



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

Bureau de l'évaluation

Évaluation du rôle de la FAO en matière d'investissement pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural

“Investir davantage et mieux dans l'agriculture est l'un des meilleurs moyens de réduire la faim et la pauvreté tout en sauvegardant l'environnement.. Le défi consiste à canaliser les investissements vers des secteurs où ils peuvent faire la différence ... pour s'assurer que les investissements procurent des gains économiques et sociaux élevés tout en préservant durablement l'environnement.”

José Graziano da Silva, le 6 décembre 2012.

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

Bureau de l'évaluation (OED)

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

La reproduction, le téléchargement ou l'impression de la totalité ou d'une partie de cet ouvrage à des fins d'étude privée ou pour un usage pédagogique limité sont autorisés par la présente, sans frais, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée et reconnue en tant que source et en tant que détenteur des droits d'auteur. Lorsque le titulaire du droit d'auteur n'est pas la FAO, il convient de s'adresser à lui pour connaître les conditions de réutilisation. Toute demande concernant la reproduction et la diffusion par voie électronique, y compris la communication à des gestionnaires de listes, et toute demande concernant les droits de traduction et la réutilisation à des fins commerciales doivent être adressées à copyright@fao.org.

Pour tout renseignement supplémentaire, prière de s'adresser au:

Directeur, OED
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Rome, Italie
Courriel: evaluation@fao.org

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

Remerciements

L'équipe chargée de l'évaluation du rôle de la FAO en matière d'investissement pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural remercie vivement les nombreux individus qui ont pris le temps nécessaire pour fournir des informations, échanger des points de vue et répondre longuement à des questions.

L'équipe a pu notamment compter sur les informations et les opinions fournies généreusement par les collègues de la FAO, au Siège et dans les bureaux décentralisés visités. L'équipe a aussi apprécié au plus haut point l'ouverture d'esprit et la patience des nombreux fonctionnaires gouvernementaux et des partenaires de développement avec lesquels elle a pu s'entretenir, dans les pays visités. Le personnel du Siège et des bureaux extérieurs de la FAO et les institutions partenaires qui ont pris le temps de répondre au questionnaire nous ont fourni des informations de la plus haute utilité, ce dont nous les remercions.

L'équipe tient particulièrement à remercier Me Heather Young, du Bureau de l'évaluation de la FAO, à Rome, car sans son habilité à naviguer dans les systèmes administratifs de la FAO, sa patience et sa bonne humeur, l'équipe d'évaluation n'aurait jamais réussi à mener sa tâche à terme.

Équipe indépendante:

Roger Slade (Royaume-Uni) – Chef d'équipe
Younes Bouarfa (Algérie)
Christopher Gibbs (Royaume-Uni)
Elizabeth McAllister (Canada)
David Young (Australie)

Bureau de l'évaluation de la FAO:

Daniel Shallon Gestionnaire chargé de l'évaluation
Luisa Belli Gestionnaire adjointe chargée de l'évaluation
Aude Carro Analyste

Table des matières

ANNEXES:	III
LISTE DES SIGLES	IV
CHAPITRE 1 OBJECTIFS ET ENJEUX DE L'ÉVALUATION	1
1.1 OBJET ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION	1
1.2 ENJEUX	3
1.3 APPROCHE ET MÉTHODES UTILISÉES	5
1.4 STRUCTURE DU RAPPORT	7
CHAPITRE 2 INVESTISSEMENTS: UN CONTEXTE EXTERNE ET INTERNE EN MUTATION	8
2.1 ÉVOLUTION DU CONTEXTE DE DÉVELOPPEMENT	8
2.2 ÉVOLUTION DU NIVEAU DES INVESTISSEMENTS AGRICOLES	10
2.3 CONSÉQUENCES DU POINT DE VUE DE LA FAO ET DE SON APPUI À L'INVESTISSEMENT.....	13
2.4 FAO 2012. CHANGEMENTS DÉCOULANT DE L'ENTRÉE EN FONCTION DE LA NOUVELLE DIRECTION ET DU NOUVEAU CADRE STRATÉGIQUE	13
CHAPITRE 3 RÔLE DE LA FAO DANS L'INVESTISSEMENT DEPUIS L'EEI	17
3.1 LES CONCLUSIONS DE L'EEI SUR L'INVESTISSEMENT ET LE CENTRE D'INVESTISSEMENT.....	17
3.1.1 <i>L'EEI débouche sur le Cadre stratégique 2010-2019 de la FAO</i>	20
3.1.2 <i>Objectif stratégique L: L'Objectif Investissement</i>	22
3.1.3 <i>Ressources disponibles pour l'appui à l'investissement depuis l'EEI</i>	22
3.2 ÉVOLUTION DU CENTRE D'INVESTISSEMENT DEPUIS L'EEI	24
3.2.1 <i>Ressources du Centre d'investissement</i>	25
3.2.2 <i>La réorientation vers plus de travail en amont</i>	26
3.2.3 <i>Renforcement des capacités</i>	27
3.2.4 <i>Éventail des compétences, ancienneté et expérience</i>	28
3.2.5 <i>Partenariats externes</i>	28
3.2.6 <i>Influence du Centre d'investissement sur les investissements des institutions financières internationales dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de l'agriculture et du développement rural (SANADR)</i>	31
3.2.7 <i>Les facteurs qui dissuadent d'établir des partenariats internes</i>	33
3.2.7.1 Facteurs financiers	34
3.2.7.2 Facteurs structurels	35
3.2.7.3 Facteurs culturels.....	35
3.3 SYNTHÈSE	36
CHAPITRE 4 LA FAO ET L'INVESTISSEMENT: ÉVALUATION DES RÉSULTATS	37
4.1 INTRODUCTION : LES COMPOSANTES DE L'APPUI AUX POLITIQUES.....	37
4.2 SOUTIEN DE LA FAO À L'INVESTISSEMENT, EN DEHORS DE TCI	37
4.2.1 <i>Relations avec le secteur des entreprises privées</i>	37
4.2.2 <i>En tant que source de connaissances: le SOFA 2012</i>	39
4.2.3 <i>En tant que fournisseur de compétences techniques pour l'investissement</i>	40
4.2.4 <i>Activités normatives et mondiales de la FAO:</i>	42
4.2.5 <i>Appui à l'investissement et aux politiques</i>	43
4.2.6 <i>Le cadre de programmation par pays de la FAO</i>	44
4.2.7 <i>Le Programme de terrain de la FAO et les bureaux décentralisés</i>	44
4.3 RÉSULTATS OBTENUS PAR LA DIVISION DU CENTRE D'INVESTISSEMENT	46
4.3.1 <i>B. Évaluations récentes du Centre d'investissement</i>	46
4.3.1.1 <i>Auto-évaluation et projet de stratégie de TCI (2009) et Mise à jour (2012)</i>	46
4.3.1.2 <i>L'évaluation de 2011 de l'accord-cadre entre la BERD et la FAO</i>	48
4.3.1.3 <i>L'évaluation des politiques de la FAO (2012)</i>	48
4.3.2 <i>La décentralisation et TCI</i>	48
4.3.3 <i>Renforcement des capacités: des systèmes innovants de suivi des résultats</i>	50
4.3.4 <i>Qualité du travail</i>	52

4.3.5	<i>La parité hommes-femmes et l'investissement:</i>	53
4.3.6	<i>Partenariats externes: un rôle plus important pour la FAO</i>	54
4.3.7	<i>Partenariats internes:</i>	56
4.3.8	<i>Les incidences du nouveau Cadre stratégique</i>	58
4.3.9	<i>Arguments en faveur d'une augmentation des effectifs de TCI</i>	59
4.3.10	<i>Éventail des compétences et ancienneté</i>	60
4.3.11	<i>Capacités:</i>	61
4.3.12	<i>Organisation de TCI</i>	63
4.4	RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS	65

CHAPITRE 5 LE RÔLE DE LA FAO DANS LE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....68

5.1	RÉEXAMINER LE PROBLÈME	68
5.2	STRATÉGIE DE L'ORGANISATION POUR LE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT	69
5.3	RENFORCEMENT DES PARTENARIATS EXTÉRIEURS POUR ORIENTER LES INVESTISSEMENTS VERS LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE, L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL	71
5.3.1	<i>Le secteur privé.</i>	71
5.3.2	<i>Partenariat avec les institutions financières internationales.</i>	72
5.4	«UNITÉ D'ACTION DE LA FAO»: UNIFIER LES TRAVAUX DE LA FAO À L'APPUI DES INVESTISSEMENTS.....	74
5.5	RENFORCEMENT DES CAPACITÉS À L'APPUI DES INVESTISSEMENTS.	75
5.6	RENFORCER TCI	77
5.7	VERS UN CADRE DE RÉSULTATS POUR LE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT.....	79
5.8	EN CONCLUSION.....	81

ANNEXES:

- 1. The Evolving Development Environment**
- 2. Report of the Questionnaire Survey**
- 3. Investment Centre Budgets**
- 4. Investment Centre Human resources**
- 5. The original Cooperative Programme agreement with World Bank (1964)**
- 6. Investment Evaluation Inception Report**
- 7. Study Team Membership and brief bios**
- 8. Institutions and Persons met in the course of the Evaluation**
- 9. Bibliography**

Liste des sigles

AGP	Division de la production végétale et de la protection des plantes (FAO)
AGS	Division des infrastructures rurales et des agro-industries (FAO)
APD	Aide publique au développement
BAfD	Banque africaine de développement
BAfD	Banque asiatique de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPP	Cadre de programmation par pays (FAO)
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
DFID	Département du développement international (Royaume-Uni)
EEl	Évaluation externe indépendante de la FAO
ESA	Division de l'économie du développement agricole (FAO)
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
GAfSP	Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire
GAR	Gestion axée sur les résultats
IED	Investissement étranger direct
IFI	Institutions financières internationales
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement (Corne de l'Afrique)
L1, L2, L3	Résultats de l'Organisation 1, 2 et 3 de l'objectif stratégique 'L'
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (initiative de l'Union africaine)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCDE-DAC	OCDE-Comité d'aide au développement
OCE	Bureau des communications et des relations extérieures (FAO)
OED	Bureau de l'évaluation (FAO)
OEK (FAO)	Bureau de l'échange des connaissances, de la recherche et de la vulgarisation
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OS	Objectif stratégique
OSP	Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (FAO)
PAI	Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO (Suivi de l'EEl)
PAM	Programme alimentaire mondial
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RAI	Investissement agricole responsable
RP	Programme ordinaire (budget de base de la FAO)
SFI	Société financière internationale (Groupe de la Banque mondiale)
SOFA	La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture (publication phare)
TCI	Division du Centre d'investissement (FAO)
TCIA	Service Afrique de TCI
TCID	Bureau du Directeur de TCI
TCIN	Service Proche-Orient, Afrique du Nord, Europe, Asie centrale et Asie du Sud de
TCIO	Service Amérique latine, Caraïbes, Asie orientale et Pacifique de TCI
TCP	Programme de coordination technique (mécanisme de financement de la FAO)
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
USD	Dollars des États-Unis

Résumé analytique

1. L'agriculture retrouve une place centrale dans le développement. En effet, les stratégies, politiques et investissements agricoles bénéficient désormais d'une attention accrue, à la suite de la crise économique récente et de la flambée des prix des aliments. Les investissements agricoles augmentent rapidement, dans des proportions non négligeables, en raison du regain d'intérêt et de l'intensification des actions du secteur privé.

2. De nouveaux acteurs sont venus s'ajouter à ceux déjà en place pour chercher de nouveaux moyens de relever le défi consistant à améliorer de 50 % l'accès à la nourriture, d'ici à 2050, tout en réduisant la pauvreté rurale, en cherchant à éliminer la faim et en renforçant la sécurité alimentaire. De nouveaux partenariats et alliances pour le développement se forment, sur la base d'objectifs communs.

3. La FAO a pour mandat de contribuer à cet effort et longtemps, elle a joué un rôle de chef de file en matière d'alimentation et d'agriculture, sur la scène internationale. Les années ont passé et la FAO risque maintenant d'être à la traîne, dans le nouveau système de développement et d'investissement agricoles. L'Organisation conserve cependant un avantage incomparable, qui vient des compétences et des connaissances accumulées au fil des ans. Si elles sont pleinement exploitées, ces compétences, y compris les connaissances spécialisées de son Centre d'investissement (TCI), peuvent offrir à la FAO la possibilité de retrouver un rôle de premier plan dans le soutien à l'investissement destiné au développement agricole.

4. Pour s'engager sur cette voie, la FAO doit toutefois, dans l'immédiat, prendre les mesures suivantes:

- Améliorer son efficacité sur le plan opérationnel;
- Élargir son soutien à l'investissement, en assouplissant les contraintes budgétaires trop rigides, pour que l'offre de services soit à la hauteur des demandes qui lui sont adressées;
- Déplacer plus efficacement les activités d'investissement vers le terrain, où elles peuvent fournir soutien et orientations aux gouvernements membres, pour les aider à renforcer leurs compétences, de façon à agir plus efficacement, par eux-mêmes;
- Coopérer plus étroitement et de manière plus constructive, avec les anciens et les nouveaux acteurs, notamment le secteur privé; et surtout
- Se fixer avec précision une voie à suivre, assortie de résultats et de critères précis.

5. En 2007, l'Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI) a formulé un certain nombre d'observations et de suggestions concernant le soutien à l'investissement assuré par la FAO, qui n'ont pas toutes été acceptées par la Direction. Plusieurs études et évaluations réalisées par la suite sont venues renforcer ces observations. Depuis 2007, on a pu noter quelques changements, mais les progrès accomplis par la FAO et TCI pour appliquer les recommandations de l'EEI et d'autres objectifs prioritaires ont été mitigés.

6. Il reste, par exemple, à formuler et à appliquer une stratégie claire et concise, axée sur les résultats, en ce qui concerne le soutien à l'investissement. La FAO n'a pas non plus joué un rôle essentiel (en prenant appui sur son mandat et sur son avantage comparatif) dans l'apparition de nouveaux partenariats au service du développement, plus ouverts, notamment dans le domaine des investissements. Jusqu'aux deux derniers mois de 2012, elle n'a pas reconnu le rôle important joué actuellement par le secteur privé. Dans ses activités normatives qui soutiennent, à bien des égards, l'investissement, elle a continué comme avant et, à de rares exceptions près, elle n'a pas instauré des partenariats internes pourtant essentiels. Elle a donné des avis économiques et techniques inadéquats aux gouvernements sur les politiques et la législation qui ont une incidence sur l'investissement public et privé et d'autres aspects d'un environnement porteur; de même, malgré les progrès récents, ses activités de renforcement des capacités nationales visant à établir et mettre en œuvre des stratégies multisectorielles et des plans d'investissement cohérents, au service de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de l'agriculture et du développement rural, se sont révélées insuffisantes. Même le

soutien fourni aux institutions financières internationales, par l'intermédiaire de TCI, pourtant tenu en haute estime, peut être nettement amélioré, notamment en faisant mieux entendre la voix de la FAO.

7. La capacité d'analyse des politiques et de travail en amont de TCI n'a guère changé, selon toute évidence, même si la charge de travail de TCI a augmenté dans ce domaine. Il est difficile de déterminer si cela est dû à la flexibilité du personnel ou à un recours accru aux consultants spécialisés. Des efforts importants sont faits pour renforcer les capacités nationales de gestion des investissements, mais malgré l'importance de cette question pour les pays et pour la FAO, les travaux de développement des capacités réalisés par TCI ne sont pas financés par des crédits du budget ordinaire et dépendent donc de la générosité des donateurs.

8. De même, TCI a consenti des efforts considérables pour associer davantage à ses travaux les divisions techniques de la FAO et les divisions chargées des politiques. Il faut néanmoins noter que malgré quelques réussites, qui étaient souvent le fruit de contacts personnels, le niveau général des activités menées conjointement est resté faible. En outre, il est décevant de constater que le degré d'expérience du personnel de TCI a en fait baissé, au lieu d'augmenter, comme le demandait l'EEI. TCI a réussi à abattre un plus grand volume de travail, en 2012, avec moins de personnel qu'en 2007, en puisant dans ses listes de consultants et en améliorant leur efficacité, mais cela a eu pour effet d'accroître excessivement les voyages effectués par de nombreux fonctionnaires.

9. Par ailleurs, le budget de TCI a progressé de manière continue, passant de 21,6 millions d'USD en 2007 à 31,6 millions d'USD en 2012, soit une augmentation, en valeur nominale, de 9 pour cent par an. Cette augmentation traduit la réponse des institutions financières internationales et de la FAO aux demandes croissantes de prêt en faveur de l'agriculture, à la suite notamment de la publication du Rapport de 2008 sur le développement dans le monde et de la flambée des prix mondiaux des produits alimentaires. Les revenus et les dépenses de TCI ont donc augmenté, mais ce n'était pas le résultat recherché par l'EEI, lorsqu'elle proposait de nouveaux accords, ou des accords révisés de coopération.

10. Comme indiqué au chapitre 1, la notation de l'efficacité de la FAO, pour les principaux éléments se rapportant au soutien à l'investissement, donne à penser que jusqu'à présent, les progrès de la FAO depuis l'EEI et son efficacité laissent encore à désirer, d'où les mesures suggérées au paragraphe 4. L'évaluation est arrivée à la conclusion que ces mesures doivent être prises, en s'attachant avec détermination à la réalisation des objectifs suivants.

Résultat 1. *La FAO joue un rôle de chef de file pour amener la communauté internationale à intégrer, dans les investissements, des objectifs ayant trait à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural (SANADR).*

Résultat 2. *Les objectifs liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural sont atteints, grâce à la mobilisation et à l'intensification des du secteur privé au développement.*

Résultat 3. *Des relations plus solides et plus stratégiques avec les institutions financières internationales appuient les objectifs mondiaux de la FAO et les stratégies multisectorielles des pays.*

Résultat 4. *L'unité d'action de la FAO et la cohérence de son soutien débouchent sur une intensification et une amélioration des investissements destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural.*

Résultat 5. *Tous les pays sont en mesure d'entreprendre des activités de haut niveau, dans le domaine de la planification, de la conception et de la mise en œuvre des investissements.*

Résultat 6. *TCI reste un centre d'excellence mondial en ce qui concerne le soutien aux investissements destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural et dispose de capacités dans les domaines des stratégies, des politiques et de l'exécution de projets.*

11. La présente évaluation a eu lieu pendant un processus de réforme radicale mené à la FAO. Elle est conçue de manière à contribuer positivement à ce processus. Les recommandations de l'évaluation, synthétisées ci-après et présentées plus en détail au chapitre 5, doivent être lues dans cette optique.

Recommandation I. Compte tenu du rôle vital joué par les investissements dans la réalisation des cinq nouveaux objectifs stratégiques de la FAO, il est recommandé à la FAO **de mettre au point une stratégie de soutien à l'investissement, axée sur les partenariats**, qui fixe des objectifs précis en matière d'accroissement et d'amélioration des investissements publics et privés consacrés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural, et qui soit liée à la stratégie d'aide aux politiques. Pour formuler cette stratégie, la FAO doit travailler en partenariat avec le PAM et le FIDA à Rome, ainsi qu'avec d'autres institutions financières internationales, et associer à cette initiative le secteur public et privé et les membres de la société civile représentés au sein du CSA. La FAO doit soutenir les investissements efficaces, en s'engageant à réaliser des activités interconnectées au niveau mondial, régional et national, afin d'accroître et d'améliorer les investissements publics et privés.

Recommandation II. La FAO devrait établir des **partenariats externes, de nature stratégique et opérationnelle, avec le secteur privé et les institutions financières internationales**. Vu le rôle croissant joué par le secteur privé, la FAO devrait renforcer ses interactions avec ce secteur (y compris les fondations privées) en participant plus efficacement aux récents partenariats mondiaux associant les secteurs public et privé pour l'investissement dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural. Cet objectif devrait être prévu de façon explicite dans la stratégie de soutien à l'investissement (voir la Recommandation I), tout comme une participation plus active à ces partenariats, moyennant la création d'un groupe de travail conjoint avec le secteur privé (peut-être dans le cadre du CSA) et le soutien de plateformes régionales facilitant le dialogue avec le secteur privé sur les questions d'investissement.

La FAO devrait revoir ses accords de partenariat avec les institutions financières internationales pour se mettre d'accord sur les collaborations futures et tenir des sommets avec les présidents des institutions financières internationales pour s'accorder sur les modalités de collaboration à mettre en œuvre afin d'atteindre, dans les dix prochaines années, des objectifs communs liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural.

Recommandation III. La FAO doit prendre des mesures, compatibles avec ses nouveaux objectifs stratégiques, **pour faire en sorte que ses activités de soutien à l'investissement soient placées sous le signe de l'unité d'action**. Le soutien à l'investissement devra devenir une fonction centrale et les activités devront viser à améliorer les mécanismes internes de planification des interventions et à éliminer les entraves financières et autres qui limitent le travail interdivisionnaire.

Recommandation IV. Le **renforcement des capacités** est l'un des cinq principes de base de la programmation conjointe par pays des Nations Unies, et la FAO s'est engagée à l'appliquer. Ce principe figure aussi dans le cadre stratégique actuel de la FAO et dans celui proposé pour l'avenir, même si le renforcement des capacités *en vue de l'investissement* semble prévu de manière moins explicite dans la version la plus récente. La FAO n'a cependant pas pleinement réalisé cet objectif. Elle doit maintenant y remédier, en élargissant et en améliorant les compétences disponibles à TCI et dans d'autres unités du Siège et en travaillant notamment avec les Représentants de la FAO, ainsi qu'avec d'autres fonctionnaires en poste dans des bureaux décentralisés (c'est-à-dire les fonctionnaires détachés de TCI) de façon à renforcer leurs connaissances et leurs aptitudes en matière de renforcement des capacités pour l'investissement.

