique B-I, mais le fonctionnement équitable et efficace de ces instruments peut être confronté à de sérieux obstacles, notamment dans le domaine de la participation et de la mise en œuvre au plan national. D'autres défis récemment apparus doivent être relevés dans le domaine des normes internationales, des besoins spéciaux concernant l'intégration des processus et des instruments internationaux de la FAO dans ceux élaborés et mis en œuvre dans d'autres instances, et du besoin permanent de renforcer les capacités des Membres de la FAO afin qu'ils puissent participer plus efficacement.

## Recommandations

- Afin d'atteindre plus efficacement l'Objectif B-1, la FAO devrait élaborer un processus stratégique continu pour s'assurer que son approche et sa stratégie sont constamment actualisées et analysées de manière approfondie. Elle devrait aussi décider, au début des négociations sur un nouvel instrument, si son rôle est de favoriser la coordination et le consensus entre des secteurs, ou de faire œuvre de plaidoyer en faveur des secteurs prioritaires. Il faudrait également qu'un processus soit créé pour que des positions autorisées en matière d'expertise et de plaidoyer soient présentées dans des instances non FAO.
- La FAO devrait donner aux instruments internationaux nouveaux et existants une assise financière solide et faire en sorte qu'ils fonctionnent équitablement et efficacement. L'analyse financière, en particulier lors de la création de nouveaux instruments, doit tenir compte de la totalité des coûts à long terme, de leur fonctionnement et d'un état des lieux des engagements de l'Organisation envers les instruments internationaux.
- La nature précise de la relation entre la FAO et les instruments doit être précisée dans le texte des nouveaux instruments créés dans l'avenir afin d'éviter toute confusion. Des mécanismes formels pour promouvoir la conformité ne seront considérés comme une priorité que dans la mesure où il sera démontré qu'ils sont nécessaires ou si des exemples réussis s'avèrent probants et efficaces et ont été adoptés dans d'autres instruments.
- Les Membres de la FAO et le Secrétariat devraient s'efforcer de donner aux pays l'assurance d'avoir les moyens de participer plus efficacement, en éliminant les obstacles tenant aux capacités et sensibilisant davantage à la valeur de l'instrument. Le niveau d'exigence imposé aux centres de coordination nationaux devrait être réexaminé et une attention spéciale devrait être accordée au développement rapide et au fonctionnement des systèmes et des programmes de partage d'informations à l'appui des processus d'établissement de rapports.
- Par ailleurs, la FAO devrait continuer à mettre au point des mécanismes pour encourager et appuyer la participation des observateurs, notamment ceux qui font partie des ONG et des OSC des pays en développement. Le groupe d'évaluation recommande aussi à la FAO de coopérer à l'élaboration d'instruments internationaux avec des organisations et des organismes à l'échelon régional.

### Réponse de la Direction à l'Évaluation

La Direction s'est félicitée de la présente évaluation et accepté toutes ses recommandations dans la mesure où elles s'adressaient à la Direction et à la FAO. La Direction regrette que l'évaluation n'ait pas débouché sur des directives fermes visant les relations entre l'autonomie des traités et le contrôle de la FAO. L'importance accordée aux instruments non contraignants a été appréciée. La Direction convient que les activités menées par la FAO concernant les nombreux instruments internationaux sont sans lien entre elles et note que ce manque de cohérence provient peut-être du fait que qu'il n'y a pas de service centralisé pour encadrer les activités de l'Organisation en la matière. La Direction propose de confier au Bureau juridique la responsabilité principale de s'assurer que cette fonction essentielle est assurée de manière coordonnée dans l'ensemble de la FAO.

Le Comité du Programme apprécie la qualité de l'Évaluation et le caractère exhaustif de la réponse de la Direction.

Il reconnaît que l'évaluation d'un objectif stratégique était une activité complexe et, plus précisément, qu'il était difficile d'évaluer les répercussions d'un domaine d'activité aussi vaste. Le Comité se déclare préoccupé par la représentation limitée de l'échantillon retenu de pays et a souligné la nécessité de prêter davantage d'attention à l'avenir à la représentation géographique et socioéconomique lors de la mise en place de l'évaluation, à la fois pour la définition de l'échantillon de pays à visiter et pour le choix des experts extérieurs.

Le Comité convient que la FAO doit se placer dans une optique stratégique pour définir son engagement dans des instruments juridiques intéressant ses activités et pour renforcer la coordination entre les divers instruments afin de faciliter leur mise en œuvre. Il prend note de la suggestion de la Direction concernant le rôle renforcé du Bureau juridique et de la nécessité que cette fonction soit exercée de façon coordonnée et souligne que la Direction et les départements concernés doivent y participer d'une manière active. Le Comité note qu'il faut absolument examiner la question du financement des instruments internationaux et que les questions financières doivent être prises en compte lors de la négociation d'un nouvel instrument.

Le Comité souligne la nécessité d'aborder la question de la faible participation des pays en développement, en particulier les PMA, aux réunions concernant les instruments internationaux. Cependant, le Comité convient avec la Direction que la question est complexe et dépend en grande partie de l'efficacité de la participation des pays en développement à la négociation et au débat. Il souligne le besoin de renforcer les capacités dans les pays en développements, et note que ce renforcement dépend principalement des contributions volontaires et qu'il est presque toujours sous-financé. Le Comité souligne la nécessité d'une meilleure coordination et du financement des efforts de renforcement des capacités dans les différentes unités de l'Organisation.

### Conclusions des organes directeurs de la FAO (Comité du Programme)

## Références

**Évaluation des activités de la FAO concernant les instruments internationaux PC 101/5 a.**

Available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/016/k4601e.pdf>

**Réponse de la Direction. PC 101/5 a) Sup. 1.**

Available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/016/k4700e.pdf>

**Rapport de la cent cinquième session du Comité du Programme, Rome, 11-15 mai 2009. CL 136/9.**

Available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/016/k4879e.pdf>