Recommandation V. La FAO doit renforcer et élargir les capacités de TCI pour lui permettre de répondre à des demandes en augmentation rapide, dans le domaine des services de soutien à l'investissement. Dans cette optique, TCI devrait:

- a) élargir ses activités de base relatives à la conception des projets et au soutien de leur exécution, dans le cadre des accords de coopération signés avec les institutions financières internationales. À titre indicatif, pour soutenir des investissements financés par les institutions financières internationales, à hauteur de 15 milliards d'USD par an, à partir de 2020, il faudra accroître de 50% les ressources de la FAO affectées au soutien à l'investissement (y compris les effectifs), si l'on veut atteindre l'objectif recommandé dans l'évaluation, à savoir 15% de la demande de travail en collaboration avec les institutions financières internationales. L'augmentation des effectifs devrait se faire à un niveau de compétences correspondant au type d'activités consultatives à entreprendre;
- b) continuer à diversifier ses services de soutien à l'investissement, dans deux directions: renforcer les capacités dans les pays, pour les investissements destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural (voir la Recommandation IV); et accroître le soutien aux activités en amont menées dans les pays Membres, dans les domaines de la planification et de l'élaboration des politiques (voir aussi l'Évaluation de 2012 sur les politiques de la FAO);
- c) aider à renforcer les capacités dans les divisions techniques en matière de soutien à l'investissement et intensifier la collaboration avec les divisions techniques et les bureaux décentralisés, y compris dans le cadre de détachements internes de fonctionnaires;
- d) détacher du personnel de TCI dans les bureaux extérieurs (par opposition à une décentralisation pure et simple des services), en prenant toujours comme critère de décision l'efficacité : en d'autres termes, il faut qu'il existe de bonnes possibilités que les avantages d'un détachement dépassent ses coûts;
- e) mobiliser les ressources voulues pour financer ces mesures, en créant un fonds fiduciaire multidonateurs, pour un montant d'au moins 50-75 millions d'USD sur dix ans.

12. Les activités d'investissement appuyées par la FAO et son Centre d'investissement sont essentielles, si l'on veut que l'humanité soit à même de produire suffisamment d'aliments pour assurer notre survie, en dépit des énormes défis à relever au niveau planétaire. Conscients de ce fait, les gouvernements, la société civile et le secteur privé se rassemblent comme ils ne l'avaient jamais fait auparavant afin d'améliorer la situation des agriculteurs – notamment des petits paysans – dans le monde entier et de rendre leurs activités agricoles plus productives et plus durables. La FAO doit être prête à prendre des mesures importantes, et parfois difficiles, afin de mettre plus pleinement à profit sa longue tradition de coopération avec les gouvernements et les institutions financières internationales pour relever les défis et saisir les possibilités qui se présenteront dans les prochaines décennies. Elle doit accepter le fait que pour réaliser ses objectifs, elle doit accorder une place centrale au soutien à l'investissement et intégrer cette fonction dans toute la culture de l'organisation et dans ses nouveaux objectifs stratégiques. En outre, elle doit participer davantage, en qualité de partenaire, aux nouvelles collaborations audacieuses lancées par ses partenaires actuels et par de nouveaux partenaires, notamment du secteur privé, avec lesquels elle doit se mettre en contact. Elle doit comprendre à quel point il est important d'aligner ses activités sur les résultats stratégiques escomptés et de prendre ces résultats comme référence pour guider et affiner son action. Elle doit déployer complètement ses compétences et ses ressources pour renforcer les capacités des gouvernements membres, en vue de la conception et de l'exécution de stratégies de développement et de plans d'investissement cohérents. Elle doit, surtout, faire en sorte que TCI reste un partenaire solide pour les institutions financières internationales et qu'il dispose des ressources et de la vision stratégique voulues, et des liens avec le reste de l'organisation lui permettant de soutenir les investissements agricoles rationnels, maintenant et à l'avenir.

CHAPITRE 1 OBJECTIFS ET ENJEUX DE L'ÉVALUATION

1.1 Objet et portée de l'évaluation

1. L'agriculture figure à nouveau en bonne place dans les priorités des programmes de développement. La planète doit fournir toujours plus de nourriture à une population mondiale qui ne cesse d'augmenter et de s'enrichir et dont la sécurité alimentaire doit être renforcée. Cette nécessité absolue, conjuguée à l'augmentation récente et à la volatilité des prix des denrées alimentaires, appelle des investissements accrus dans le secteur agricole. La crise économique actuelle, la déréglementation, la libéralisation des marchés et les inquiétudes liées à la viabilité économique et environnementale sont autant de facteurs qui contribuent aussi à l'accroissement des investissements dans le secteur agricole, qu'ils soient le fait des agriculteurs eux-mêmes ou de sociétés commerciales. Le regain d'attention portée à l'agriculture est également à l'origine du rapport sur le développement dans le monde 2008 de la Banque mondiale, consacré à l'agriculture, et du rapport sur La situation mondiale de l'alimentation et l'agriculture 2012 de la FAO, qui a pour titre «Investir dans l'agriculture». Après des années marquées par une tendance à la baisse, les États, les institutions internationales de prêt, les sociétés privées et les bailleurs de fonds ont entrepris d'investir davantage dans l'agriculture.

2. Conscients de cette évolution, les pays Membres de la FAO, par l'entremise du Comité du programme réuni à sa cent huitième session, ont prié l'Organisation d'entreprendre une évaluation approfondie de son action passée à l'appui des investissements dans l'agriculture et de son rôle actuel et potentiel dans ce domaine. La présente évaluation a été effectuée dans cet objectif.

3. La portée de l'évaluation se limite au soutien que la FAO a fourni ou devrait fournir aux investissements réalisés par les pouvoirs publics, les institutions financières internationales et le secteur privé dans le but de promouvoir **la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural**. Ces investissements – dans l'agriculture paysanne, l'agriculture commerciale, les systèmes d'irrigation, les ports de pêche, les entreprises forestières, la construction et l'entretien des routes en milieu rural, les services publics de vulgarisation agricole, le stockage des produits alimentaires ou les installations de manutention et de traitement – touchent à tous les aspects de la filière alimentaire (voir l'encadré 1). Toutefois, pour des raisons pratiques qui tiennent à la nécessité de maintenir le champ de l'évaluation à un niveau gérable, il a été décidé que l'évaluation ne comporterait pas d'analyse directe des questions touchant aux investissements réalisés à titre individuel par les agriculteurs eux-mêmes dans leurs exploitations, car une telle approche aurait exigé d'élargir considérablement la portée de l'exercice. À l'évidence, les investissements publics et privés en faveur de l'agriculture contribuent fortement, de manière directe ou indirecte, à créer un environnement qui encourage les agriculteurs à investir à l'échelle de leurs exploitations. Pour autant, l'analyse de la participation de la FAO aux activités visant à soutenir directement les investissements au niveau des exploitations dépasse le cadre de la présente évaluation¹.

¹ En revanche, cette question est au cœur du rapport sur La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2012 (FAO, 2012) qui, de ce point de vue, complète très utilement la présente étude.

Encadré 1. Investissement agricole

L'investissement suppose que l'on renonce à quelque chose aujourd'hui pour accumuler des actifs qui produiront, à l'avenir, un surcroît de revenus ou d'autres avantages.

Les agriculteurs et les entreprises agricoles de toute nature investissent dans leurs exploitations en achetant des équipements et des machines agricoles, en élevant des animaux, en plantant des cultures permanentes, en améliorant leurs terres, en construisant des bâtiments agricoles, etc.

De leur côté, les pouvoirs publics investissent généralement dans les systèmes de recherche et de gestion des connaissances, la construction et l'entretien des routes rurales et des grands périmètres d'irrigation et dans d'autres actifs qui génèrent des bénéfices sous forme d'augmentation, à court et à long termes de la productivité. Les investissements publics peuvent aussi être financés en partie par des organisations internationales et des ONG au titre de l'aide publique au développement.

Les sociétés privées, qu'elles soient nationales ou étrangères, investissent massivement dans la recherche et le développement agricoles dans le but d'accroître la productivité agricole dans le long terme. Elles peuvent notamment investir dans le foncier ou appuyer la mise en place des infrastructures et des équipements nécessaires à la production agricole à plus grande échelle. Ce sont généralement elles qui investissent le plus dans la transformation, la distribution et le commerce des aliments et des produits de base.

Source: d'après «La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2012: Investir dans l'agriculture pour un avenir meilleur», FAO Rome (décembre 2012).

4. La présente évaluation examine le rôle global de la FAO à l'appui des investissements agricoles. Ce faisant, elle porte une attention particulière à l'action de la Division du Centre d'investissement (TCI)², qui joue un rôle de premier plan dans les activités mises en œuvre par la FAO pour soutenir l'investissement agricole, et n'a encore jamais fait l'objet d'une évaluation interne. Cette «évaluation dans l'évaluation» vise spécifiquement à examiner l'histoire, le rôle et l'action de la Division. TCI, qui relève du Département de la coopération technique de la FAO, a été créée en 1964 et a pour mandat d'aider les pays Membres à élaborer des projets d'investissement agricole financés par les institutions financières internationales, en premier lieu la Banque mondiale, et de leur fournir une assistance technique en vue de l'exécution de ces projets. Au cours de sa longue existence, la Division a régulièrement contribué à renforcer la portée et l'échelle des opérations de prêt des institutions financières internationales en faveur de l'investissement agricole. L'évaluation tente de déterminer comment TCI s'est acquittée de son mandat et quelle devrait être son évolution dans les années à venir.

5. L'évaluation a pour objet de répondre aux questions suivantes:

- Quelle stratégie la FAO suit-elle actuellement? Comment cette stratégie est-elle gérée, et comment évolue-t-elle du point de vue du soutien à l'investissement agricole?
- S'agissant des investissements, comment la FAO s'adapte-t-elle à l'évolution du contexte du développement, notamment face à l'émergence de nouveaux partenariats plus ouverts et au rôle accru du secteur privé?
- Au plan interne, la FAO a-t-elle su établir des liens adéquats entre soutien à l'investissement et soutien aux politiques?
- Des avancées ont-elles été observées dans le domaine du soutien à l'investissement au cours de la période 2007-2012 qui a fait suite à l'Évaluation externe indépendante (EEI) de la FAO?
- Le Centre d'investissement de la FAO est-il un instrument efficace de soutien à l'investissement?

² Les formules «Centre d'investissement», «Division du Centre d'investissement» et «TCI» désignent toutes la même unité et sont utilisées de manière interchangeable dans ce rapport.

- Comment la FAO doit-elle soutenir l'investissement dans le cadre de sa mission mondiale et de ses mandats nationaux, en particulier en matière de renforcement des capacités institutionnelles d'investissement?
- Quels doivent être les résultats ciblés et comment les atteindre?

6. L'évaluation est axée sur les processus institutionnels – rôle, organisation, capacités et modalités – par lesquels la FAO soutient l'investissement. L'encadré 2 propose une définition de ce que recouvre le «soutien à l'investissement» dans le contexte de la présente évaluation.

Encadré 2. Soutien à l'investissement: définition

La présente évaluation analyse principalement l'action que mène la FAO pour soutenir l'investissement dans l'agriculture et le développement rural et encourager les États, les institutions financières internationales de toute nature, les fondations privées et les sociétés privées étrangères ou nationales à investir dans ces deux domaines.

Les activités de la FAO visent pour l'essentiel à:

- **fournir des conseils techniques et économiques aux États** sur les politiques et les législations influant les investissements publics et privés et les autres éléments de nature à favoriser l'émergence d'un environnement propice à l'investissement;
- **aider les pouvoirs publics** à renforcer les capacités nationales de conception, de mise en œuvre et de suivi de stratégies d'investissement multisectorielles et multipartites alignées sur les priorités nationales et à en assurer le suivi;
- **participer** à l'échelle mondiale à la **conception et à la mise en place de partenariats internationaux pour le développement** axés sur la promotion de l'investissement, ainsi qu'à la **définition de leurs objectifs**;
- **créer des espaces de dialogue** au sein desquels l'ensemble des parties prenantes pourra prendre part à un débat constructif sur tous les aspects des investissements destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural, aux niveaux national et régional;
- **définir des normes mondiales** relatives à la sécurité, à la qualité et à l'intérêt social, économique et environnemental des investissements, et **en suivre la mise en œuvre**;
- **aider à la conception et à l'exécution** de programmes d'investissement visant la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural.

7. L'évaluation, réalisée entre avril et décembre 2012, passe en revue les progrès accomplis dans le cadre des activités de soutien à l'investissement agricole menées par la FAO au cours des cinq années ayant suivi l'EEI de 2007 (qui a consisté en une évaluation globale sur deux ans de l'ensemble de l'Organisation). Le lancement de l'évaluation a coïncidé avec la mise en œuvre du Cadre stratégique 2010-2019, qui a servi de toile de fond à l'examen des résultats obtenus par la FAO dans le domaine considéré. Pour autant, l'équipe d'évaluation s'est également intéressée aux modalités qui permettraient à l'Organisation de soutenir l'investissement conformément au Cadre stratégique révisé, actuellement en cours de finalisation. La section suivante examine en détail le contexte institutionnel, marqué par des changements internes très rapides, dans lequel s'inscrit l'évaluation.

1.2 Enjeux

8. La FAO a atteint un tournant décisif. Face aux enjeux considérables que représentent le changement climatique, l'accroissement démographique et l'évolution des habitudes alimentaires, le secteur privé, la société civile et les pouvoirs publics ont entrepris de nouer de nouvelles alliances afin de répondre aux besoins urgents en investissements dans le secteur agricole. De fait, la demande de services d'investissement est en constante augmentation. Compte tenu de son mandat, la FAO devrait être au cœur de nombre de ces initiatives et la direction de l'Organisation s'emploie d'ailleurs à donner une orientation plus stratégique à ses interventions. Pour autant, au vu de la culture interne dont la FAO est héritière, et dont on a souvent pu constater le manque de souplesse, la tendance à travailler de manière isolée et le peu d'inclinaison pour le risque, il est à craindre que l'Organisation ne soit

plus capable de répondre aux besoins. Un nouveau consensus plus large semble se dégager autour de la notion de développement. Pour optimiser les avantages qui découlent des services qu'elle fournit aux populations des pays Membres, la FAO doit pleinement adhérer aux changements en cours et s'y adapter, notamment en soutenant l'investissement dans l'agriculture.

9. La FAO a pour mandat d'encourager et de renforcer la coopération entre ses membres – les États – et d'autres parties prenantes dans les domaines relevant de ses compétences, à savoir l'alimentation et l'agriculture, afin d'accroître les approvisionnements alimentaires et d'améliorer l'état nutritionnel et le bien-être des populations rurales. La FAO est une organisation intergouvernementale qui fait partie du système des Nations Unies et travaille en étroite collaboration avec ses membres. Elle s'emploie, avec succès, à maintenir de solides liens avec les pays Membres et à leur apporter son soutien; elle intervient en qualité de conseiller technique sans chercher à imposer sa vision des choses et s'en tient depuis des années à cette position, qui lui vaut la confiance de ses membres. En tant qu'organisation détentrice de savoirs, elle fait office de dépositaire mondial des connaissances et des informations sur l'alimentation et l'agriculture, qu'elle gère et actualise en permanence. Elle offre par ailleurs un espace de dialogue au sein duquel les pays peuvent examiner et adopter des normes, des traités et des conventions. À ce titre, la FAO est tenue en très haute estime par la plupart des pays Membres.

10. Néanmoins, en réponse à ce que d'aucuns ont perçu comme une baisse d'efficacité de la FAO, des coupes importantes, imposées principalement par les pays Membres de l'OCDE à compter du milieu des années 90 et jusqu'aux toutes premières années de ce siècle, ont été opérées dans le budget de l'Organisation³. La diminution des ressources de la FAO n'a pas été sans incidence sur ses résultats. Aujourd'hui, la tendance s'inverse, mais le processus est lent et encore entouré d'incertitudes.

11. Les modalités de gouvernance de la FAO influent aussi sur les résultats de l'Organisation et, partant, sur son rôle en matière de soutien à l'investissement. Les règles démocratiques en vigueur au sein du système des Nations Unies, en vertu desquelles chaque État Membre dispose d'une voix, permettent à chaque pays d'exprimer son avis, mais tendent à ralentir le processus décisionnel et à en réduire l'efficacité. Selon l'EEI de 2007, ce système a favorisé l'émergence d'un mode de gestion autocratique. L'EEI observe à ce propos que, «dans un monde moderne où s'affirme fortement l'évolution vers des modes participatifs de gestion et de direction, la FAO se singularise par la grande tolérance qu'elle a développée envers l'autoritarisme et l'imposition des décisions du sommet de la hiérarchie comme mode de gestion»⁴. En conclusion, l'EEI souligne que la FAO est en crise et que son personnel, pourtant très compétent, est contraint de travailler au sein d'une structure fragmentée, régie par un système de gestion rigide, hiérarchisé et centralisé.

12. Les observations de la mission d'évaluation confirment que, si le changement est en marche, il est encore très récent et que le diagnostic de l'EEI reste valable. D'autres évaluations externes récentes⁵ ont également révélé que les faiblesses relevées en matière de gouvernance et de gestion n'ont pas été entièrement corrigées depuis l'EEI et cette situation ne peut qu'entamer un peu plus la réputation de la FAO, censée être une organisation à vocation mondiale efficace et performante. En dépit des efforts déployés depuis l'EEI pour engager les changements nécessaires, la culture institutionnelle de la FAO reste visiblement hermétique aux idées nouvelles, de sources multiples qui sont pourtant le fondement des systèmes contemporains de connaissances et d'apprentissage, et l'Organisation se montre toujours réticente à accepter le processus continu d'évolution et de changement qui est la condition de sa survie dans un environnement en perpétuelle mutation. Elle est notamment restée à l'écart de certaines alliances formées récemment entre des États, des organisations de la société civile et des acteurs privés qui, lassés d'attendre, préfèrent contourner les organisations multilatérales pour s'attaquer directement aux grands enjeux mondiaux.

³ Durant les dernières décennies du XX^e siècle, les dépenses du système des Nations Unies dans son ensemble ont été révisées à la baisse, principalement sous la pression des États-Unis d'Amérique. Les coupes opérées dans le budget global de la FAO tiennent pour l'essentiel au retrait des financements du PNUD en faveur du programme de terrain, intervenu au milieu des années 90.

⁴ Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI), para. 915.

⁵ Voir, par exemple: DFID. *Multilateral Aid Review*, mars 2011, et Australian Aid. *Australian Multilateral Assessment*, mars 2012.

13. Ce premier bilan a été le point de départ de la présente évaluation, dont l'objet est de définir, lorsque la situation l'exige, les moyens qui permettront à l'Organisation d'améliorer et de renforcer son action en faveur de l'investissement agricole, dans le cadre des réformes engagées pour redorer son blason et en faire une organisation plus utile. Jamais la nécessité d'engager la FAO dans la bonne direction ne s'est imposée avec autant d'urgence: comme le souligne l'EEI, «la FAO continue à fournir une série de biens et de services fondamentaux qu'aucune autre organisation n'est en mesure d'offrir... Le monde est confronté en permanence à de nouveaux défis que seule une organisation à vocation mondiale disposant du mandat et de l'expérience de la FAO peut relever avec autorité et en toute légitimité»⁶. Il faut espérer que l'actuelle direction réussira à renverser la tendance au déclin continu de l'Organisation.

1.3 Approche et méthodes utilisées

14. Les méthodes d'évaluation utilisées ont été conçues de manière à mieux cerner la situation et à obtenir des informations auprès d'un large éventail de parties prenantes et de multiples sources documentaires. L'équipe d'évaluation s'est notamment appuyée sur les méthodes suivantes (voir également le rapport initial d'évaluation à l'annexe 6):

- **Études documentaires** portant notamment sur des documents de la FAO, et en particulier de TCI, et des documents obtenus d'autres organismes et institutions œuvrant dans des domaines connexes.

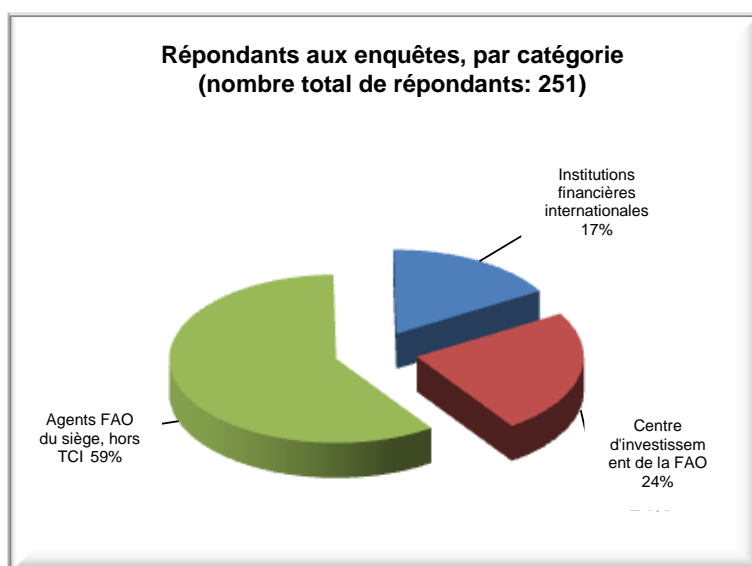
Entretiens avec un large éventail de parties prenantes clés. Il s'agit de la partie la plus importante de l'évaluation. Les entretiens ont été préparés à partir des conclusions des études documentaires et se sont appuyés, lorsque la situation le permettait, sur une approche semi-structurée, l'objectif étant de soumettre la même série de questions à tous les répondants. Ces derniers ont été interrogés dans le cadre d'entretiens en face à face, d'entretiens téléphoniques, de groupes de réflexion, d'ateliers et de groupes thématiques. Ont notamment été consultés: des membres du personnel des différents services compétents du siège⁷, diverses parties prenantes dans un échantillon représentatif des pays Membres de la FAO, des agents des bureaux sous-régionaux et régionaux, des Représentants permanents des États Membres auprès de la FAO, des informateurs clés d'organisations partenaires (parmi lesquels la Banque mondiale, le FIDA, la BERD, la BafD, la BASD, la BID, l'IFPRI, entre autres exemples), des représentants de bailleurs de fonds bilatéraux et d'entreprises du secteur privé et les parties prenantes nationales indiquées ci-après. Au total, les évaluateurs se sont entretenus avec plus de 450 personnes.

- **Enquêtes auprès des parties prenantes.** La mission d'évaluation s'est appuyée sur des questionnaires visant à recueillir l'avis d'un échantillon supplémentaire de parties prenantes autres que celles interrogées dans le cadre des entretiens précités. *Au plan interne*, les évaluateurs ont consulté les cadres et la direction de TCI, le personnel de toutes les divisions compétentes du siège de la FAO et les fonctionnaires de l'Organisation en poste dans les pays et les bureaux sous-régionaux ou régionaux sélectionnés. Parmi les répondants *externes*, figuraient notamment des agents des institutions financières internationales (Banque mondiale, BERD, FIDA, etc.) œuvrant en partenariat avec la FAO. Les différentes catégories de répondants interrogés sont indiquées à la figure 1 ci-dessous. Les résultats des enquêtes sont présentés dans leur intégralité à l'annexe 2.

⁶ EEI, p. 3-4

⁷ TCI et la plupart des divisions techniques et opérationnelles de l'Organisation ont été consultées. Voir à l'annexe 8 la liste des personnes et des institutions interrogées.

Figure 1: Répondants



- **Évaluation du Centre d'investissement de la FAO.** L'équipe d'évaluation a procédé à un examen détaillé des activités et du rôle du Centre d'investissement (TCI), et s'est notamment penchée sur certains aspects essentiels des activités de TCI (direction, ressources humaines et financières, publications, relations avec les partenaires internes et externes, regard porté sur l'action de la Division, activités de terrain menées dans les pays).
- **Études nationales et visites dans les bureaux décentralisés.** L'objectif était de comprendre comment les services de soutien aux investissements de la FAO se présentent concrètement à l'échelle nationale. Les activités de TCI au niveau national sont fragmentées dans l'espace et dans le temps, et il s'est donc avéré difficile de constituer un échantillon suffisant de pays répondant aux critères retenus en matière de volume et de continuité des services de soutien aux investissements pour réaliser une analyse utile. En conséquence, les pays ont été sélectionnés sur la base de critères visant à optimiser les informations tirées de chaque visite dans les pays (voir le rapport d'évaluation initial, annexe 6, p. 22). Les évaluateurs se sont rendus dans douze pays, dans trois bureaux régionaux de la FAO (un quatrième a été consulté par téléphone) et dans quatre bureaux sous-régionaux⁸. Au cours des visites dans les pays, la mission d'évaluation a rencontré des représentants des secteurs public et privé, des organisations d'agriculteurs, des membres des milieux universitaires, des représentants du secteur privé, des partenaires de développement (en particulier des institutions financières internationales), des ONG et le personnel local de la FAO dans les pays.
- **Discussions et ateliers.** L'équipe d'évaluation a organisé des consultations de groupe afin de recenser les priorités, d'établir des liens entre l'évaluation et les exercices stratégiques connexes en cours à la FAO et d'intégrer à l'évaluation une composante «apprentissage». Ainsi, un atelier a été organisé à mi-parcours afin de valider certaines des questions clés préparées en prévision des entretiens et de définir l'orientation à donner à la partie «analyse» de l'exercice d'évaluation. Avant d'établir ses conclusions définitives, l'équipe d'évaluation a organisé une consultation avec un large échantillon représentatif du personnel de la FAO afin de valider ses recommandations.

⁸ Pays: Éthiopie, Tanzanie, Ghana, Togo, Tunisie, Bangladesh, Inde, Cambodge, Philippines, Nicaragua, Ukraine et Macédoine. Bureaux régionaux: Afrique, Proche-Orient et Asie (le Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale a été consulté par téléphone). Bureaux sous-régionaux: Addis-Abeba, Tunis, Panama (entretiens organisés dans un pays voisin avec des fonctionnaires clés du Bureau) et Samoa. La mission d'évaluation s'est également rendue à Londres et à Washington, où elle s'est entretenue avec les représentants des principales institutions financières internationales, d'organisations partenaires et de gouvernements bailleurs de fonds.

- **Finalisation et diffusion du rapport d'évaluation.** L'évaluation se veut à la fois prospective et porteuse de transformation, l'idée étant de faire en sorte qu'elle puisse contribuer au processus d'évolution interne de la FAO. Le rapport d'évaluation sera présenté au Comité du programme à sa session de mars 2013 et viendra compléter le rapport de l'Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de politiques alimentaires et agricoles⁹, dont le Comité a été saisi en mai 2012. La version définitive du rapport d'évaluation fera l'objet d'une large diffusion auprès de l'ensemble des parties prenantes partout dans le monde et sera accompagnée de la réponse de la direction de la FAO aux recommandations relatives aux mesures correctives à prendre. Le rapport intégral et un bref résumé contenant les principales conclusions et recommandations de la mission d'évaluation seront ensuite mis à la disposition du public sur le site Web de la FAO consacré à l'évaluation.

1.4 Structure du rapport

15. Le chapitre 2 examine le contexte de développement en pleine mutation dans lequel la FAO doit fournir un soutien aux investissements, ainsi que les incidences de cette évolution sur l'Organisation, et passe en revue les réformes récentes et en cours entreprises par la nouvelle direction de la FAO. Le chapitre 3 évalue les progrès réalisés au regard des recommandations de l'EEI de 2007 relatives au rôle de la FAO dans le domaine des investissements et décrit les mesures prises par l'Organisation en réponse à ces recommandations. Le chapitre 4 analyse dans la durée, et de manière plus détaillée, les mesures mises en œuvre, et dresse un bilan global des résultats des activités de soutien à l'investissement de la FAO. Enfin, le chapitre 5 présente les conclusions qui se dégagent de l'analyse réalisée dans les précédents chapitres et propose cinq recommandations visant à renforcer l'action de la FAO dans le domaine du soutien aux investissements.

⁹ Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de politiques alimentaires et agricoles. FAO Rome. Janvier 2012.

CHAPITRE 2

INVESTISSEMENTS: UN CONTEXTE EXTERNE ET INTERNE EN MUTATION

16. Le présent chapitre expose les évolutions récentes en matière de développement international et met en lumière la mutation des rôles des acteurs importants, parmi lesquels le secteur privé. Il fournit un compte rendu rapide sur l'augmentation des investissements agricoles, avant d'en évoquer certaines répercussions du point de vue de l'appui de la FAO aux investissements. Il s'achève par une présentation des changements qui se déroulent depuis peu à la FAO sous l'impulsion de la nouvelle direction, entrée en fonction début 2012. En outre, l'**annexe 1** développe l'analyse figurant à la section 2.1 en proposant un examen plus complet du contexte en évolution dans lequel s'inscrit le développement.

2.1 Évolution du contexte de développement

17. En 2000, les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont impulsé un nouvel élan et une nouvelle orientation aux initiatives mondiales visant à éradiquer la pauvreté et à favoriser un développement durable et équitable. Les objectifs étaient vitaux et mesurables, les attentes étaient claires.

18. Dans les années qui ont suivi, un nouveau consensus s'est fait jour en matière de développement: un cadre de développement humain plus global a remplacé l'idée selon laquelle le développement n'était qu'une question de croissance économique. L'approche en question vise à fixer ces objectifs holistiques et à jeter les bases permettant d'en mesurer l'efficacité. Plusieurs donateurs bilatéraux ou multilatéraux et institutions de développement internationales se sont engagés à proposer une aide plus régulière et mieux harmonisée, associée à des coûts de transaction réduits, grâce au financement de stratégies par les ressources de donateurs. Pour leur part, les gouvernements de pays en développement ont promis d'améliorer la gouvernance de l'aide publique au développement (APD) et de mettre en œuvre leurs propres stratégies de croissance et de lutte contre la pauvreté, en vue de contribuer à la concrétisation des OMD. Tous les acteurs concernés sont convenus de mesurer les résultats obtenus en matière de développement. Le schéma classique «donateur-bénéficiaire» a cédé la place à des partenariats nouveaux qui se fondent sur la responsabilité mutuelle et le respect de la souveraineté des pays.

19. Dans le cadre de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, organisée en 2002, le secteur privé a été encouragé à intégrer à ses pratiques les enseignements issus du domaine du développement. Les gouvernements donateurs, les Nations Unies et les autres acteurs internationaux cherchent actuellement comment tirer davantage parti des partenariats entre les secteurs public et privé. L'un des aspects essentiels de ce changement est l'aide apportée aux gouvernements pour leur permettre de renforcer leurs capacités en vue d'attirer et de gérer les investissements privés.

20. La suite donnée au lancement des OMD et à la Déclaration de Monterrey a pris la forme de quatre forums de haut niveau, qui se sont tenus à Rome (2003), Paris (2005), Accra (2008)¹⁰ et Busan (2011)¹¹. La Déclaration de Rome traite de l'harmonisation des pratiques des donateurs, tandis que celle de Paris établit cinq principes qui sous-tendent l'efficacité du développement¹². À Accra,

¹⁰ La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/dac/aideeffectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htmff>.

¹¹ Busan Partnership for Effective Development Cooperation (2011). Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan (République de Corée), décembre. Document final disponible à l'adresse suivante: http://www.aideeffectiveness.org/busanhl4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_ENG.PDF.

¹² Les Principes de Paris sont les suivants: **appropriation** – les pays en développement s'investissent du premier rôle dans l'élaboration de leurs stratégies nationales de développement et les donateurs respectent ce rôle prédominant; **alignement** – les donateurs font reposer leur aide aux pays en développement sur les stratégies, les institutions et les procédures de ces pays; **harmonisation** – les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes et permettent une plus grande efficacité collective; **gestion axée sur les résultats** – les ressources destinées à l'aide sont gérées de manière à obtenir les meilleurs résultats; **responsabilité mutuelle** – les donateurs et les gouvernements des pays en développement sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.

l'engagement à déployer les moyens nécessaires pour obtenir des résultats en matière de développement s'est intensifié et des organisations de la société civile ont été incluses au titre de leur adhésion à l'ordre du jour concernant l'efficacité de l'aide. À Busan, le secteur privé et les économies émergentes ont été invités à la table des débats. Parallèlement, on a constaté un profond changement de l'équilibre économique et politique mondial: les pays de l'OCDE ont perdu du terrain au profit de nouvelles puissances issues du monde en développement. Celles-ci comptent désormais parmi les donateurs qui viennent en aide aux autres pays en développement et définissent la coopération en matière de développement en défendant la non-ingérence, la non-conditionnalité et l'appui à des projets apportant des avantages mutuels. Leurs plans et leurs programmes de développement sont formulés et mis en œuvre indépendamment des organismes des Nations Unies et hors des cadres fixés par la Déclaration de Paris et le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en matière d'efficacité de l'aide.

21. Parallèlement, la participation d'entreprises multinationales au développement économique et social commence à acquérir une légitimité nouvelle. Cette question fait l'objet de débats intenses au sein de la communauté du développement et de revendications croissantes de la part du secteur privé, les deux camps reconnaissant que les répercussions auront une portée considérable. L'un des éléments déclencheurs est la pression croissante qu'exercent sur les entreprises mondiales les consommateurs et les médias, qui souhaitent que celles-ci soient plus éthiques et plus réactives aux problèmes sociaux et environnementaux. Cette attitude a évidemment une incidence sur le résultat de celles qui sont considérées comme des mauvais élèves dans ces domaines. Par ailleurs, la philanthropie connaît une croissance à deux chiffres et joue un rôle important d'intermédiaire dans les nouveaux partenariats de développement conclus entre les secteurs privé et public. Certaines entités, en particulier la Fondation Bill and Melinda Gates, sont aussi en train de se constituer rapidement un portefeuille agricole et contribuent à la réflexion stratégique mondiale en matière de sécurité alimentaire, de nutrition, d'agriculture et de développement rural. La Fondation Gates dispose actuellement d'un portefeuille agricole de 1,72 milliard d'USD.

22. Selon l'analyse de la FAO, l'accès aux denrées alimentaires au niveau mondial doit augmenter d'au moins 50 pour cent d'ici à 2050¹³. En outre, la récente crise des prix de ces produits, les crises économiques et les conséquences de plus en plus manifestes du changement climatique sont des facteurs qui incitent fortement à l'évolution. D'après une étude récente commanditée par la Fondation Rockefeller, l'agriculture figure parmi les trois premiers secteurs en matière d'«investissement d'impact» en Afrique et en Asie¹⁴. Lors du sommet du G20 qui s'est tenu en 2012, un groupe de grandes entreprises, qui a pris le nom de B20, a présenté un ambitieux programme visant à gérer la crise alimentaire qui s'annonce pour 2050 avec l'aide du secteur privé, en plaçant l'agriculteur au cœur des efforts de développement, ce qui reviendrait à abandonner la notion d'«aide» au profit du «soutien à l'entrepreneuriat»¹⁵ – thème relayé par le Directeur général de la FAO dans un discours de décembre 2012.

23. Parmi les initiatives mises en place en vue de promouvoir les investissements d'entreprises axés sur le développement, citons les suivantes: Grow Africa¹⁶, plateforme lancée en mai 2011 et coordonnée par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD de l'Union africaine) et le Forum économique mondial; et la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition, engagement sur 10 ans pris par le G8 et les dirigeants africains et annoncé en mai 2012, qui vise à favoriser la croissance de l'agriculture et à extraire 50 millions de personnes de la pauvreté.

¹³ Le personnel de rang supérieur tient à signaler que le système alimentaire subit une pression inutile du fait des 30 pour cent de denrées gaspillées et de la progression de l'obésité. De son point de vue, il s'agit donc d'augmenter de 50 pour cent non pas la production, mais l'accès. Cela nécessiterait de réduire le gaspillage et d'améliorer les habitudes alimentaires, tout en accroissant la production et la productivité agricoles.

¹⁴ Les investissements d'impact consistent à investir dans des entreprises, des organisations et des fonds dans l'intention de produire un impact social et environnemental mesurable, ainsi qu'un rendement financier positif. Voir Harji, K. et Jackson, E.T. *Accelerating Impact: Achievements, Challenges and What's Next in Building the Impact Investing Industry*, Rockefeller Foundation, New York, 2012.

¹⁵ Recommandations de l'équipe spéciale du B20: Actions concrètes pour Los Cabos, page 4. Disponible à l'adresse suivante: <http://b20.org/documentos/B20-Task-Force-Recommendations.pdf>

¹⁶ Vous trouverez des informations sur Grow Africa à l'adresse suivante: <http://www.weforum.org/videos/grow-africa-2012>.

24. En somme, de nouvelles alliances mondiales sont en train de se constituer. Elles visent à traiter les multiples dimensions du développement agricole. Au nord comme au sud, le secteur public cherche à nouer des partenariats avec le secteur privé et des groupes de la société civile, qui sont maintenant perçus à la fois comme des parties intéressées par les politiques et des partenaires en matière d'investissements centrés sur le développement. Ces évolutions influenceront considérablement les conséquences futures des investissements sur la sécurité alimentaire et l'agriculture. La FAO doit contribuer à ces changements si elle entend conserver son rôle mondial dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la nutrition, de l'agriculture et du développement rural.

2.2 Évolution du niveau des investissements agricoles

25. Bien que les investissements agricoles soient déterminants en matière de développement, il est difficile d'en connaître les sources et l'ampleur dans les pays à revenus moyens et faibles. Aucune institution n'est en mesure de brosser un tableau tout à fait fiable des évolutions ni de distinguer systématiquement entre les dépenses récurrentes et les investissements¹⁷. Par ailleurs, les données disponibles ne sont pas à jour. Comme indiqué plus haut, ce sont les agriculteurs eux-mêmes qui financent la plus large part des investissements, et de loin. En effet, celle-ci représente plus du triple des montants investis par les gouvernements et les entreprises nationales. Viennent ensuite les investissements publics, l'investissement étranger direct (IED) et l'aide publique au développement (APD), sachant que l'IED représente six fois l'APD¹⁸. Rappelons que la présente évaluation, axée sur les travaux de la Division du Centre d'investissement, traite des investissements publics, des investissements commerciaux nationaux, de l'IED et de l'APD, mais pas des investissements réalisés par les petits producteurs sur leurs exploitations.

26. Au niveau mondial, l'APD destinée à l'agriculture a connu un pic dans les années 1980, avant d'amorcer un recul dans les années 1990. L'édition 2008 du Rapport sur le développement dans le monde (Banque mondiale), consacrée à l'agriculture, a appelé l'attention de la communauté internationale sur le fait que la part de l'APD accordée à l'agriculture avait connu une forte diminution. Elle était en effet passée de 18 pour cent en 1979 à 3,5 pour cent en 2004 et, en valeur absolue, de 8 milliards d'USD en 1984 à 3,4 milliards d'USD en 2004 (mesure réalisée en USD de 2004)¹⁹. Précisions que l'aide multilatérale a baissé davantage que l'aide bilatérale et que c'est en Afrique et en Asie que l'APD à destination de l'agriculture a enregistré la chute la plus vertigineuse.

27. Bien que l'APD concernant l'agriculture ait recommencé à croître en 2005, elle demeure globalement inférieure à son niveau maximal²⁰ (voir les figures 2 et 3, ci-après). En 2007-2009, les engagements bilatéraux et multilatéraux dans le domaine de l'agriculture, au sens large, ont avoisiné les 7 milliards d'USD par an²¹.

28. En Afrique subsaharienne, l'APD destinée à l'agriculture avait augmenté dans les années 1980. En 2005, cependant, elle était revenue à son niveau de 1975 (en valeur réelle)²². Aujourd'hui, bien que le montant de l'APD accordée à la région soit en hausse, la part captée par l'agriculture demeure proportionnellement inférieure à celle que ce secteur représente dans l'économie globale du continent et plus faible (par personne employée à l'agriculture) que dans les années 1980²³.

¹⁷ Lowder, Sarah K. et Brian Carisma. 2011. *Financial resource flows to agriculture: A review of data on government expenditures, official development assistance and foreign direct investment*. FAO: Rome.

¹⁸ *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2012: Investir dans l'agriculture pour un avenir meilleur*. FAO, Rome. Décembre 2012. Chapitre 2. En 2009, l'IED dont ont bénéficié les pays à revenus moyens et faibles dans l'ensemble des secteurs a été estimée à 823 milliards d'USD, contre 133 milliards pour l'APD. Source: Kusi Hornberger, Investment Climate Department, Groupe de la Banque mondiale.

¹⁹ Rapport sur le développement dans le monde 2008: *Agriculture for Development*. Banque mondiale. Page 41.

²⁰ Lowder et Carisma. *Op cit.* Page 7.

²¹ Lowder et Carisma. *Op cit.* Page 21.

²² Rapport sur le développement dans le monde 2008. *Op cit.* Page 42.

²³ Lowder et Carisma. *Op cit.* Page 25.

Figure 2: Engagements en matière d'APD, pour l'ensemble des secteurs, et part de l'agriculture (1973-2009)

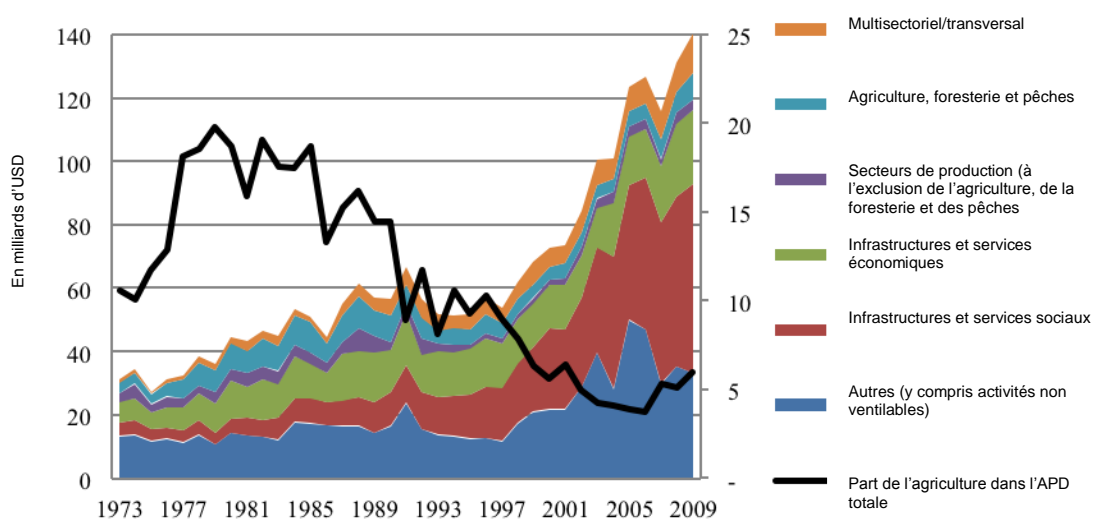
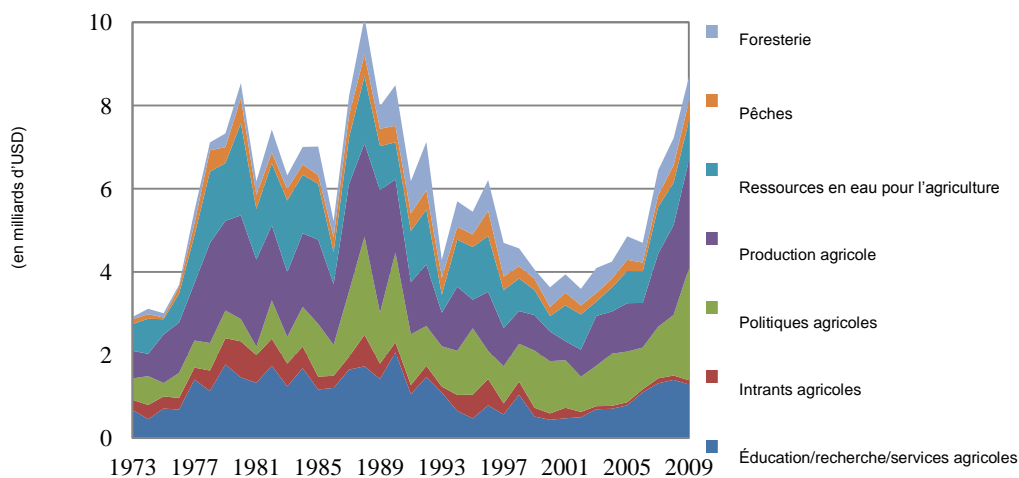


Figure 3: APD à destination de l'agriculture, par secteur (1973-2009)



Source: Lowder et Carisma

29. Dans toutes les régions, à l'exception de l'Europe et de l'Asie centrale, la proportion des dépenses engagées dans l'agriculture par les gouvernements des pays à revenus moyens et faibles a considérablement diminué entre 1980 et 2007. En Afrique subsaharienne, par exemple, elle est passée de 6 pour cent en 1980 à 3,6 pour cent en 2000 et à 2,7 pour cent en 2007²⁴. La Déclaration sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique (Maputo, 2003) prévoyait pourtant la création du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) et appelait les gouvernements à augmenter de 10 pour cent dans les cinq ans la part annuelle des dépenses consacrées à l'agriculture et au développement rural. En 2010, seuls sept pays d'Afrique subsaharienne déclaraient avoir atteint la cible²⁵.

30. La crise des prix des denrées alimentaires qui a sévi en 2007-2008 et les importantes fluctuations des cours enregistrées en 2010-2012 ont donné davantage d'élan aux initiatives visant à enrayer la baisse des investissements agricoles et à renverser la vapeur en la matière. Depuis 2008, l'APD destinée à l'agriculture a augmenté et l'IED a cru à mesure que les investisseurs privés se sont intéressés au secteur agricole des pays en développement. Ainsi, le Groupe de la Banque mondiale a approuvé en 2009 un plan d'action pour l'agriculture prévoyant de faire passer ses prêts dans le secteur agricole de 4,1 milliards d'USD par an (2006-2008) à 8,3 milliards d'USD par an (2010-2012), niveau qui a même été dépassé en 2011-2012. Par ailleurs, le FIDA a étendu ses opérations en s'engageant à accorder des prêts et des subventions à concurrence de 1 milliard d'USD par an pour 2010-2012. Néanmoins, si l'on considère les sources dans leur ensemble, les décaissements bruts demeurent bien en deçà des sommes promises²⁶ et les engagements pris lors du sommet du G8 organisé à L'Aquila (Italie) pourraient se traduire par de nouvelles hausses. Cependant, il n'apparaît toujours pas clairement si les sommes dont il est question – 20 milliards d'USD sur trois ans – sont des fonds supplémentaires ou le fruit d'une simple réallocation de fonds déjà promis, mais pas encore versés. En outre, étant donné le ralentissement que connaît actuellement l'économie mondiale, l'APD a chuté de 2,7 pour cent en 2011. Son montant net s'élevait alors à 133,5 milliards d'USD²⁷.

31. Comme signalé dans la section précédente, les investissements commerciaux étrangers et nationaux sont de plus en plus importants pour le secteur agricole. Les investisseurs s'attachent à chaque partie de la chaîne de valeur, tout en essayant de protéger les ressources naturelles et de garantir les approvisionnements sur le long terme. Cependant, les données fiables sont rares. Les informations qui existent sur l'IED ne concernent que quelques pays et, selon les estimations portant sur 2007 et 2008, plus de 900 milliards d'USD par an ont été investis sous la forme d'IED dans l'ensemble des secteurs des pays à revenus moyens et faibles. Or, 0,8 pour cent seulement de ces investissements, soit 720 millions, était destiné à l'agriculture. D'après des séries de données non publiées par la CNUCED, l'IED dans le secteur agricole était estimé à 3 milliards d'USD par an en 2006-2008 pour l'ensemble des pays²⁸. Une partie de la hausse apparente s'explique par une augmentation des déclarations de la part des pays. Néanmoins, l'IED principalement axé sur la production agricole primaire est éclipsé par les investissements dans le secteur non agricole de l'alimentation et des boissons²⁹.

32. Pour ce qui est des perspectives, il existe diverses estimations des investissements qui seraient nécessaires pour nourrir le monde, compte tenu de plusieurs facteurs prévisibles: la croissance démographique, la hausse des revenus, l'évolution des régimes alimentaires et le changement climatique. Selon les chiffres de la FAO, il faudra 83 milliards d'USD supplémentaires par an pour combler le fossé entre les 142 milliards d'USD, provenant de l'ensemble des sources, que les pays à

²⁴ *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2012. Op cit. Page 47.*

²⁵ Il s'agit des pays suivants: Éthiopie, Niger, Mali, Malawi, Burkina Faso, Sénégal et Guinée.

²⁶ Lowder et Carisma. *Op cit. Page 23.*

²⁷ Dix-neuf donateurs extérieurs au CAD de l'OCDE déclarent à ce dernier l'aide qu'ils fournissent (Arabie saoudite, Chypre, Émirats arabes unis, Estonie, Hongrie, Koweït, Lettonie, Lituanie, Pologne, province chinoise de Taïwan, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie, Islande, Israël, Liechtenstein, Thaïlande, Turquie). En revanche, les pays du groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) ne le font pas. (Piciotto: 2011)

²⁸ CNUCED, 2009. Rapport sur le développement dans le monde 2009: *Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*. New-York et Genève, Nations Unies – citation par Lowder et Carisma, 2011. Page 29.

²⁹ La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, décembre 2012. *Op cit. Page 34.* Lowder et Carisma. *Op cit. Page 30.*

revenus moyens et faibles ont investis annuellement sur la dernière décennie et les besoins à l'horizon 2050. En d'autres termes, les investissements annuels dans le secteur agricole doivent augmenter de plus de 50 pour cent³⁰. En conclusion, les rares éléments concrets dont on dispose suggèrent que les investissements agricoles cumulés des différentes sources connaissent une croissance rapide, qui devrait encore s'accélérer et que la composante qui augmente le plus vite est l'investissement privé des entreprises internationales et nationales.

2.3 Conséquences du point de vue de la FAO et de son appui à l'investissement

33. Il ressort des entretiens réalisés et de l'examen de documents de la FAO que celle-ci est à la traîne par rapport aux autres organisations intéressées par le développement pour ce qui est de reconnaître l'évolution de la communauté du développement et l'existence de modes de gouvernance plus intégrateurs en matière de développement agricole, et d'y participer. La FAO doit gagner la confiance des alliances et acteurs nouveaux et les comprendre suffisamment bien pour être en mesure de gérer des partenariats stratégiques efficaces du point de vue de l'Organisation dans son ensemble et de ses États Membres.

34. Il est particulièrement important, entre autres, de considérer les entreprises du secteur privé comme une source éventuelle d'investissements dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la nutrition, de l'agriculture et du développement rural et, plus encore, comme un partenaire de développement. Récemment, la FAO a établi de manière plutôt rigide sa neutralité vis-à-vis du secteur privé, ce que les dirigeants de ce secteur rencontrés par l'équipe ont perçu comme une attitude peu avenante. Un directeur de haut niveau de la FAO a expliqué clairement ce point de vue: «*La FAO doit conseiller les gouvernements et non travailler directement avec le secteur privé.*». La section 4.1.1 revient plus en détail sur cette tension.

35. Au cours des années visées par la présente évaluation, la FAO a généralement joué un rôle d'observateur en se tenant quelque peu à l'écart des principales initiatives du secteur privé, même lorsque celles-ci pouvaient être centrales dans sa mission. Ainsi, bien qu'elle ait fourni une expertise, des connaissances et des données, elle ne s'est pas comportée comme un véritable partenaire dans des initiatives pouvant s'avérer influentes comme le Forum économique mondial, Grow Africa et la nouvelle Initiative mondiale pour la sécurité alimentaire.

36. Surtout, la FAO doit parvenir à considérer la mutation du contexte non pas comme une menace, mais comme une ouverture et envisager de nouveaux partenariats comme un moyen de financer ses travaux en faveur des investissements. Elle doit exploiter et étendre sa riche base de connaissances de façon à en faire un atout international et travailler avec les États Membres en vue d'atteindre ses objectifs tant mondiaux que locaux. Au fil du temps, elle devra rebâtir sa réputation de chef de file pour tous les aspects de son mandat, en particulier l'appui aux investissements agricoles.

2.4 FAO 2012. Changements découlant de l'entrée en fonction de la nouvelle direction et du nouveau Cadre stratégique

37. En janvier 2012, le nouveau Directeur général de la FAO a lancé un processus de réflexion stratégique visant à déterminer l'orientation stratégique future de l'Organisation. Il s'agit notamment de réécrire le Cadre stratégique 2010-2019 et d'élaborer un nouveau plan à moyen terme 2014-2017 ainsi que le Plan de travail et budget 2014-2015, dans le cadre duquel la mise en œuvre débutera officiellement. Le processus est également lié à plusieurs changements d'importance que la FAO a entrepris au cours de l'exercice biennal 2012-2013. De ce fait, l'objectif n'était pas figé, ce qui a compliqué la présente évaluation tout en démontrant que l'Organisation était résolue à changer. Les recommandations de l'évaluation sont d'ailleurs destinées à y contribuer.

38. Le processus de planification stratégique comprenait notamment la consultation d'un Groupe d'experts sur la stratégie indépendant, ainsi que du personnel de la FAO au siège et dans les bureaux décentralisés, des États Membres et de partenaires extérieurs. Un premier cycle de discussions a

³⁰ Comment nourrir le monde en 2050. Forum d'experts de haut niveau (FAO). Rome. Juin 2009. Pages 16-17.

permis de recenser huit grandes tendances mondiales et sept «défis mondiaux en matière de développement», que la FAO doit relever³¹.

39. Pour guider l'Organisation dans cette voie, cinq nouveaux Objectifs stratégiques ont été formulés en remplacement des 11 qui figuraient dans le Cadre 2010-2019. Début décembre 2012, ils ont été décrits dans les grandes lignes (voir l'encadré 3).

Encadré 3. Les cinq nouveaux Objectifs stratégiques (décembre 2012)

Objectif stratégique 1. *Éradiquer la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition.* La FAO contribuera à l'éradication de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition grâce à trois résultats organisationnels, à savoir que les pays Membres et leurs partenaires de développement: i) prennent des engagements politiques explicites et y consacrent des ressources; ii) adoptent des mécanismes de gouvernance fondés sur des données probantes et inclusifs; et iii) formulent, mettent en œuvre, contrôlent et évaluent les politiques, les programmes et les investissements.

Objectif stratégique 2. *Accroître et améliorer de manière durable la fourniture de biens et de services issus de l'agriculture, des forêts et des pêches.* Les quatre résultats organisationnels que la FAO cherche à atteindre sont les suivants: i) les producteurs et les gestionnaires de ressources naturelles adoptent des pratiques qui visent la concrétisation de l'Objectif stratégique 2; ii) les parties prenantes dans les différents pays Membres renforcent la gouvernance, à savoir la législation, les politiques et les institutions qui sont indispensables pour soutenir les producteurs lors de la transition vers des systèmes agricoles durables; iii) les parties prenantes adoptent et mettent en œuvre les mécanismes internationaux de gouvernance nécessaires aux fins de l'Objectif stratégique 2; et iv) les parties prenantes prennent des décisions fondées sur des données probantes lors de la planification et de la gestion de l'agriculture et des ressources naturelles, en vue de soutenir la transition vers une agriculture durable au moyen d'activités de suivi, de l'élaboration de statistiques, d'évaluations et d'analyses.

Objectif stratégique 3. *Réduire la pauvreté rurale.* Les trois résultats organisationnels que la FAO s'efforce d'obtenir sont les suivants: i) dans les pays Membres, l'environnement est plus propice pour que les petits exploitants et les petits entrepreneurs ruraux, aussi bien les hommes que les femmes, parviennent à s'extraire de la pauvreté; ii) dans les pays Membres, l'environnement est plus propice pour que la croissance agricole ouvre davantage de perspectives d'emplois décents (agricoles et non agricoles) en milieu rural, pour les hommes, les femmes et les jeunes; et iii) les gouvernements et leurs partenaires du développement formulent et exécutent des politiques et des programmes qui optimisent les effets bénéfiques des filets de protection sociale sur la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire et la gestion durable des ressources naturelles.

Objectif stratégique 4. *Favoriser la mise en place de systèmes alimentaires et agricoles plus ouverts et plus efficaces aux niveaux local, national et international.* Les trois résultats organisationnels que la FAO vise sont les suivants: i) les politiques, les cadres réglementaires et les biens publics renforcent l'ouverture des systèmes alimentaires et agricoles et leur efficacité; ii) la collaboration public-privé est renforcée pour répondre aux défis et aux risques rencontrés par les petits exploitants et les participants les plus défavorisés des systèmes alimentaires et agricoles; et iii) les accords et mécanismes internationaux favorisent l'ouverture et l'efficacité des marchés.

Objectif stratégique 5. *Renforcer la résistance des moyens de subsistance aux crises et aux menaces.* Les quatre résultats organisationnels que la FAO recherche sont les suivants: i) les systèmes et les cadres de réglementation juridiques, politiques et institutionnels sont améliorés aux fins de la gestion des risques de catastrophes et de crises pour l'agriculture, la nutrition, la sécurité alimentaire et la sécurité sanitaire des aliments; ii) les menaces connues et les menaces de type nouveau pesant sur l'alimentation, la nutrition et l'agriculture sont identifiées et font l'objet de prévisions, d'analyses et d'un suivi en vue de déclencher les décisions et les mesures qui conviennent; iii) les capacités sont renforcées dans le domaine de la prévention et de l'atténuation des effets afin de réduire les probabilités et la gravité des catastrophes et des crises menaçant les systèmes agricoles et alimentaires; et iv) les catastrophes et les crises qui touchent les systèmes alimentaires sont gérées de manière efficace et transparente, notamment en ce qui concerne les activités de préparation, la cohérence des interventions et l'efficacité des mesures de transition après une crise.

Source: Résumé rédigé à partir du *Cadre stratégique révisé et ébauche du Plan à moyen terme 2014-2017* (CL-145/4), document élaboré pour la session du Conseil de la FAO qui s'est tenue du 3 au 7 décembre 2012.

³¹ Ils sont décrits dans le *Cadre stratégique révisé et ébauche du Plan à moyen terme 2014-2017* (pp. 7-9) tels qu'ils ont été présentés au Conseil de la FAO (3-7 décembre 2012): <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/mf199f.pdf>.

40. On a donc constitué cinq groupes de travail chargés d'affiner les objectifs proposés et d'élaborer dans les grandes lignes des plans d'action visant leur mise en œuvre. Le Cadre stratégique révisé et ébauche du Plan à moyen terme 2014-2017 a ainsi été présenté au Conseil de la FAO en décembre 2012.

41. Le Cadre stratégique proposé va bien au-delà de tous les cadres précédents pour ce qui est d'insister sur le rôle de facilitateur de la FAO quant à la création des environnements politiques et juridiques porteurs sans lesquels il est impossible de favoriser et d'orienter les investissements. Bien qu'un seul des résultats organisationnels figurant sous l'Objectif stratégique 1 fasse référence de manière spécifique aux investissements, presque toutes les actions qui découlent de ces résultats organisationnels permettraient d'améliorer les politiques, de créer des environnements propices, d'entreprendre des initiatives de facilitation et de renforcer les capacités, ce qui serait en grande partie favorable à la qualité comme à l'efficacité des investissements liés à l'agriculture. L'Objectif stratégique 4, en particulier, décrit dans les grandes lignes les actions qui permettraient de rendre possible et de faciliter la collaboration public-privé, ce qui est incontestablement essentiel en matière d'appui à l'investissement³². En outre, tous les objectifs doivent bénéficier d'investissements si l'on souhaite qu'ils se concrétisent.

42. Par ailleurs, le Cadre stratégique diffère aussi de ses prédécesseurs en ceci, qu'il prend soin d'éviter toute distinction entre les divisions techniques de la FAO – problème de cloisonnement que l'Organisation tente actuellement de résoudre. Les objectifs sont des cibles globales qui nécessiteront des niveaux de contribution variables de la part de la FAO, les conséquences attendues – mais tacites – étant une meilleure collaboration interne, une compréhension commune des résultats souhaités et une approche cohérente de la manière dont il faut procéder pour les obtenir. Au moment de la rédaction du présent rapport, nous ignorons encore comment ce changement doit s'opérer et quelles décisions seront prises en matière d'allocation budgétaire pour financer les travaux interdivisionnaires. L'évaluation traite la question dans des chapitres ultérieurs.

43. Dans le cadre du processus de réflexion stratégique, il s'est agi notamment de déterminer les «avantages comparatifs» de la FAO en recensant les actions qu'il faudrait entreprendre en vue de relever les sept défis mondiaux et les domaines dans lesquels la FAO présentait des compétences ou des capacités particulières lui permettant d'agir efficacement. Il en est ressorti un tableau relativement long, mais utile³³, qui fait référence 14 fois à l'avantage comparatif de la FAO pour ce qui est de faciliter des investissements plus efficaces dans l'agriculture et le développement rural, principalement sur la base des travaux de la Division du Centre d'investissement.

44. Les nouveaux Objectifs stratégiques proposés et les actions envisagées doivent être mis en œuvre au travers des sept fonctions essentielles de la FAO nouvellement définies (voir l'encadré 4), qui sont considérées comme «*les principaux moyens d'action que la FAO devra mettre en œuvre pour obtenir des résultats*»³⁴.

³² Signalons qu'au moment de l'achèvement du présent rapport il a été annoncé que le responsable de l'équipe chargée de l'Objectif stratégique 4 serait un haut fonctionnaire du Centre d'investissement.

³³ On peut le consulter dans le document intitulé *Attributs, fonctions essentielles et avantages comparatifs de la FAO* (pages 10-28, <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md881E01.pdf>), annexe Internet au projet de Cadre stratégique révisé qui a été présenté au Conseil de la FAO à sa session de juin 2012.

³⁴ Plan à moyen terme 2010-2013, page 10.

Encadré 4. Les sept nouvelles fonctions essentielles (décembre 2012)

- 1) Appuyer les pays dans l'élaboration et la mise en œuvre d'*instruments normatifs et de fixation de normes*, tels les accords internationaux, codes de conduite, normes techniques et autres.
- 2) Assembler, analyser, contrôler et améliorer l'accès *aux données et à l'information*, dans des domaines relevant du mandat de la FAO.
- 3) Favoriser, promouvoir et appuyer *le dialogue sur les politiques* aux niveaux mondial, régional et national.
- 4) Orienter et appuyer le renforcement des capacités aux niveaux national et régional pour l'élaboration, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation *de politiques, d'investissements et de programmes fondés sur des données factuelles*.
- 5) Orienter et appuyer des activités permettant de rassembler, disséminer et améliorer l'utilisation *des produits de la connaissance, des technologies et des bonnes pratiques* dans les domaines relevant du mandat de la FAO.
- 6) Faciliter *la création de partenariats* pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural entre les gouvernements, les partenaires de développement, la société civile et le secteur privé.
- 7) *Mener des actions de sensibilisation et de communication* aux niveaux national, régional et mondial dans les domaines relevant du mandat de la FAO.

45. Seule la quatrième fonction essentielle fait référence explicitement aux investissements, tandis que la sixième englobe les partenariats avec le secteur privé. Cependant, les première, troisième et septième peuvent aussi être reliées aux travaux d'appui aux investissements. Outre les fonctions essentielles, le processus de réflexion stratégique a permis de déterminer deux thèmes transversaux qui doivent être présents dans tous les travaux de la FAO. Le premier est la parité hommes-femmes, que la FAO doit traiter de manière systématique et transversale dans tous ses domaines de travail si elle entend exécuter correctement son mandat et concrétiser ses objectifs mondiaux³⁵. Le second est la gouvernance, dans laquelle le rôle de l'Organisation sera de renforcer explicitement les processus pertinents et les systèmes de prise de décision aux niveaux mondial, régional, national et local³⁶. Il est intéressant de noter que deux des sept équipes spéciales chargées de la réflexion stratégique – celles intéressées respectivement par la gouvernance et par l'Objectif stratégique 4 – étaient dirigées par des fonctionnaires de la Division du Centre d'investissement, ce qui témoigne du haut degré de professionnalisme de cette entité.

46. Globalement, le Cadre stratégique nouvellement proposé s'écarte largement de l'approche que la FAO adoptait par le passé en matière de planification stratégique. Le but de l'évaluation est, entre autres, de permettre de juger le processus dans son ensemble, mais les recommandations du présent rapport ont vocation à faire en sorte que l'appui de la FAO aux investissements publics et privés réalisés dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la nutrition, de l'agriculture et du développement rural, dont le volume connaît une croissance rapide, joue son rôle légitime en aidant l'Organisation à remplir ses objectifs, soit pris en considération comme il se doit et soit rendu suffisamment explicite dans la mise en œuvre des nouveaux Objectifs stratégiques.

³⁵ Réunion du Groupe d'experts sur la stratégie, septembre 2012, note sur le thème transversal «parité hommes-femmes».

³⁶ Réunion du Groupe d'experts sur la stratégie, septembre 2012, note sur le thème transversal «gouvernance».

CHAPITRE 3

RÔLE DE LA FAO DANS L'INVESTISSEMENT DEPUIS L'EEI

47. Le présent chapitre examine les conclusions de l'Évaluation externe indépendante (EEI) réalisée par la FAO en 2007, concernant le rôle de la FAO dans l'investissement. L'EEI, qui a été commandée par les États Membres de la FAO en 2004 et supervisée par un comité spécial du Conseil de la FAO, a présenté en juin 2007 son rapport final³⁷ centré sur la période commençant en 1990.

48. Pour examiner les activités d'investissement de la FAO, l'EEI s'est presque exclusivement concentrée sur le Centre d'investissement (TCI), sur lequel nous avons par conséquent aussi choisi d'axer ce chapitre. Les observations de l'EEI servent de référence pour évaluer les progrès accomplis par la suite. D'autres examens des opérations du TCI sont aussi envisagés pour fournir des données de référence supplémentaires. Le chapitre décrit ensuite l'évolution du Centre d'investissement depuis l'EEI, ainsi que ses incidences sur les activités de la FAO à l'appui de l'investissement.

3.1 Les conclusions de l'EEI sur l'investissement et le Centre d'investissement

49. L'EEI portait sur la FAO dans son ensemble, mais, comme on l'a fait observer, elle a principalement axé ses travaux sur le Centre d'investissement de la FAO (TCI)³⁸. La FAO a signé son premier accord de coopération avec la Banque mondiale en 1964³⁹ (voir l'encadré 5). Un grand nombre d'accords ont été conclus par la suite avec d'autres organisations et institutions financières internationales, mais la Banque mondiale reste le principal partenaire du Centre d'investissement.

50. L'EEI a noté qu'en dépit de ses efforts pour mettre au point des pratiques optimales, la FAO ne parvenait pas à utiliser les services du Centre d'investissement pour faire mieux connaître ses connaissances techniques aux institutions financières internationales et aux États Membres, ce qui était une défaillance majeure, tout comme son incapacité à tirer des enseignements de ses travaux en contact avec les institutions financières internationales. L'EEI a attribué ces défaillances en partie au manque de collaboration entre le Centre d'investissement (TCI) et les autres divisions de la FAO, dont atteste la faible participation du personnel des autres divisions aux travaux du Centre d'investissement dans le cadre de ses programmes de coopération. L'EEI s'est aussi intéressée à la décentralisation de la FAO qui, selon elle, ne fonctionnait pas bien, était insuffisante, fragmentée, avait un coût élevé et de maigres avantages.

³⁷ Lorsqu'il a accepté en novembre 2004, de lancer une évaluation externe indépendante de la FAO, le Conseil a déclaré: *“Cette évaluation vise à renforcer et à améliorer la FAO, en tenant compte de l'efficacité avec laquelle l'Organisation s'acquitte de son mandat... L'évaluation portera sur tous les aspects du travail, de la structure institutionnelle et des processus de décision de la FAO, y compris sur son rôle au sein du système international. Elle pourrait aussi être utile à l'examen du Cadre stratégique.”* Rapport de l'Évaluation externe indépendante de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Rome. Juin 2007. Page 47 Le Rapport de l'EEI est disponible à l'adresse: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827f02.pdf>

³⁸ Le Centre d'investissement a aussi fait l'objet de plusieurs examens antérieurs– dont un en vue de l'EEI. Ces examens antérieurs sont résumés dans le Rapport initial de cette évaluation (Annexe 6).

³⁹ *Mémoire d'entente concernant les accords de travail entre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture d'une part et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et l'Association internationale pour le développement d'autre part* 2 avril 1964. Ce document est reproduit à l'Annexe 5.

Encadré 5. Origine et objet du Centre d'investissement

L'accord instituant le Programme de coopération FAO-Banque mondiale qui a établi le Centre d'investissement en 1964, a été conclu par les deux institutions suite à la décision suivante* *“...Maintenant que la Banque a l'intention de faire une plus large place aux programmes d'amélioration de la production agricole, qui intéressent également la FAO, ...cette coopération devra être intensifiée.”* Les deux institutions sont convenues:

de coopérer “en vue d'aider les États qui font partie des deux Organisations à définir et à préparer des projets agricoles qui cadrent avec les objectifs de développement économique et les politiques générales de la Banque et de la FAO et dont la Banque soit disposée à envisager le financement.”

L'accord prévoyait que la FAO fournirait *“l'assistance technique requise pour l'exécution des projets financés par la Banque.”* Le personnel de l'unité devait être *une équipe de spécialistes très compétents à l'intérieur du Secrétariat de la FAO, qui puisse se consacrer en permanence à ce travail.* C'est ainsi qu'a été créée l'une des plus grandes divisions de la FAO, le Centre d'investissement, dont la structure et les fonctions ont évolué au fil du temps, puisqu'il a négocié plusieurs autres accords de coopération avec d'autres institutions financières internationales – même si celui avec la Banque mondiale demeure de loin le plus important.

Dans son examen des activités du Centre d'investissement, l'EEI a noté que la mission initiale du Centre consistait à mettre les capacités techniques de la FAO à disposition pour concevoir des projets d'investissement de façon à ce que:

- a) les États Membres de la FAO aient un accès élargi aux financements destinés au développement agricole;
- b) les institutions financières internationales aient accès à des expertises de haut niveau pour aider leurs clients (pays en développement) à formuler des propositions d'investissement rationnelles; et
- c) la FAO soit en mesure de parfaire ses connaissances techniques et d'acquérir de l'expérience, grâce à sa contribution à des projets de grande envergure mis en œuvre par des institutions financières internationales.

Cette déclaration d'intention correspond toujours à une partie du travail du Centre d'investissement (bien que l'équipe d'évaluation considère que le troisième de ces objectifs est loin d'être atteint), mais depuis l'EEI, la mission du Centre a été sensiblement élargie de façon à inclure les trois Résultats de l'Organisation associés à l'Objectif stratégique L (voir plus loin, Section 3.1).

* D'après le texte original du “Mémoire d'entente concernant les accords de travail entre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture d'une part et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et l'Association internationale pour le développement d'autre part” Rome, 1964. (le texte intégral du document figure à l'Annexe 5)

** IEE, p.98

51. L'EEI a tiré un certain nombre de conclusions concernant la performance du Centre d'Investissement⁴⁰. Dans un monde où la production alimentaire était inadéquate pour répondre à l'augmentation de la demande, découlant de la croissance de la population et des revenus, l'EEI a noté que la demande de services au Centre d'investissement n'évoluait pas et que ses recettes étaient en baisse. Le Centre était en sous-effectif critique dans certains domaines, et dépourvu de spécialistes dans d'autres, y compris dans plusieurs nouveaux secteurs de croissance potentiels, et la baisse de la qualité du personnel était évidente⁴¹. Les paragraphes qui suivent mettent en relief les constatations de l'EEI présentant un intérêt particulier pour la présente évaluation.

- a) La nature des activités du Centre d'investissement a considérablement évolué. Son mandat consistait à l'origine à formuler des projets de A à Z ce qui impliquait d'envoyer sur le terrain des équipes complètes du Centre d'investissement. Au moment où l'EEI a été réalisée, cette approche avait été pratiquement abandonnée, en particulier pour les travaux de la Banque mondiale. Le rôle du Centre d'investissement avait évolué et se limitait à fournir quelques personnes pour des missions conduites par les institutions financières internationales.

⁴⁰ FAO, op.cit. Cette section se fonde en grande partie sur les paragraphes 355 à 366 de l'EEI.

⁴¹ EEI Op cit. Page 99

- b) Le personnel du Centre d'investissement était dans l'ensemble bien qualifié, mais certaines compétences manquaient⁴². Quelques institutions financières internationales estimaient que la qualité du personnel était en baisse, en partie à cause de la politique de recrutement de la FAO basée sur le critère de répartition géographique. Le nombre de consultants externes employés par le Centre d'investissement avait fortement augmenté depuis le début des années 90: selon l'EEI, cela était dû au fait que le Centre d'investissement préfère fournir les semaines de travail les moins chères possible sans penser que les membres du personnel du Centre d'investissement doivent être payés, même s'ils n'ont pas de travail à facturer.
- c) Compte tenu de l'évolution du rôle du Centre d'investissement, qui au lieu de fournir des équipes complètes aux institutions financières internationales se limite à leur apporter quelques personnes, il devient de plus en plus difficile de contrôler et d'évaluer la qualité de la contribution de la FAO. Sur la base des données d'évaluation de la Banque mondiale, l'EEI n'a pas repéré de différence de qualité significative entre les contributions de la FAO aux activités de la Banque mondiale et celles du personnel des institutions ou d'autres consultants⁴³.
- d) La qualité des services fournis par le Centre d'investissement aux institutions financières internationales était satisfaisante, mais la demande de services au Centre et son rôle dans la désignation des chefs d'équipe, n'évoluaient pas. Cela est dans une large mesure attribué à la forte baisse de l'Aide publique au développement (APD) consacrée à l'agriculture.
- e) L'EEI a noté que l'affaiblissement de la demande de services au Centre d'investissement était également lié à la croissance de la demande de nouvelles compétences pour les activités à valeur ajoutée, le secteur agroalimentaire, les chaînes de valeur des produits agricoles, le développement des échanges et les financements par le secteur privé. Le Centre d'investissement manquait aussi de personnel suffisamment qualifié en matière de politique sectorielle et sous-sectorielle pour contribuer à des secteurs en expansion, comme les stratégies de réduction de la pauvreté, le soutien budgétaire et les approches sectorielles.
- f) L'EEI a conclu que les activités du Centre d'investissement étaient pertinentes, mais que rien n'indiquait qu'il ait mobilisé plus d'investissement dans les pays emprunteurs que si les institutions financières internationales avaient fait appel à d'autres sources. Les États Membres considéraient que la FAO était plus neutre que les institutions financières internationales, mais le recours de plus en plus fréquent à des spécialistes du Centre d'investissement (qu'il s'agisse de fonctionnaires ou de consultants) pour des missions dirigées par d'autres institutions a réduit l'influence de la FAO sur la conception des projets, terni son identité et réduit son rôle en tant que partenaire de développement.
- g) En ce qui concerne la Banque mondiale qui est, aux yeux du personnel technique de la FAO, son principal partenaire, l'EEI estimait que la FAO devait chercher à coopérer de façon plus systématique aux activités qu'elle mène dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, afin de remplir sa mission de courtier du savoir agricole dans le monde⁴⁴. Tout en reconnaissant que plusieurs liens valables unissaient la FAO et la Banque mondiale, notamment la collaboration au Rapport sur le développement dans le monde 2008, l'EEI notait aussi des problèmes d'asymétrie de pouvoirs entre les deux organisations, lorsque des décisions devaient être prises au sujet d'initiatives communes ainsi que le jugement porté par quelques Directeurs de pays de la Banque mondiale concernant les coûts élevés, les procédures administratives compliquées et la qualité de l'expertise de la FAO considérée en baisse⁴⁵.

⁴² Entre 1996 et 2006, le nombre de postes permanents avait diminué, tombant de 85 à 69.

⁴³ Comme la Banque mondiale a supprimé le Groupe de l'assurance qualité chargé d'évaluer la qualité des projets d'investissement au stade initial, la présente évaluation n'a pas été en mesure de faire le point sur cette constatation.

⁴⁴ EEI OP cit. Page 208

⁴⁵ EEI Op cit. Page 209

52. En substance, l'EEI concluait que les opportunités offertes par les accords de coopération entre la FAO et des institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le FIDA, avaient toujours été importantes, mais que leur utilité diminuait. Pour que le Centre d'investissement continue à bien fonctionner, l'EEI recommandait à la FAO de⁴⁶:

- **Redéfinir sa stratégie** dans le nouveau contexte de l'aide où les États Membres définissent leurs propres priorités, approches et plans d'investissement, en forgeant de nouveaux partenariats avec d'autres institutions financières internationales, en garantissant un soutien extrabudgétaire à long terme et une approche intégrée entre le Centre d'investissement et d'autres divisions de la FAO, afin d'apporter plus à ses partenaires, par le biais du Centre d'investissement.
- **Renforcer encore sa collaboration** avec la Banque mondiale, le FIDA et la Banque africaine de développement (BAfD), cette coopération devant être basée non seulement sur des contributions dans les domaines techniques et politiques, mais aussi sur des compétences, en vue de relier les partenariats centrés sur les pays aux possibilités de prêt des institutions financières.
- **Maintenir la qualité de ses contributions** aux investissements visant les dimensions émergentes de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de l'agriculture et du développement rural, tels que les activités à valeur ajoutée et le travail qui se fait en amont en matière de politiques, pour lequel la FAO devra recruter du personnel ayant les années d'expérience et les compétences requises⁴⁷.

3.1.1 L'EEI débouche sur le Cadre stratégique 2010-2019 de la FAO

53. En réponse à l'EEI, la FAO a formulé début 2009 un Plan d'action immédiate (PAI) pour le renouveau de la FAO. Ce plan incorporait un nouveau Cadre stratégique 2010-2019, centré sur **trois Objectifs mondiaux**.

- 1) *Réduction de la faim et de la malnutrition*
- 2) *Élimination de la pauvreté en favorisant le progrès social et économique*
- 3) *Gestion et utilisation durables des ressources naturelles*

54. La FAO était censée contribuer à la réalisation de ces trois objectifs sur une décennie au moyen de onze objectifs stratégiques et de deux objectifs fonctionnels (voir l'encadré 6) Le PAI a identifié les changements organisationnels nécessaires à sa mise en œuvre, ainsi que les modifications à apporter au calendrier et au budget. Il décrivait comment les onze nouveaux objectifs stratégiques, ainsi que les fonctions essentielles, les objectifs fonctionnels et les résultats de l'Organisation qui leur sont associés permettraient à la FAO d'atteindre ses Objectifs mondiaux. Un an plus tard, la Conférence de la FAO adoptait le Cadre stratégique 2010-2019.

55. En 2011, avant l'arrivée du Directeur général actuel, la Direction a entrepris une série d'études⁴⁸ en vue d'examiner les progrès accomplis en matière de réorientation stratégique et de tirer les leçons de l'expérience. Alors que le PAI avait lancé un processus intense d'introspection et de planification, ces études ont constaté que les résultats avaient été modestes, par rapport à ce que recommandait l'EEI. Les cloisonnements existants n'ont pas disparu, non pas parce que la FAO ne voulait pas d'une approche plus multidisciplinaire, mais parce que les incitations institutionnelles, y compris les mécanismes budgétaires, ne favorisaient par les activités interdivisionnaires et la plupart des résultats étaient évalués au niveau de l'activité. La mise en place de changements interinstitutionnels plus globaux, tels que l'amélioration des échanges internes de connaissances, des

⁴⁶ EEI Recommandation 3,7

⁴⁷ EEI Op cit. Paragraphe 614.

⁴⁸ Ces études comprenaient le "Rapport MANNET", déjà cité, le rapport de vérification des comptes de John Mathieson (2011), intitulé: Évaluation de l'efficacité de la stratégie générale de conception et de mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats (GAR) notamment du système de GAR"; et un Groupe de travail spécial sur la gestion axée sur les résultats, dirigé par le Représentant régional, au Bureau régional pour l'Afrique.

liens professionnels et des partenariats, s'est avérée plus difficile que prévu. En effet, la conception du Cadre stratégique semble avoir conspiré contre cette intégration interdivisionnaire, du fait qu'elle suivait généralement la structure organisationnelle de la FAO, assignant un objectif stratégique à chaque unité institutionnelle principale.

56. Les études ont identifié un certain nombre d'améliorations à apporter. Il faudrait notamment renforcer l'impact de la FAO dans les pays grâce à une utilisation plus efficace des ressources et utiliser au mieux les connaissances techniques en supprimant les cloisonnements internes et en favorisant la collaboration interdisciplinaire⁴⁹.

57. On s'efforce à présent d'améliorer les résultats modestes du PAI grâce au nouveau processus de réflexion stratégique lancé par le Directeur général, décrit dans le chapitre précédent. Toutefois, les onze objectifs stratégiques énoncés à l'encadré 6 continueront à guider les travaux de la FAO jusqu'à ce que le Programme de travail et budget 2014-2015 commence à être mis en œuvre en janvier 2014.

58. Les onze objectifs stratégiques actuels mettent en exergue l'investissement public et privé sous la forme d'un objectif stratégique spécifique (Objectif stratégique-L – voir la section suivante). Cette orientation précise n'est pas présente dans les cinq nouveaux objectifs stratégiques proposés qui considèrent l'investissement comme un moyen transversal et non comme une fin – position que partage cette évaluation. Néanmoins, le rôle que doit jouer l'investissement pour faciliter la réalisation des nouveaux objectifs stratégiques pourrait être mieux précisé, éventuellement en l'intégrant de manière plus explicite parmi les fonctions essentielles de la FAO (voir Recommandation I). Fait plus important, l'évaluation constate qu'il est impératif de renouveler la réflexion stratégique et la planification pour que la FAO puisse continuer à remplir son rôle de soutien à l'investissement; cette question est analysée au chapitre 5.

Encadré 6. Objectifs stratégiques de la FAO, tirés du Cadre stratégique 2010-2019

Objectifs stratégiques:

- A Intensification durable de la production agricole
- B Accroissement de la production animale durable
- C Gestion et utilisation durables des ressources halieutiques et aquacoles
- D Amélioration de la qualité et de la sécurité sanitaire à tous les stades de la filière alimentaire
- E Gestion durable des forêts et des arbres
- F Gestion durable des terres, des eaux et des ressources génétiques et meilleures réponses aux défis mondiaux liés à l'environnement ayant une incidence sur l'alimentation et l'agriculture
- G Environnement porteur pour les marchés afin d'améliorer les moyens d'existence et le développement rural
- H Amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition
- I Meilleure préparation et réponse efficace aux menaces et situations d'urgence alimentaires et agricoles
- K Parité hommes-femmes pour l'accès aux ressources, aux biens, aux services et à la prise de décisions dans les zones rurales
- L Accroissement et amélioration de l'efficacité des investissements publics et privés dans l'agriculture et le développement rural

Objectifs fonctionnels:

- X Collaboration efficace avec les États Membres et les parties prenantes
- Y Administration efficace et efficiente

Note: Bien que les objectifs X et Y ne soient pas des objectifs stratégiques, mais fonctionnels, ils ont été ajoutés à la liste pour souligner l'importance de l'efficacité de la collaboration et de la capacité d'organisation, pour le développement.

⁴⁹ JM 2011.3/2 Processus de révision du Cadre stratégique et d'élaboration du Plan à moyen terme pour 2014-2017, Cent neuvième session (session extraordinaire) du Comité du Programme et cent quarante et unième session du Comité financier. (Rome, 3/7/11) Page 3.

3.1.2 Objectif stratégique L: L'Objectif Investissement

59. Alors que l'EEI a centré son analyse uniquement sur le Centre d'investissement, le PAI a été plus loin (apparemment sous l'impulsion du Directeur général d'alors) en consacrant un objectif stratégique complet (sur les onze existants) à l'appui à l'investissement. L'Objectif stratégique L a été conçu principalement, mais pas exclusivement, autour des activités du Centre d'investissement: il appelle à renforcer considérablement la participation des divisions techniques de la FAO pour aider les gouvernements et le secteur privé à faire des investissements de nature à promouvoir les trois objectifs mondiaux de la FAO.

60. La FAO devait s'efforcer d'atteindre l'Objectif stratégique L (OS-L)– **Accroissement et amélioration de l'efficacité des investissements publics et privés dans l'agriculture et le développement rural** – en mettant en œuvre les trois résultats de l'Organisation:

- **Résultat de l'Organisation L1:** Plus grande intégration de stratégies et politiques d'investissement dans l'alimentation, l'agriculture et le développement rural durables dans les plans et cadres de développement, aux niveaux national et régional;
- **Résultat de l'Organisation L2:** Capacité améliorée des organisations des secteurs public et privé à planifier et mettre en œuvre des opérations d'investissement dans l'alimentation, l'agriculture et le développement rural durables et à en renforcer la durabilité;
- **Résultat de l'Organisation L3:** Des programmes d'investissement des secteurs public et privé de qualité, conformes aux priorités et aux besoins nationaux, sont élaborés et financés.

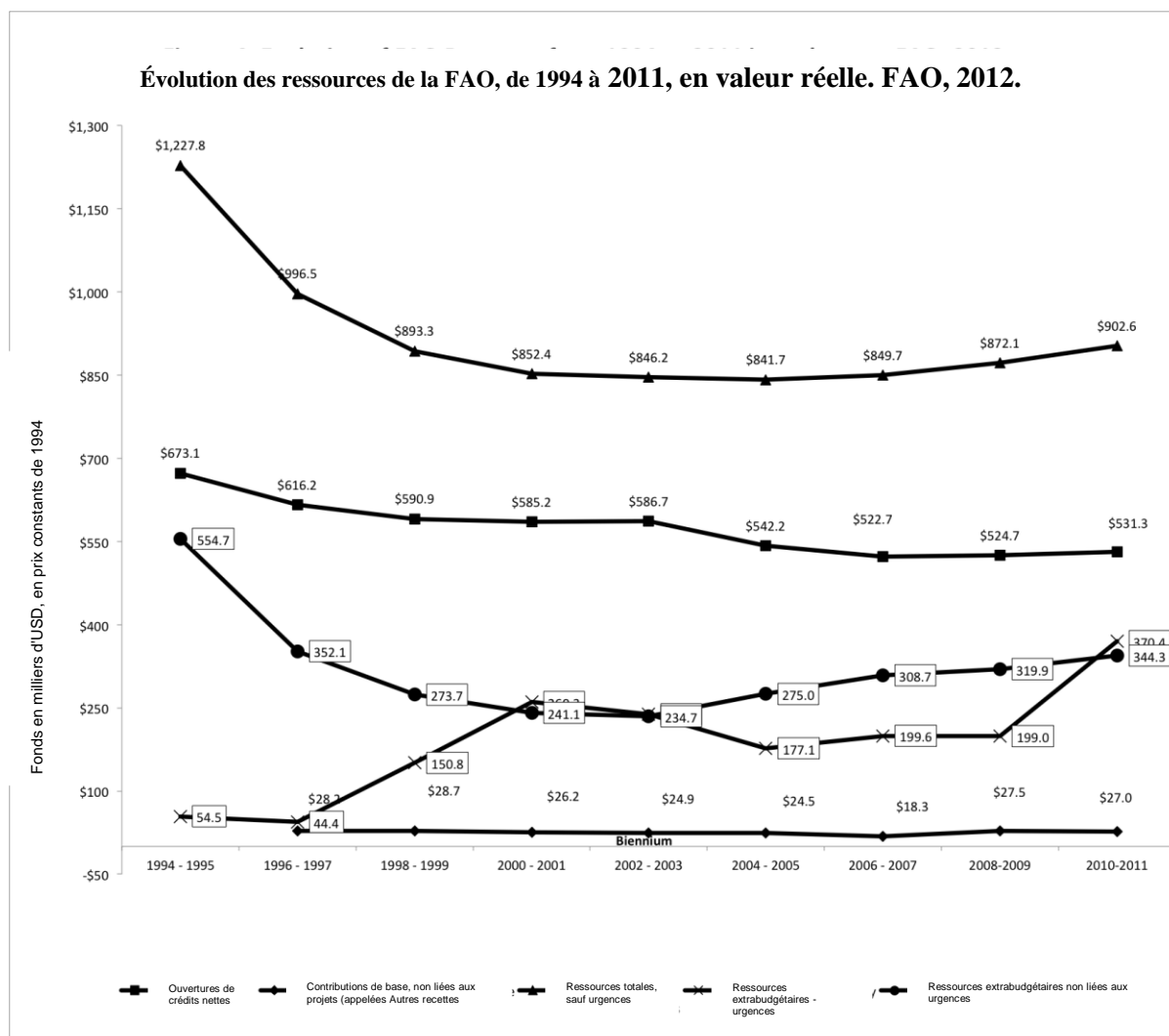
61. L'Objectif stratégique L marquait une réorientation significative des activités d'appui à l'investissement que mène la FAO par l'intermédiaire de son Centre d'investissement, en faveur des travaux politiques ou stratégiques d'appui à l'investissement ainsi que du renforcement des capacités pour l'investissement, qui auparavant ne faisait pas explicitement partie de la stratégie du Centre d'investissement. Cela n'allait pas dans le sens de la principale ligne d'action du Centre d'investissement, qui consistait à soutenir des projets d'investissement financés par les institutions financières internationales. Ce changement découlait de la principale observation de l'EEI, à savoir que les deux priorités absolues des membres de la FAO étaient l'appui aux politiques et le renforcement des capacités.

62. Cette nouvelle orientation a ensuite été entérinée dans le projet de stratégie de la FAO en matière d'appui à l'investissement, élaboré par le Centre d'investissement en consultation avec les intéressés durant l'exercice 2008-2009, qui soulignait la réorientation des activités du Centre en vue d'accorder une place plus grande aux activités (de politique) menées en amont, à l'appropriation par les pays, au renforcement des capacités et aux aspects essentiels de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la faim dans les activités d'appui à l'investissement.

3.1.3 Ressources disponibles pour l'appui à l'investissement depuis l'EEI

63. L'EEI indiquait que les ressources financières de la FAO (hormis celles destinées aux urgences), avaient accusé une baisse constante, en valeur réelle, tombant de 1,2 milliard d'USD en 1994-1995, à 842 millions d'USD pour 2004-2005 (valeur exprimée en dollars de 1994)⁵⁰. Depuis, la tendance s'est inversée et en 2010-2011, les ressources financières totales de la FAO (toujours exprimées en dollars de 1994) étaient remontées à 902,6 millions d'USD, soit une augmentation de 7,2 pour cent au total, ou de 1,0 pour cent par an, même si pratiquement toute l'augmentation s'est vérifiée durant l'exercice biennal qui a suivi l'EEI (voir la figure 4 ci-dessous).

⁵⁰ EEI Op cit. Page 271



Source: Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP)

64. En ce qui concerne les ressources destinées à promouvoir l'investissement, les seules données faisant état de ressources affectées à ce type d'activité viennent du Centre d'Investissement. Comme ces ressources ne sont pas classées dans une catégorie budgétaire extérieure au Centre d'investissement et à l'Objectif stratégique L (qui est principalement financé par le Centre d'investissement), il s'est avéré impossible d'identifier clairement la totalité des ressources – financières ou humaines – de la FAO consacrées à des activités d'appui à l'investissement. La Section 3.2.1 ci-dessous donne des informations plus détaillées sur les ressources du Centre d'investissement. Toutefois, sur la base d'un examen des pièces comptables et des entretiens avec le personnel de la FAO, l'équipe d'évaluation a conclu que, comme l'analyse avait été axée sur les activités du Centre d'investissement, l'EEI n'avait guère pu influencer la manière dont les divisions techniques de la FAO perçoivent et financent les activités d'appui à l'investissement. En tout cas, la proportion des activités du Centre d'investissement à l'appui de projets financés par des institutions financières internationales, qui sont exécutées par le personnel des divisions techniques (hors Centre d'investissement) est restée pratiquement inchangée, à 5-6 pour cent, après l'EEI. D'autres formes de collaboration et d'interaction ont augmenté, mais il est impossible de chiffrer ces contributions. En outre, environ 3 pour cent des projets de la FAO au maximum pouvaient être qualifiés de projets d'appui à l'investissement (voir la section 4.2.6 ci-après).

65. Dans l'enquête conduite par l'évaluation, les répondants étaient invités à dire s'ils estimaient que la FAO avait des ressources humaines et financières suffisantes pour jouer un rôle de chef de file dans la promotion de l'investissement. La Figure 5 ci-dessous montre qu'environ la moitié des personnes interrogées (48 pour cent) pensaient que la FAO disposait des ressources nécessaires.

Cependant, une analyse plus précise révèle que la majorité des fonctionnaires du Centre d'investissement (65 pour cent), qui connaissaient mieux que les autres les besoins dans ce domaine, n'étaient pas de cet avis. La majorité des réponses (64 pour cent) indiquaient que la FAO n'avait pas les ressources financières requises pour jouer un tel rôle (voir la figure 6).

Figure 5: Ressources humaines utilisées pour soutenir l'investissement

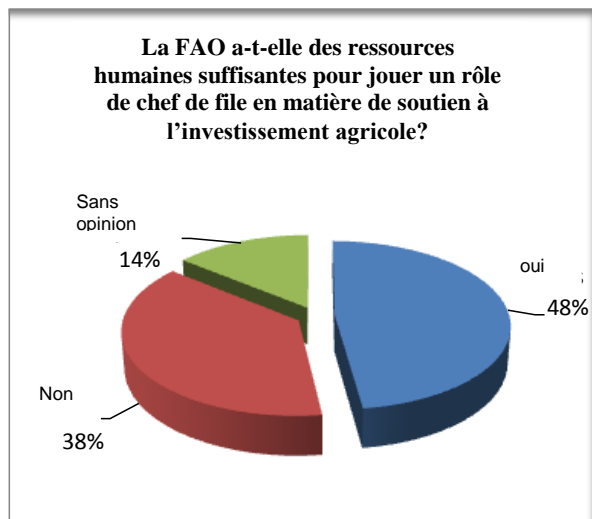
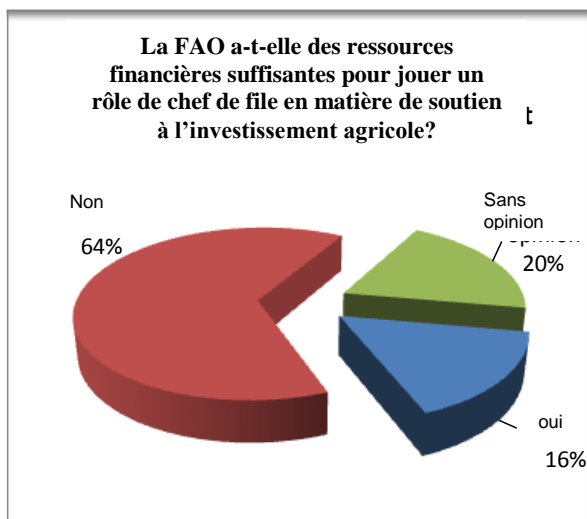


Figure 6: Ressources financières utilisées pour soutenir l'investissement



3.2 Évolution du Centre d'investissement depuis l'EEI

66. Le Centre d'investissement occupe une place prépondérante dans la Réponse de la Direction à l'EEI⁵¹, qui se réfère directement aux recommandations relatives aux activités d'investissement. Dans la section de la Réponse concernant les recommandations appelant une action immédiate, la FAO est convenue d'entreprendre plusieurs actions pour promouvoir l'investissement. La première consistait à élaborer une stratégie institutionnelle d'appui à l'investissement: la présente évaluation a constaté que cela avait été en partie fait et cette action fait l'objet de sa propre recommandation I (cf. chapitre 5). La Direction a également promis de revoir ses accords avec les institutions financières internationales afin de s'assurer qu'ils cadrent bien avec la nouvelle stratégie et de rechercher d'autres sources de financement pour les activités du Centre d'investissement, par exemple de mobiliser des fonds auprès de donateurs, pour accroître son appui aux pays. Cela a été fait dans une certaine mesure, mais la présente évaluation considère qu'il faut mettre en place des mécanismes essentiels plus novateurs pour accroître les ressources du Centre d'investissement (voir chapitre 5, Rec. V). Enfin, la Direction a suggéré de renforcer les activités menées en amont par le Centre d'investissement à l'appui des stratégies d'investissement et des politiques connexes. Là encore, comme on le verra dans la section 3.2.2, cette évaluation a constaté que ces travaux d'amont ont été renforcés, mais de manière insuffisante et indiqué que ce domaine d'activité devait encore être renforcé et développé.

67. En tant que division chef de file pour l'Objectif stratégique L et les trois Résultats de l'Organisation qui lui sont associés, le Centre d'Investissement est resté en première ligne de l'action de la FAO, en matière d'appui à l'investissement. Le Centre d'investissement contribue dans une mesure bien moindre à six des dix autres Objectifs stratégiques de l'Organisation et au moins 10 autres unités de la FAO contribuent à l'Objectif stratégique L, quoique là aussi, dans une mesure limitée par rapport au Centre d'investissement.

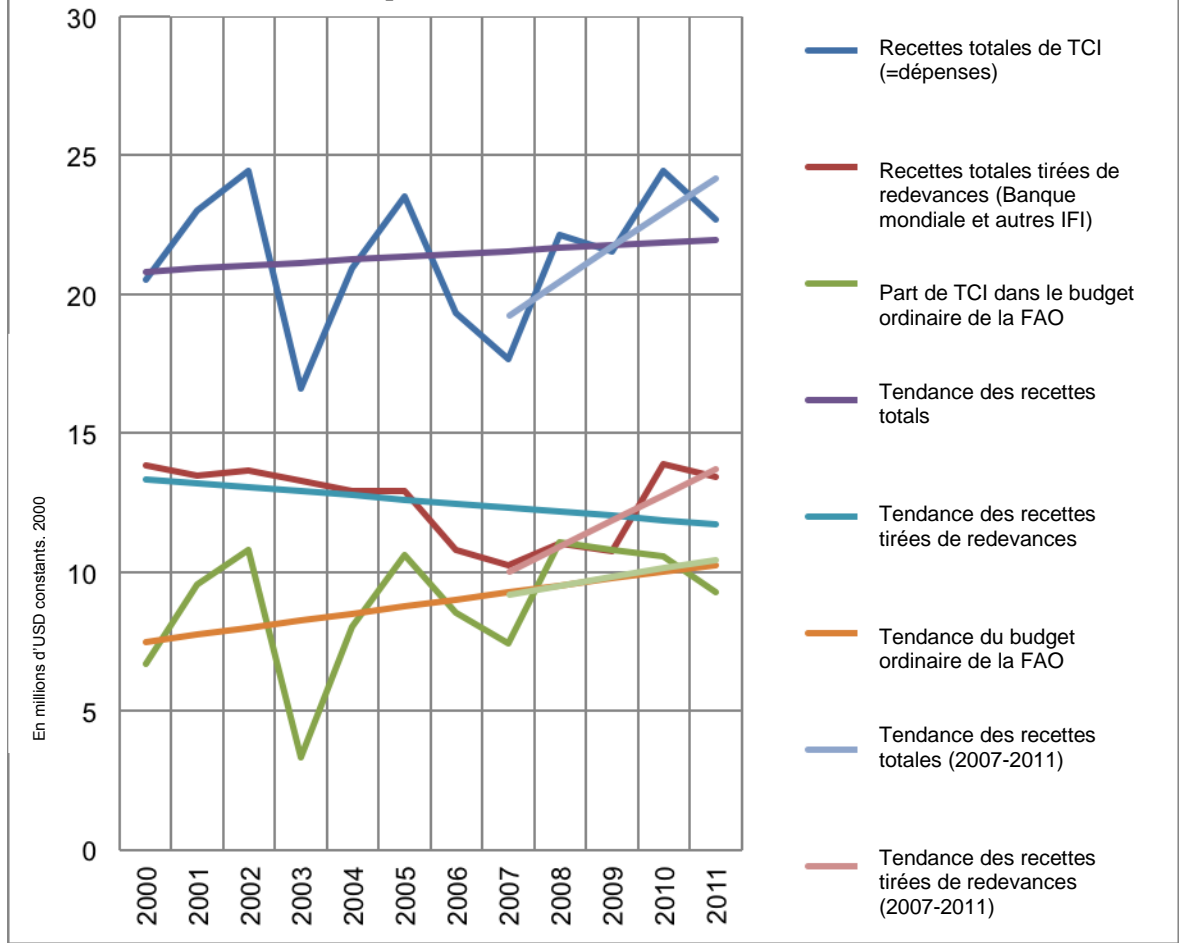
⁵¹ Réponse de principe de la Direction, Rome, novembre 2007, p.9. Conférence de la FAO - Document C 2007/7 B: <http://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0970f.pdf>

68. Conformément à ce qui est dit dans ce chapitre et à la section 4.3.1.1., peu après l'EEl, le Centre d'investissement a élaboré une stratégie d'appui à l'investissement pour l'ensemble de la FAO (juillet 2009). Bien qu'elle soit restée à l'état de projet et qu'elle n'ait jamais été officiellement mise en œuvre, elle a continué à guider les actions du Centre d'investissement. Ce document ambitieux met en parallèle les besoins des pays et les avantages comparatifs de la FAO, et débouche sur l'élaboration détaillée de l'Objectif stratégique L et des trois Résultats de l'Organisation qui lui sont associés, suivant le modèle mis au point par la FAO. Il s'agit d'une approche traditionnelle consistant à présenter une stratégie et des objectifs sous forme d'exposé et à identifier des indicateurs principalement axés sur le suivi des produits ou des résultats de premier niveau. Il ne s'agit cependant pas à proprement parler d'un document de stratégie qui fait des choix basés sur une analyse des options ou d'un document qui fournit des données chiffrées pour évaluer des résultats plus importants. L'approche de gestion axée sur les résultats que la FAO a tant de mal à adopter, met au centre de la planification stratégique des résultats clairs et concrets, avec des objectifs mesurables, qui constituent le fondement de partenariats productifs basés sur la responsabilité mutuelle.

3.2.1 Ressources du Centre d'investissement

69. Conformément à ce qu'avance l'EEl, entre 2007 et 2011, les recettes réelles globales du Centre d'investissement sont passées d'environ 17 millions à 23 millions d'USD (valeurs exprimées en dollars de 2000), en raison de la croissance significative récente des tarifs (voir la figure 7); cette évolution marque un renversement de la tendance à long terme. La contribution du budget ordinaire de la FAO a aussi augmenté à un rythme un peu plus rapide que les recettes totales du Centre d'investissement, qui ont frôlé les 33 millions d'USD (dollars courants) en 2011. En outre, ces dernières années, le Centre d'investissement a mobilisé des fonds extrabudgétaires auprès de donateurs bilatéraux, ce qu'il ne faisait pas dans le passé (voir la section 3.2.5 ci-après).

Figure 7: Évolution des dépenses de TCI et source de financement, de 2000 à 2011 (sur la base des montants alloués à TCI par PBE/OSP, en valeur nominale).



Source: Grande base de données de la FAO, 2012

70. Pendant les années qui ont précédé l'EEl, le nombre de postes permanents a baissé, tombant de 85 en 1996 à 69 en 2006 (dont 18 postes vacants), le déficit étant en grande partie compensé par le recours accru à des consultants. Par la suite, le nombre total de postes (postes permanents et postes temporaires) est remonté pour atteindre 102 en 2012, dont 21 postes non pourvus. Les sections 4.3.9 à 4.3.12 analysent plus en détail les effectifs du Centre d'investissement et le recours à des consultants externes. Les effectifs du Centre d'investissement sont détaillés à l'Annexe 4.

3.2.2 *La réorientation vers plus de travail en amont*

71. On a déjà dit que l'EEl avait recommandé au Centre d'investissement de rééquilibrer ses activités en donnant plus de place à des travaux politiques et sectoriels en amont, mais malgré l'appui reçu de la FAO et des institutions financières internationales à cette fin, ce changement d'orientation n'est pas encore terminé. Sur une longue période, on note une augmentation de la proportion d'études sectorielles, passée de 22 pour cent en 1992-1996 à 35 pour cent aujourd'hui, accompagnée d'une baisse correspondante des ressources allouées aux activités de projet traditionnelles. Mais, entre 2007 et 2011, le temps de travail consacré par le personnel aux études sectorielles est resté pratiquement inchangé, à environ 35 pour cent, le temps restant étant consacré à la préparation, à l'évaluation préalable et à l'appui à la mise en œuvre des projets (principalement supervision des projets). Aucune

donnée concernant le temps consacré au renforcement des capacités n'était disponible au Centre d'investissement, au moment où a été réalisée l'EEI.

72. Parmi ces activités d'amont, le soutien apporté par le Centre d'investissement au Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) et la préparation de ses plans nationaux d'investissement et de ses Pactes nationaux ont occupé une place importante. Ces activités, ainsi que d'autres travaux similaires en Asie, aident les pays à préparer leurs soumissions pour obtenir des subventions du Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire. En 2012, la FAO avait fourni un appui à des organisations régionales en Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et dans la Corne de l'Afrique [Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)] et aidé 25 pays à achever leurs Pactes et leurs plans d'investissement du PDDAA; six autres pays avaient reçu une aide uniquement pour achever leurs Pactes. Le Centre d'investissement a obtenu des résultats significatifs dans ce domaine, qui ne repose pourtant pas sur le même modèle opératoire que les accords de coopération avec les institutions financières internationales et est largement financé par des fonds fiduciaires. Les travaux relatifs aux Pactes nationaux se poursuivent dans cinq autres pays et cinq pays supplémentaires ont sollicité un appui à cette fin. L'aide fournie par la FAO pour la soumission des propositions au Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire a débouché sur l'octroi de nouvelles subventions à plusieurs pays d'Afrique et d'Asie⁵² au cours des trois premiers cycles, pour une valeur de 242 millions d'USD, sur un montant total de 481 millions d'USD accordé par le Programme pour ces cycles.

3.2.3 Renforcement des capacités

73. Le Renforcement des capacités est un des cinq principes communs de programmation par pays du système des Nations Unies, que la FAO s'est engagée à appliquer. C'est aussi un Résultat de l'Organisation spécifique découlant de l'Objectif stratégique L et une Fonction essentielle du Cadre stratégique 2010-2019 et de celui en cours de finalisation qui sera lancé en 2014 (dans lequel le renforcement des capacités *pour l'investissement* figure cependant de manière beaucoup moins explicite). Au Centre d'investissement, il existe désormais une unité spéciale – de taille modeste – chargée du Renforcement des capacités. L'équipe d'évaluation a examiné des données qui indiquent que 72 pour cent des membres du personnel du Centre d'investissement ont travaillé au renforcement des capacités au moins une fois en 2010-2011, notamment dans le cadre d'activités d'appui au PDDAA et au Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire. Le Centre d'investissement a récemment attiré l'attention sur l'exemple d'un projet du PDDAA relatif au renforcement des capacités en matière d'investissement et de politique, qui est financé par l'Allemagne et vise à combler les capacités manquantes en matière de planification des investissements dans les pays couverts par le PDDAA. Cet appui a été reconnu par le chef de l'équipe en charge du PDDAA à l'Union africaine⁵³. L'équipe d'évaluation a également examiné la composante de renforcement des capacités du Projet intégré pour la productivité agricole au Bangladesh, qui fait partie du programme financé par la subvention du Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire.

74. Le Centre d'investissement a effectué trois évaluations de la satisfaction des clients vis-à-vis de l'appui fourni par la FAO au renforcement des capacités. D'après les plus récentes, conduites dans neuf pays, 75 pour cent des clients étaient satisfaits. Cependant, en 2010-2011, le Centre d'investissement n'a affecté que 14 pour cent du temps de travail total de son personnel au renforcement des capacités, soit un niveau un peu inférieur à l'objectif de 20 pour cent fixé dans le cadre de l'Objectif stratégique L. Comme aucun appui n'a été accordé par le budget ordinaire de la FAO, les tâches relatives à ce Résultat de l'organisation ne sont pas financées⁵⁴. Les missions

⁵² Éthiopie, Rwanda, Sierra Leone et Togo en Afrique et Bangladesh, Cambodge et Mongolie in Asie.

⁵³ Les plans d'investissement du PDDAA font apparaître une capacité et une aptitude croissantes à réformer les modèles de planification et de travail, ainsi qu'une intégration croissante de mécanismes, de systèmes et d'instruments de reddition des comptes. – Martin Bawalya, Chef d'équipe en charge du PDDAA.

⁵⁴ Le temps de travail consacré par le Centre d'investissement au renforcement des capacités n'est enregistré que depuis 2010.

effectuées par l'équipe d'évaluation sur le terrain ont confirmé que beaucoup de pays, en particulier ceux à plus faible revenu, avaient des capacités insuffisantes en matière de planification, de conception et de gestion de projets d'investissement visant la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural, ainsi que pour la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation efficaces et de l'approche de gestion axée sur les résultats (GAR) dans les programmes de planification et d'investissement sectoriels.

3.2.4 Éventail des compétences, ancienneté et expérience

75. Comme le montre le Tableau 1, l'éventail des compétences du personnel du Centre d'investissement n'a guère varié entre 2006 et 2011. Alors qu'il n'y a pas eu de rééquilibrage significatif de l'éventail des compétences disponibles au Centre d'investissement en faveur d'activités politiques et sectorielles, la catégorie la plus nombreuse est celle des économistes, très probablement pour disposer de compétences en matière de politiques. Au cours de la même période, l'ancienneté du personnel a quelque peu diminué, en partie sous l'effet de la suppression d'un certain nombre de postes de niveau D1, due à la politique de déstratification de la FAO. Le nombre de postes de niveau P1 à P4 a augmenté, mais le nombre de postes de niveau P5 est resté stable de sorte que leur pourcentage a baissé. L'EEI recommandait au contraire d'avoir du personnel plus expérimenté pour contribuer aux activités d'amont en consultation avec les gouvernements, mais ce résultat découle aussi en partie d'une autre recommandation de l'EEI, concernant la déstratification. Là encore, les sections 4.3.9 à 4.3.12 examinent plus en détail ces tendances et leurs conséquences et les effectifs sont décrits en détail à l'Annexe 4.

Tableau 1: Ventilation des effectifs du Centre d'investissement, par spécialisation (à l'exclusion de l'administration et de la gestion)

Spécialisation	2006		2011	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Économistes agricoles et économistes	42	49	39	45
Spécialistes de l'agriculture et de l'élevage	10	12	17	20
Ingénieurs (irrigation, infrastructures rurales, terres et eaux)	8	10	9	10
Environnement, ressources naturelles, foresterie et pêches	13	15	10	11
Finances rurales, commercialisation, institutions	4	5	7	8
Sociologie rurale	6	7	3	4
Communication	2	2	2	3
Total	85	100	87	100

3.2.5 Partenariats externes

76. L'EEI a approuvé les partenariats du Centre d'investissement avec les institutions financières internationales (un point de vue partagé par 85 pour cent des personnes interrogées dans le cadre de cette enquête) et recommandé que le Centre développe et diversifie ses partenariats, notamment en établissant des relations plus étroites avec les institutions financières internationales et avec les pays. La mise en œuvre a été inégale. Un nouvel accord de coopération a été conclu avec la Banque islamique de développement (BID) en 2009, mais il n'a encore généré que peu d'activité (moins de 100 semaines de travail du Centre d'investissement, sur un nombre total de 4000). L'accord conclu en 2008 avec la Banque eurasiatique de développement et Kazagro, une institution financière du Kazakhstan, n'a donné lieu à pratiquement aucune activité. L'accord avec la Banque asiatique de développement (BAsD) doit être revu avec le partenaire afin qu'il redevienne opérationnel. De

nouveaux accords avec des institutions financières internationales sont en vue, dont un conclu en décembre 2012, avec la Société financière internationale du Groupe de la Banque mondiale (SFI).

77. En outre, le Centre d'investissement s'est montré très efficace pour mobiliser des ressources extrabudgétaires et forger de nouveaux partenariats (en tant que bénéficiaire de fonds fiduciaires) avec un certain nombre de donateurs bilatéraux (Italie, Espagne, Allemagne, etc.) Ces arrangements lui ont permis de développer ses activités d'amont, en particulier dans le domaine du renforcement des capacités, par exemple pour la planification des investissements en Afrique au titre du PDDAA (comme indiqué dans la section 3.2.2). Ces fonds lui permettent aussi de travailler directement avec les pays partenaires et non plus seulement dans le cadre d'activités financées par des institutions financières internationales. Les activités financées par le fonds fiduciaire ont été pratiquement multipliées par dix depuis 2007, mais représentent encore moins de 10 pour cent du nombre total de semaines de travail déployées par le Centre d'investissement.

78. La Banque mondiale demeure de loin le principal partenaire du Centre d'investissement. Elle a absorbé 54 pour cent des semaines de travail au cours de la période 2007-2011, soit un pourcentage pratiquement inchangé en vingt ans. L'expansion des activités du FIDA et du Fonds fiduciaire en 2011 a cependant entraîné une baisse de la part de la Banque mondiale, qui est tombée pour la première fois en dessous de la barre des 50 pour cent. Néanmoins, la réputation du Centre d'investissement auprès de la Banque n'a jamais été aussi élevée, ce qui s'explique en partie par le fait que la Banque a elle-même moins de spécialistes de l'agriculture, par l'augmentation rapide des prêts FNSARD et par la rentabilité des contributions du Centre d'investissement. Des personnes bien informées de la Banque ont indiqué dans leurs réponses que la réalisation des objectifs de prêts FNSARD dépendait à présent du Centre d'investissement, ainsi que des connaissances techniques existant dans d'autres divisions de la FAO. Plusieurs exemples de la manière dont ces ressources pourraient être utilisées au profit des deux organisations ont été cités; le domaine le plus plébiscité a été la coopération entre la FAO et la Banque, dans le domaine des régimes fonciers (voir l'encadré 7).

79. Le Centre d'investissement consacre la grande majorité de ses activités aux investissements publics financés par les institutions financières internationales. La principale exception est le partenariat avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), qui prête uniquement au secteur privé. La Société financière internationale opère de la même manière. Dans le cas de la BERD, le Centre d'investissement entreprend des activités politiques et sectorielles, sans participer à des opérations de prêt spécifiques. Le Centre d'investissement ne s'est pratiquement jamais engagé directement avec le secteur privé, mais, dans certains projets d'investissement public, il existe des accords avec le secteur privé pour le partage des coûts (par exemple, au moyen de programmes de subventions de contrepartie), le partage des risques avec des banques commerciales (par exemple, au moyen de systèmes de garantie des emprunts), ainsi que des partenariats public-privé. De nouvelles approches et de nouveaux partenariats sont nécessaires dans ce domaine.

Encadré 7. Régimes fonciers: Collaboration réussie entre la FAO et la Banque mondiale

Le partenariat entre l'Équipe des régimes fonciers de la FAO et la Banque mondiale offre un exemple très positif de l'appui interinstitutionnel de la FAO à l'investissement. La Banque est le premier financeur mondial de projets relatifs à l'administration des terres, mais elle manque de spécialistes dans ce domaine. La FAO possède ces compétences. L'arrangement prévoit que l'équipe des régimes fonciers de la FAO met à la disposition de la Banque mondiale au moins deux spécialistes supplémentaires dans le cadre de contrats à durée déterminée, selon un ratio de partage des coûts de 70 (Banque mondiale)/30 (FAO). Jusqu'à présent cette activité s'est concentrée sur l'Europe de l'Est et l'Asie centrale à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique, et dans une moindre mesure, sur l'Afrique subsaharienne.

Le Centre d'investissement a entretenu et facilité cette relation très productive, qui a connu une expansion constante, grâce à l'excellence du travail de l'équipe. Entre 2006 et 2010, 21 (soit 40 pour cent) des 50 projets entrepris par l'équipe concernaient la Banque mondiale. Le partenariat a considérablement accru le travail de l'équipe et permis de mobiliser d'importantes ressources d'investissement: 1,2 milliard d'USD au total, dont 872 millions d'USD financés par la Banque mondiale. Dans l'évaluation faite par OED, les États Membres, la Banque mondiale et l'équipe de la FAO ont donné une note élevée à cette activité, bien qu'elle suscite quelques préoccupations en raison de sa portée géographique limitée et du risque de compromission de la neutralité de la FAO, dû à son association avec la Banque mondiale.

80. Le partenariat du Centre d'investissement avec la BERD, qui remonte à 1994, a pour but de mettre à disposition des compétences dans les domaines agroalimentaire et politique pour contribuer à améliorer les aspects politiques et juridiques de l'environnement porteur, grâce à diverses activités (identification de projets d'investissement, diligence raisonnable, études de marché, analyses sectorielles et sous-sectorielles). Jusqu'en 2012, 740 millions d'USD au total avaient été mobilisés auprès de divers bailleurs de fonds, ainsi que 1,12 milliard d'USD auprès de la BERD elle-même, pour financer trente-deux activités dans le secteur agroalimentaire⁵⁵. Le volume annuel des opérations est en forte hausse. La plupart de ces activités de soutien ont été assurées par le Centre d'investissement. L'accord a été prolongé six fois, la dernière prorogation remontant à février 2010. Pour poursuivre cette relation, la BERD et la Banque mondiale ont créé un réseau East Agri qui est destiné à promouvoir la coopération technique et est à présent géré par la FAO⁵⁶. Comme indiqué dans la section 4.3.1, la BERD a évalué le partenariat en 2011 et lui a attribué une note globale positive⁵⁷, en soulignant que ses priorités et son orientation stratégique devaient être renforcées et qu'il devrait faire l'objet d'une évaluation indépendante à l'avenir.

81. Bien que la coopération avec la BERD ait constamment progressé, elle représente aujourd'hui moins de 10 pour cent du nombre total de semaines de travail du Centre d'investissement avec des institutions financières internationales. Toutefois, elle est plus importante que ne le laisse supposer sa part, car elle représente une nouvelle activité orientée vers le secteur privé. En s'appuyant sur l'expérience avec la BERD, le nouvel accord avec la Société financière internationale devrait déboucher sur un engagement de la FAO avec des projets d'investissement du secteur privé à l'échelle mondiale et non plus seulement régionale.

82. Le Centre d'investissement a des accords de coopération avec la Banque asiatique de développement (BAsD) et la Banque africaine de développement (BAfD). Ces accords ont connu une baisse spectaculaire entre les années 90 et le présent. La BAsD a été, par le passé, un important organisme régional de prêts à l'agriculture, principalement pour les infrastructures, mais elle n'a

⁵⁵ Site web du Centre d'investissement <http://www.fao.org/investment/ourpartners/fr/>

⁵⁶ Le réseau East Agri est un groupe consultatif d'institutions financières internationales, de donateurs bilatéraux et d'entités du secteur privé qui souhaitent investir dans le secteur agroalimentaire dans des pays en transition. Ses objectifs sont les suivants: i) favoriser les échanges de pratiques optimales et des enseignements tirés entre les entités qui investissent dans l'agriculture et l'agroalimentaire dans la région; et ii) promouvoir un renforcement de la coordination des interventions des Institutions financières/donateurs.

⁵⁷ Département de l'évaluation de la BERD (janvier 2011): Operation Performance Evaluation Review: FAO Framework Agreements: Régional

recommencé à consentir des prêts à l'agriculture que récemment, après une longue période au cours de laquelle elle s'est concentrée sur d'autres secteurs. Le soutien de TCI est passé de 260 semaines par an dans les années 90 à pratiquement aucun soutien entre 2007 et 2011. L'évaluation a constaté un certain mécontentement à la BAsD, lié à la manière dont étaient perçues les performances du Centre d'investissement dans les années 90. D'autre part, la BAfD est passée de 417 semaines par an dans les années 90 à une moyenne de 37 semaines par an entre 2007 et 2011, mais principalement en raison d'une modification des règles de passation des marchés de la banque (cela est vrai aussi de la BAsD), qui interdit désormais de faire appel à un seul fournisseur de services. Les banques peuvent utiliser les services du Centre d'investissement uniquement s'il gagne un appel d'offres, en concurrence avec des prestataires de services commerciaux (souvent des consultants nationaux) et si, une fois sélectionné, il respecte les procédures des banques en matière d'information financière et de vérification des comptes. Les deux institutions ont cependant peu de personnel spécialisé en agriculture, de sorte qu'il leur est difficile de développer leurs programmes de prêts à l'agriculture et elles reconnaissent les avantages d'une collaboration avec le Centre d'investissement. C'est pourquoi cette évaluation conclut que leurs accords avec la FAO devraient être revus et réactivés. En outre, des discussions de haut niveau entre les dirigeants de la FAO et les chefs des principales institutions financières régionales sont nécessaires pour remettre sur les rails ces relations potentiellement importantes.

83. Le partenariat avec le FIDA, qui est actuellement le partenaire le plus actif (en dehors de la Banque mondiale), a connu des hauts et des bas. Durant les années 90, le Centre d'investissement fournissait environ 500 semaines de travail par an pour soutenir le FIDA. Le FIDA ayant exprimé des préoccupations quant à la qualité de cette contribution, les activités se sont considérablement ralenties pour tomber à 280 semaines de travail en 2009. Grâce aux efforts déployés par les deux parties pour réactiver le partenariat, le volume d'activité a ensuite plus que triplé pour passer à 912 semaines de travail en 2011, soit 17 pour cent des prestations annuelles du Centre d'investissement. Ce partenariat peut encore être développé et renforcé, compte tenu de la proximité des deux institutions et de la faible part du budget de consultation du FIDA affecté aux services du Centre d'investissement (environ 10 pour cent). Des accords nationaux entre le Centre d'investissement et le FIDA, du type de ceux actuellement mis en œuvre à titre pilote au Cambodge et au Népal, pourraient favoriser cette expansion⁵⁸. Ces accords fournissent un cadre pour une collaboration basée sur une entente entre le Directeur du programme de pays du FIDA et la personne responsable de ce pays au Centre d'investissement, mais ils ne contiennent aucune disposition, concernant le volume de travail et le tarif des prestations. Des discussions sont aussi en cours pour l'élaboration d'un nouvel accord en vertu duquel le Centre d'investissement aiderait le FIDA à gérer son portefeuille de projets à problèmes.

3.2.6 Influence du Centre d'investissement sur les investissements des institutions financières internationales dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de l'agriculture et du développement rural (SANADR)

84. L'action du Centre d'investissement repose encore principalement sur divers accords de partenariat avec des institutions financières internationales (voir l'encadré 8). Comme on l'a déjà noté, la nature de ses activités a cependant évolué au fil du temps, ce qui a une incidence sur ses relations avec ses partenaires et sur son impact. Ainsi, environ la moitié seulement des semaines de travail fournies par le Centre d'investissement à la Banque mondiale sont maintenant consacrées à la préparation de projets, le reste étant affecté à l'exécution de projets, aux rapports d'achèvement de projets et à des activités sectorielles. Ce changement s'explique en partie par les demandes des institutions financières internationales et par les difficultés du Centre d'investissement à engager du personnel technique pour de longues périodes. On a également vu que la contribution du Centre d'investissement aux projets des institutions financières internationales, qui consistait autrefois à mettre à disposition des équipes complètes, se limite aujourd'hui souvent à fournir une seule personne, qu'il s'agisse d'un membre du personnel ou d'un consultant. En raison de ce déclin, le Centre d'investissement a moins d'influence sur la conception et le contenu technique des projets. Il pourrait à

⁵⁸ FIDA et FAO (septembre 2011: Towards a Strategic Collaboration Between FAO Investment Centre and IFAD Country Programmes: A Framework for Country-Based Collaboration in Cambodia and Nepal.

présent influencer davantage les politiques nationales grâce aux activités qu'il mène au niveau sectoriel, mais la FAO n'est qu'une voix parmi tant d'autres, qui manque de moyens financiers et n'est pas actuellement la plus sollicitée pour donner des avis de politique générale. Cette évaluation attache une importance cruciale à la réactivation de la collaboration de la FAO avec les institutions financières internationales et au renforcement de l'influence de la FAO, au sein de ces partenariats, à une époque où la demande d'investissement agricole s'accroît rapidement, et ces questions sont prises en compte dans la Recommandation II.

Encadré 8. Le partage des coûts dans les accords de coopération

Le paiement des services du Centre d'investissement est régi par un certain nombre d'accords de coopération avec des institutions financières internationales: le plus ancien et le plus important étant l'accord de coopération FAO-Banque mondiale. Il existe plus de 20 accords qui diffèrent par leur portée et leur nature, mais peuvent être regroupés en trois catégories:

Programme de coopération FAO/Banque mondiale: En 2012, les prestations de services du Centre d'investissement à la Banque mondiale sont facturées au tarif de 6 500 USD par semaine de travail, hors frais de déplacement et indemnités journalières, quel que soit le niveau ou la classe du fonctionnaire ou du consultant. Le coût du programme est actuellement plafonné à 13 millions d'USD par an (soit 2 000 semaines de travail). Les taux de facturation et le plafond sont révisés une fois par an ou tous les deux ans. Le partage des coûts se fait désormais à raison de 75 pour cent pour la Banque mondiale et de 25 pour cent pour la FAO, alors que le ratio était de 50/50 au départ en 1994.

L'Accord-cadre avec la BERD: Les activités entreprises en collaboration avec la BERD sont facturées à des tarifs convenus, avec un ratio de partage des coûts de 70 pour cent pour la BERD et de 30 pour cent pour la FAO. Les tarifs sont de 745 USD par jour pour les fonctionnaires de niveau P5 et au-delà et de 585 USD pour les autres fonctionnaires. Les frais de déplacement et les indemnités journalières sont facturés au prix coûtant. Le coût de chaque tâche est chiffré de façon forfaitaire, en appliquant la formule suivante: $[(\text{No. de jours} \times \text{tarif}) + \text{déplacements} + \text{IJ} \times 0.7]$. Les tarifs sont revus tous les deux ans et l'accord prévoit une variation des taux de répartition des coûts. L'accord est en place depuis 1994 et la dernière révision remonte à 2010. Il est aussi soumis à un plafond financier qui est révisé de temps à autre.

Autres institutions financières internationales: Les accords de coopération avec d'autres institutions financières internationales comprennent des arrangements similaires. Les tarifs sont les mêmes que pour l'accord avec la BERD, mais le ratio de partage des coûts est de 67:33. Les accords ne prévoient pas d'engagement préalable de faire appel au Centre d'investissement pour un volume d'activité déterminé et les tâches sont réparties au cas par cas entre le maître d'œuvre de l'institution financière internationale et le service pertinent du Centre d'investissement.

85. Tous les accords entre la FAO et les institutions financières internationales ont des points forts et des points faibles. Le plus ancien de tous est l'accord de coopération avec la Banque mondiale qui, avec les accords avec la BERD et le FIDA, guide près des trois quarts des activités du Centre d'investissement. L'accord qui lie la FAO à la Banque mondiale est bien compris, clair et hautement opérationnel, mais au fil du temps, la FAO a perdu de l'influence au sein de ce partenariat. L'accord de coopération de la FAO avec le FIDA en place depuis 1977 est le plus ouvert, et il peut se développer si les Directeurs de programmes de pays du FIDA (maîtres d'œuvre) considèrent que la FAO répond à leurs besoins, car ce sont eux qui décident si, quand et comment l'accord est appliqué. Des accords de coopération spécifiques à des pays sont mis en œuvre à titre pilote au Népal et au Cambodge et d'autres sont à l'étude. L'Accord-cadre avec la BERD, en place depuis 1994, complète les ressources de la BERD dans le secteur agricole et permet à la FAO d'influencer les investissements du secteur privé dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de l'agriculture et du développement rural (FNSARD) en Europe de l'Est et en Asie centrale, et d'ici peu, en Afrique du Nord.

3.2.7 Les facteurs qui dissuadent d'établir des partenariats internes

86. Le Centre d'investissement a pris un certain nombre de mesures pour établir de nouveaux partenariats avec d'autres divisions et renforcer ceux existants (voir l'encadré 9). Il en existe de nombreux exemples positifs. Citons en particulier les activités conjointes sur la nutrition en 2011 et en 2012 axées sur le renforcement des capacités en Afrique, les directives pour l'intégration de la nutrition dans les plans d'investissement agricole et un appui interne significatif à des projets du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) mis en œuvre par des États Membres, qui sont d'un bon rapport pour la FAO (voir l'encadré 10). Toutefois, malgré ces efforts, le nombre de semaines de travail facturées par d'autres divisions que celle du Centre d'investissement (cinq à six pour cent du total) n'a guère varié depuis l'EEI et les contraintes qui ralentissent les progrès n'ont pas été éliminées. Le nombre de semaines facturées ne permet pas à lui seul de mesurer la collaboration du Centre d'investissement avec les départements techniques, mais il donne une indication de l'indépendance du Centre d'investissement par rapport au reste de la FAO, qui est un problème largement reconnu.

Encadré 9. Efforts déployés par le Centre d'investissement pour forger des partenariats internes

Dans le souci de renforcer les partenariats avec les départements techniques, le Centre d'investissement a :

- élaboré une stratégie de collaboration;
- organisé des journées de l'investissement pour informer d'autres divisions de la FAO de l'action du Centre d'investissement;
- subventionné le personnel (partagé) détaché auprès d'autres divisions (notamment pour des travaux relatifs aux régimes fonciers ou à la grippe aviaire);
- tenu des séminaires et des réunions techniques conjoints;
- invité des départements techniques à animer des séminaires à l'intention du personnel du Centre d'investissement;
- participé activement à des exercices de planification stratégique et à des groupes de travail interdépartementaux.

87. Bien que le personnel technique puisse être intéressé par d'éventuels travaux interdivisionnaires ou stimulé à l'idée de travailler au Centre d'investissement pour influencer les institutions financières internationales, la plupart des activités qui sont menées ont un caractère ponctuel et idiosyncrasique et elles reposent sur des contacts personnels ou sur l'initiative individuelle. Cette situation est due à l'absence ou à l'insuffisance d'incitations au sein de l'Organisation pour favoriser le travail conjoint entre les divisions. Dans le cas de la Division du Centre d'investissement, il existe même des facteurs dissuasifs importants, qui peuvent être rangés dans trois catégories: facteurs financiers, structurels et culturels.

Encadré 10. Fonds pour l'environnement mondial (FEM): Un partenariat particulier

L'Unité de soutien du FEM* de la FAO a été transférée au Centre d'investissement en 2008; en dépit d'une compétition serrée pour les fonds, de la complexité des procédures du FEM et de la taille modeste de l'équipe du FEM de la FAO, cette Unité a constitué un important portefeuille de projets financés par le FEM pour le compte des pays Membres. Ce succès repose sur l'utilisation combinée de l'expertise technique des différentes divisions de la FAO et des compétences de conception des projets du Centre d'investissement pour produire des projets novateurs, adaptés et bancables.

Fin 2007, les subventions du FEM mobilisées par la FAO pour des projets à mettre en œuvre par ses États Membres atteignaient un volume de 12,1 millions d'USD**, qui avait permis de mobiliser 16,4 millions d'USD supplémentaires. Depuis 2007 et le changement de statut de la FAO devenue un organisme d'exécution du FEM, le volume des subventions mobilisées est passé à 237,0 millions d'USD, qui avaient permis de mobiliser en novembre 2012, 870,0 millions d'USD de plus (montant indicatif des cofinancements) et rapportaient à la FAO 23 millions d'USD, en commissions d'agence. La collaboration avec les divisions techniques est très intense, car ce sont elles qui fournissent l'assistance technique aux projets du FEM. Ces dernières années, Le Centre d'investissement a aussi été plus étroitement associé à la conception des projets du FEM.

* Ressources du Fonds pour l'environnement mondial débloquées et approuvées par le Conseil du FEM

** Ressources débloquées et approuvées par le Conseil du FEM

3.2.7.1 Facteurs financiers

88. Les taux de remboursement interdivisionnaire ont eu des effets positifs et négatifs pour le Centre d'investissement. Il existe un certain nombre d'arrangements internes spéciaux de la FAO qui permettent aux divisions d'engager du personnel d'autres divisions ou de facturer les services qui leur sont fournis, dont certains sont spécifiques à TCI:

- Pour les activités financées au titre du programme ordinaire, le tarif facturé pour les échanges entre divisions est le plus faible, soit 470 USD par jour, quel que soit le niveau du personnel. Les activités de terrain sont facturées par jour civil (sept jours par semaine) et les activités effectuées au siège sont facturées par journée de travail (cinq jours par semaine). Le taux journalier de 470 USD s'applique aussi au personnel d'autres divisions engagé par TCI pour travailler dans le cadre de l'accord avec la Banque mondiale.
- Pour d'autres activités (autres que celles réalisées pour la Banque mondiale) recevant un cofinancement d'institutions financières internationales, les tarifs sont de 585 USD par jour civil pour un cadre de niveau P1-P4 et 745 USD par jour pour un cadre de niveau P5 ou supérieur. Ces montants sont en gros équivalents aux tarifs appliqués aux activités financées par des fonds fiduciaires, indiqués ci-dessous
- Les travaux relatifs aux projets de coopération technique sont facturés 559 USD par jour civil, quel que soit le niveau du personnel.
- Les taux de facturation croisée des activités financées par des fonds fiduciaires sont calculés selon un barème qui tient compte du niveau du personnel, de son lieu d'affectation, avec un taux pour les activités effectuées au siège, et des taux différents pour chacune des quatre régions de la FAO. Les taux du fonds fiduciaire sont plus élevés que les autres taux de facturation croisée, mais ils sont calculés seulement sur la base des jours de travail. Par exemple, pour un fonctionnaire de niveau P5, le taux est de 1 073 USD par jour au siège (soit l'équivalent de 766 USD pour une semaine de sept jours), et de 979 à 1 250 USD par jour dans les régions.

89. Il est clair que les arrangements avec la Banque mondiale pénalisent les divisions prêtant du personnel, d'une part parce qu'elles perdent du personnel pendant un certain temps, et d'autre part parce qu'elles peuvent gagner plus en affectant le personnel à d'autres types d'activité ou à leurs propres activités de projets. Du point de vue de TCI, comme il s'agit d'activités cofinancées, TCI doit prendre à sa charge une partie des coûts effectifs sur ses propres crédits du Programme ordinaire.

3.2.7.2 *Facteurs structurels*

90. Les premiers obstacles structurels sont les cloisonnements de la FAO, que les nouveaux objectifs stratégiques s'efforcent d'éliminer, ainsi que l'absence de mécanismes de partenariats officiels au sein de l'Organisation, qui découle de ces cloisonnements. Jusqu'à présent, les plans de travail des divisions ont été élaborés de façon isolée, pratiquement sans aucune priorité ou objectif commun. Ce problème a été aggravé par la réduction de la taille de la plupart des divisions techniques, qui a entraîné une diminution de la réserve de professionnels qualifiés disponibles pour travailler avec ou sans le Centre d'investissement.

91. Cette défaillance chronique est d'autant plus grave que le Centre d'investissement doit répondre rapidement à des demandes d'assistance externe quand les membres du personnel des autres divisions de la FAO sont déjà occupés par les tâches et les objectifs qui leur ont été assignés. Les services demandés par la Banque mondiale au Centre d'investissement sont planifiés, principalement pour une année, mais alors que le total est fermement garanti, l'accord ne contient que quelques indications générales sur le nombre de semaines de travail nécessaires par région et secteur et la date où ils doivent être fournis. Les autres institutions financières internationales soumettent leurs demandes au Centre d'investissement au fur et à mesure de leurs besoins, sauf dans les accords les plus récents où la procédure est en train de changer. De nombreux fonctionnaires de la FAO estiment que l'incapacité de planifier bien à l'avance les travaux à effectuer en liaison avec le Centre d'investissement, la nécessité de partir en mission pour des périodes prolongées et le coût d'opportunité élevé pour les divisions sont des facteurs qui pénalisent les échanges entre les divisions.

3.2.7.3 *Facteurs culturels*

92. Les services que rend le Centre d'investissement aux institutions financières internationales sont généralement très ciblés, définis par contrat et soumis à des délais rigoureux, et la fourniture des produits opérationnels doit correspondre aux desiderata des institutions financières internationales. Les tâches sont des unités distinctes qui ne sont pas reliées à un programme de travail technique plus vaste. Beaucoup de membres du personnel font observer que ce n'est pas leur manière de travailler ou que leurs connaissances et leurs compétences ne peuvent pas être mises à profit dans le carcan d'un projet d'investissement d'une institution financière internationale. D'autres indiquent que lorsqu'il y a des désaccords de fond sur l'orientation ou la teneur d'un projet, la FAO a peu de possibilités d'influencer les institutions financières internationales. En raison de ces différences de culture, le Centre d'investissement tend à considérer que le personnel des autres divisions de la FAO est trop académique, manque de dynamisme ou de sens de l'essentiel. En revanche, le personnel des divisions techniques pense que le personnel du Centre d'investissement est arrogant, trop exigeant, pas au courant des manières de travailler et des contraintes qui existent dans les divisions techniques, et insensible au risque que les institutions financières internationales soient incapables de réagir à une démarche scientifique, même rigoureuse.

93. Toutes ces contraintes limitent considérablement l'appui qui peut être fourni entre les divisions techniques et le Centre d'investissement. En résumé, le marché interne de l'appui interdivisionnaire est affaibli par ces contraintes et par l'absence générale - souvent citée - d'une vision partagée à la FAO. Au final, tant que ces contraintes n'auront pas été traitées, réduites ou supprimées, le marché interne de l'appui interdivisionnaire continuera de fonctionner dans des conditions suboptimales, où aucune partie n'est satisfaite et où la demande croissante n'est pas couverte par une augmentation de l'offre.

3.3 Synthèse

94. En dépit de quelques changements, la FAO et le Centre d'investissement n'ont pas accompli tous les progrès que l'EEI jugeait essentiels, qu'il s'agisse de reformuler la stratégie, de forger des partenariats plus solides, tant au niveau interne qu'externe ou de développer les travaux menés en amont. Parallèlement, comme l'explique le chapitre 2, le contexte du développement mondial en matière d'investissement a continué à se transformer de manière radicale.

95. Ce chapitre et le précédent ont examiné le contexte au sein et autour de la FAO et du Centre d'investissement, jusqu'au lancement de la présente évaluation. Nous allons maintenant passer à l'analyse de l'évaluation, puis aux recommandations.

CHAPITRE 4

LA FAO ET L'INVESTISSEMENT: ÉVALUATION DES RÉSULTATS

4.1 Introduction : les composantes de l'appui aux politiques

96. Le présent chapitre examine les résultats de la politique d'appui à l'investissement menée par la FAO dans les années qui ont suivi l'Évaluation externe indépendante (EEI), en particulier depuis l'élaboration de son Plan d'action immédiate (PAI) pour le renouveau de la FAO en 2009, soit un peu plus d'un an après la publication de l'EEI. Le présent chapitre est structuré autour des principes qui constituent l'appui à l'investissement tel qu'il est défini dans l'encadré 2 du chapitre 1. Ces principes sont reproduits ci-dessous.

- **fournir des avis économiques et techniques aux gouvernements** sur les politiques et les législations qui influent sur les investissements publics et privés et la mise en place d'un environnement favorable;
- **aider les gouvernements à renforcer leurs capacités** afin d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies d'investissement multipartenaires et multisectorielles alignées sur leurs priorités et de contrôler les résultats obtenus;
- contribuer au niveau mondial à **l'établissement, aux objectifs et au fonctionnement des partenariats internationaux pour le développement** concernés par les investissements;
- **créer des plateformes pour que toutes les parties prenantes** participent aux débats constructifs sur toutes les formes d'investissement dans les domaines de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, de l'agriculture et du développement rural des pays et régions concernés;
- **définir et assurer le suivi des normes mondiales** adoptées concernant la sûreté, la qualité et la valeur environnementale, économique et sociale des investissements;
- **contribuer à définir et à mettre en œuvre** les stratégies d'investissement dans les domaines de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, de l'agriculture et du développement rural.

97. Le présent chapitre examine, dans leurs grandes lignes et sous des rubriques diverses, les mesures que la FAO a prises concernant les critères susmentionnés ainsi que leurs effets; L'objectif visé est d'évaluer dans quelle mesure les progrès relevés au chapitre 3 ont été poursuivis, d'analyser les résultats obtenus en rappelant le contexte changeant en matière de développement présenté au chapitre 2 et de recenser les lacunes qu'il reste à combler.

4.2 Soutien de la FAO à l'investissement, en dehors de TCI

4.2.1 Relations avec le secteur des entreprises privées

98. Comme le souligne le chapitre 3, la FAO a encore besoin d'une véritable stratégie organisationnelle favorisant l'appui à l'investissement. Le projet de stratégie d'appui à l'investissement de 2009 et sa version révisée de 2012 indiquaient que cette stratégie devait s'inscrire dans le cadre de partenariats dans lesquels les résultats étaient le fruit d'efforts communs et non l'apanage d'un seul acteur. L'équipe d'évaluation s'est maintes fois entendu dire que la FAO avait la réputation d'être un courtier honnête et neutre souvent capable de convaincre des parties en conflit de régler leurs différends dans le cadre d'instances favorisant le dialogue et la discussion et dans lesquelles les biens publics mondiaux, c'est-à-dire des normes, conventions et accords internationaux complexes, sont élaborés et adoptés. Des réunions de ce type, qu'elles soient programmées sur une base régulière ou *ad hoc*, représentent une partie importante, et fortement appréciée, de la contribution de la FAO au développement. Un examen détaillé de leurs résultats déborde toutefois du cadre de la présente évaluation. Cependant, comme indiqué au chapitre 2, la FAO a été absente ou en marge d'un certain

nombre d'alliances et d'accords de partenariat récents qui ont un impact direct sur l'investissement dans les domaines de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, de l'agriculture et du développement rural. Elle a en particulier négligé (ou évité) le secteur privé, tant les grandes entreprises multinationales qui dominent le secteur agricole mondial que les sociétés privées plus petites qui jouent un rôle déterminant dans l'accroissement de la valeur ajoutée et l'emploi dans les États Membres de la FAO.

99. Comme indiqué au chapitre 2 et à l'annexe 1, la mobilisation de capitaux privés au profit du développement international fait partie des questions qui sont devenues prioritaires au niveau mondial depuis la Déclaration de Monterrey sur le financement du développement en 2002. Dans la Déclaration de L'Aquila adoptée en 2009, le G8 et plusieurs autres États étaient invités à inverser la tendance à la baisse de l'aide publique au développement et à encourager de nouveaux investissements, notamment par le biais de partenariats public-privé.⁵⁹ Le Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire comprend des volets secteur public et secteur privé ainsi qu'une enveloppe de 150 millions d'USD déjà affectée aux investissements du secteur privé. En 2012, la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire proposée au sommet de Camp David a relancé le rôle que peut jouer le secteur privé pour aider l'Afrique à réaliser son objectif de sécurité alimentaire durable, et incité les acteurs du secteur privé à investir 3 milliards d'USD⁶⁰ dans des pays comme l'Éthiopie, la Tanzanie et le Ghana. ⁶¹

100. Les investisseurs multinationaux du secteur privé rencontrés par l'équipe d'évaluation ont expliqué que les investissements dans les pays à faible revenu présentaient plusieurs avantages à long terme pour ces derniers: ils leur permettaient d'agir rapidement en vue de garantir l'approvisionnement en produits de base et en ressources naturelles -- notamment les terres et les eaux -- dont ils ont besoin pour accroître leur production, et également de s'implanter dans de nouveaux marchés potentiels. Les entretiens menés avec des représentants du secteur privé (notamment ceux qui ont participé à la session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale organisée en octobre 2012 au siège de la FAO) et la direction de la FAO montrent que la FAO a parfois été intransigente sur cette question et réticente à en parler en public. Il est clair que les deux parties ne se font pas confiance. Le secteur privé reproche à la FAO de parler beaucoup trop, d'agir à minima et de faire trop de faux départs. En revanche, le secteur agroalimentaire est considéré avec méfiance dans certains cercles de la FAO, qui estiment que la "responsabilité sociale de l'entreprise" est une façade et la "durabilité" un slogan, et non une partie intégrante de l'activité. La confiance ne pourra s'établir que si les deux parties communiquent ouvertement, comme ils l'ont fait lors de la session du CSA. Il existe, bien entendu, des différences entre les deux types d'institution, mais la FAO peut également bénéficier de l'expérience des institutions financières internationales qui ont coopéré avec succès avec le secteur privé.

101. Les interlocuteurs du secteur privé ont été prompts à reconnaître le rôle déterminant joué par la FAO dans les questions de réglementation et de normalisation techniques, qui sont importantes pour l'investissement, tout en précisant que la FAO doit également admettre que le secteur privé est un partenaire légitime dans l'élaboration et l'application de ces normes. La FAO doit trouver des moyens efficaces pour communiquer et établir de meilleures relations de travail avec le secteur privé, surtout au niveau national. L'établissement de liens fructueux avec le secteur privé pourrait devenir un objectif pour les bureaux de terrain, mais cela posera un problème supplémentaire au niveau des capacités ⁶².

102. Certains acteurs du secteur privé considèrent que l'arrivée du nouveau Directeur général est une occasion à saisir pour instaurer un climat de confiance avec la FAO, et certains directeurs influents de l'Organisation estiment qu'il faut mettre les divergences existantes sur la table et créer les conditions favorables à un nouveau départ. De même, la FAO doit vaincre sa réticence à coopérer

⁵⁹ IFAD and FAO (September 2011): Towards a Strategic Collaboration Between FAO Investment Centre and IFAD Country Programmes: A Framework for Country-Based Collaboration in Cambodia and Nepal.

⁶⁰ Déclaration commune de L'Aquila sur la sécurité alimentaire mondiale (2009). 10 juillet 2009. Page 5.

⁶¹ De nombreux commentateurs ont fait remarquer que cette somme très importante représentait des intentions et non des investissements, et que la moitié (1,5 milliard d'USD) avait été promise par un fabricant d'engrais.

⁶² Key Facts: The New Alliance for Food Security and Nutrition. May, 18, 2012. USAID.

avec le secteur privé en déclarant ouvertement qu'elle soutient sans réserve les investissements à grande échelle consentis par le secteur privé⁶³.

103. Cependant, l'équipe d'évaluation a été surprise d'observer que le projet de Stratégie de partenariat avec le secteur privé élaboré par la FAO n'établissait aucun lien explicite avec l'investissement⁶⁴. L'accroissement des investissements provenant de *toutes* les sources, publiques et privées, doit devenir un élément essentiel de la stratégie et des principes de la FAO si l'on veut qu'il soit accepté par l'Organisation et devenir une puissante force motrice pour l'ensemble de ses unités.

104. En outre, la FAO joue un rôle important dans l'accroissement des investissements dans la sécurité nutritionnelle et alimentaire, l'agriculture et le développement rural au niveau mondial et doit, à ce titre, s'efforcer d'être plus proactive et déterminée dans sa manière d'aider les pays à maîtriser l'emprise croissante du secteur agroalimentaire⁶⁵. Elle doit pour cela faciliter le dialogue aux niveaux régional et mondial et coopérer avec les gouvernements et les bailleurs de fonds pour fournir les intrants techniques nécessaires à la mise en place d'un environnement favorable aux investissements du secteur privé, en prônant notamment de mesures incitatives et réglementaires. En travaillant seule, ou en coopération avec des États Membres, ou encore par le biais de partenariats public-privé, la FAO peut contribuer à l'intégration de l'investissement privé dans les stratégies nationales et les plans d'investissement gouvernementaux. La Conférence régionale pour l'Asie de l'Est, qui s'est tenue en 2010 sous les auspices de la BASD et de la FAO, rassemblant plusieurs centaines d'entreprises privées et des fonctionnaires des pouvoirs publics est un bon exemple des initiatives qui peuvent être prises, en collaboration.

105. Plusieurs personnes du secteur privé interrogées ont estimé que travailler avec la FAO pourrait être un moyen efficace d'établir des liens durables avec les gouvernements des pays à faible et moyen revenu auprès desquels l'Organisation a acquis une grande légitimité. Les investissements du secteur privé, même s'ils sont en augmentation, sont freinés par les risques et l'insécurité, et les investisseurs pensent que la FAO peut contribuer à réduire ces risques en coopérant avec les gouvernements et eux-mêmes afin de créer un environnement favorable et réglementé de manière appropriée.

106. Il est évident que la coopération avec le secteur privé comporte des risques, notamment pour l'indépendance et la réputation de la FAO, mais elle est également bénéfique pour les États Membres lorsque les investissements du secteur privé sont rentables. Ces bénéfices, dans un environnement qui incite à investir davantage et mieux dans la sécurité nutritionnelle et alimentaire, l'agriculture et le développement rural, sont caractérisés notamment par une augmentation de la production et de l'offre alimentaires, une amélioration de la nutrition, un renforcement de l'esprit d'entreprise, qui permet de créer des emplois et de rendre les marchés plus efficaces, et une attention plus grande apportée à la qualité et la sécurité sanitaire des aliments. À cette fin, la FAO devra utiliser ses connaissances techniques, sa capacité à rassembler et les relations étroites qu'elle entretient avec les États Membres afin d'appuyer la création d'environnements favorables, pays par pays, qui valorisent la participation du secteur privé dans la sécurité nutritionnelle et alimentaire, l'agriculture et le développement rural et en font une proposition gagnant-gagnant.

4.2.2 En tant que source de connaissances: le SOFA 2012

107. La FAO appuie directement l'investissement dans l'agriculture par le biais de TCI et de ses relations avec les gouvernements et les institutions financières internationales, et indirectement en utilisant son savoir et en coopérant avec d'autres acteurs, notamment le secteur privé. En décembre 2012, la FAO a publié son rapport phare sur la situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture

⁶³ Du point de vue administratif, la FAO dispose d'une unité chargée des partenariats qui établit des liens avec le secteur privé et le secteur public, même s'ils sont parfois susceptibles d'être en conflit. Cette double mission ne pose pas de problème tant que l'équipe en question agit de manière diplomatique avec ces parties. Mais les entretiens de l'équipe d'évaluation avec cette unité montrent que beaucoup reste à faire dans ce domaine.

⁶⁴ Par exemple, Suma Chakrabati and Jose Graziano da Silva. Hungry for Investment. September 6, 2012, The Wall Street Journal; et Le secteur privé, partenaire clé dans la lutte contre la faim. Espace Presse de la FAO. 13 septembre 2012.

⁶⁵ Voir la Stratégie de partenariats avec le secteur privé (projet). Rome. 12 octobre 2011.

qui, en 2012, est entièrement consacré à l'investissement.⁶⁶ Ce document, qui fera date, évalue le rôle crucial de l'investissement dans la sécurité nutritionnelle et alimentaire, l'agriculture et le développement rural. Il montre que ce sont les fermiers eux-mêmes qui sont la source la plus importante de l'investissement dans les petites exploitations agricoles. Leurs décisions sont très directement influencées par le climat d'investissement dans lequel ils évoluent. En particulier, le SOFA explique que le secteur public, y compris la FAO, a un rôle clé à jouer dans la création et le maintien d'un climat favorable à l'investissement.

108. Le SOFA note que la FAO, ainsi que la Banque mondiale, le FIDA et la CNUCED, ont apporté une contribution importante aux principes de 2009 pour un investissement agricole responsable qui respecte les droits, les moyens d'existence et les ressources (voir l'encadré 11). Ces principes, qui font actuellement l'objet d'un processus de discussion et de ratification ouvert à tous avant d'être présentés au CSA pour adoption, concernent un large éventail de questions, notamment le respect du droit d'accès aux ressources et à la terre, la bonne gouvernance, ainsi que la viabilité sociale et environnementale. Ils ont pour but d'orienter l'investissement agricole tant public que privé.

Encadré 11. Principes pour un investissement agricole responsable

- **Principe 1:** Les droits d'accès existants à la terre et aux ressources naturelles connexes sont reconnus et respectés.
- **Principe 2:** Les investissements ne compromettent pas la sécurité alimentaire mais la renforcent.
- **Principe 3:** Les processus liés à l'investissement dans l'agriculture sont transparents, contrôlés et garantissent que toutes les parties prenantes rendent compte de leurs activités, dans un cadre réglementaire, juridique et commercial favorable aux entreprises.
- **Principe 4:** Tous ceux qui sont concernés matériellement sont consultés et les accords résultant des consultations sont enregistrés et appliqués.
- **Principe 5:** Les investisseurs s'assurent que les projets respectent la primauté du droit, tiennent compte des meilleures pratiques, sont viables sur le plan financier et produisent une valeur ajoutée durable.
- **Principe 6:** Les investissements produisent des effets distributifs et sociaux et n'augmentent pas la vulnérabilité.
- **Principe 7:** L'impact d'un projet sur l'environnement est quantifié et des mesures sont prises pour encourager l'utilisation durable des ressources tout en réduisant au minimum le risque et l'ampleur des effets négatifs et en les atténuant.

109. Le SOFA montre aussi clairement que certains modèles stratégiques d'investissement dans l'agriculture ne sont pas avantageux pour les petits exploitants agricoles.⁶⁷ Cela explique peut-être en partie pourquoi la FAO, qui jouit d'une réputation d'équité, semble désormais résolue à aider activement les pays Membres à gérer la croissance du capital privé dans l'agriculture au profit de leurs agriculteurs.

4.2.3 En tant que fournisseur de compétences techniques pour l'investissement

110. Les différentes divisions techniques de la FAO appuient l'investissement à des degrés divers lorsqu'elles fournissent des avis et un appui techniques aux pays. Plusieurs exemples intéressants notés pendant l'enquête menée par l'équipe d'évaluation sont donnés ci-dessous. Cependant, l'impression générale qui ressort des entretiens conduits avec des dizaines de fonctionnaires à tous les

⁶⁶ Par exemple, les investissements étrangers directs dans les grands projets fonciers ("accaparement des terres"), notamment en Afrique, sont devenus un thème débattu au niveau international à cause des risques environnementaux et sociaux qui en découlent. Ce sujet, qui n'est pas nouveau, est un de ceux sur lesquels la FAO a choisi, au moins publiquement, de rester en marge.

⁶⁷ La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2012: Investir dans l'agriculture pour un monde meilleur. Décembre 2012.

échelons de la FAO était que les activités liées à l'investissement étaient, en général, très ponctuelles et n'étaient appuyées ni par une stratégie claire, ni par des compétences spécifiques.

111. Le Département des forêts est régulièrement sollicité par les pays Membres pour fournir des avis et un appui à l'investissement concernant la gestion durable des forêts. La manière dont il comprend la gouvernance forestière, les institutions et la gestion des forêts dans différents pays est souvent cruciale pour établir un cadre propice à l'investissement et prendre des décisions en la matière. Ce département dispose d'un portefeuille (qui croît rapidement au point de représenter près de la moitié des projets du FEM à la FAO) de projets d'investissement du FEM et auxquels il fournit un appui technique. Il conduit des ateliers nationaux de renforcement des capacités pour élaborer des stratégies multisectorielles et multipartenaires en faveur du secteur forestier, et donne son appui à des plateformes nationales en vue de mobiliser des investissements auprès des pays et des bailleurs de fonds. Le Département des forêts fournit aussi, lorsque cela est possible, un appui technique au TCI lorsque celui-ci n'a pas les capacités techniques nécessaires pour répondre à une demande d'assistance.

112. Le travail effectué par la Division de la nutrition et de la protection des consommateurs (AGN) pour intégrer la nutrition dans les plans d'investissement dans l'agriculture montre également qu'une division spécialisée peut apporter une contribution technique, en l'espèce aux activités d'appui à l'investissement de TCI. Cet exemple illustre également les efforts déployés par TCI pour mieux collaborer avec les divisions techniques. Une telle collaboration comprend la formation des fonctionnaires de TCI à la prise en compte des questions de nutrition dans les PDDAA, l'élaboration de lignes directrices, et la participation des fonctionnaires susmentionnés à la préparation de la récente stratégie nutritionnelle de la FAO.

113. Un autre exemple récent, bien que lié à la collaboration entre la Division de la production végétale et de la protection des plantes (AGP) et TCI sur un projet particulier, est présenté dans l'encadré 12 ci-dessous.

114. D'autres divisions, en particulier la Division des infrastructures rurales et des agro-industries (AGS)⁶⁸ et la Division de l'économie du développement agricole (ESA) ont également des activités très proches de l'appui à l'investissement. La division AGS, par exemple, a été le participant le plus actif à la réalisation de l'Objectif stratégique L après TCI, et a travaillé dans des domaines (infrastructures, finance rurale et industries agroalimentaires) qui sont très concernés par l'investissement. Dans le cas de la division ESA, qui s'occupe de l'appui aux politiques, l'Évaluation des politiques réalisée en 2012 a montré que cette division n'établissait pas de liens suffisants entre les activités d'élaboration des politiques et l'investissement. ESA a aussi participé à la collaboration entre TCI et AGN concernant l'intégration des questions de nutrition dans les stratégies d'appui à l'investissement.

⁶⁸ SOFA (2012). Décembre, 2012. Op. cit. Page 99.

Encadré 12 La Division de la production végétale et de la protection des plantes (AGP) et TCI fournissent un appui commun à un projet d'amélioration du coton financé par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)

La BERD a demandé à la FAO de mettre sur pied et d'exécuter un projet au Tadjikistan en appliquant les principes de l'initiative pour un "meilleur coton", qui est un partenariat mondial public-privé encourageant l'adoption des meilleures pratiques agricoles dans le cadre d'une approche multipartite.

En janvier 2012, TCI ET AGP ont élaboré un projet d'intensification durable de la production de coton au Tadjikistan conformément aux principes susmentionnés. Deux fonctionnaires techniques d'AGP ont participé à la mission organisée et lancée par TCI. L'objectif du projet est de promouvoir l'intensification durable de la production de coton, y compris dans ses aspects environnementaux et sociaux, auprès des producteurs de coton tadjiks en mettant en place des écoles pratiques d'agriculture. Un client existant de la BERD au Tadjikistan était prêt à fournir un accès au marché du "meilleur coton".

Les fonctionnaires techniques d'AGP ont participé aux discussions menées avec TCI, ESA, la BERD et ses clients du secteur privé dans le cadre d'une table ronde. Les fonctionnaires d'AGP ont apporté leurs connaissances approfondies de la création et de la mise en œuvre des écoles pratiques d'agriculture, des principes et des critères de production d'un "meilleur coton" ainsi que des contraintes techniques liées au développement du secteur du coton au Tadjikistan. La proposition de projet, dont le budget est de 3,1 millions d'USD, est actuellement examinée par la BERD. Les fonctionnaires d'AGP ont noté que TCI avait utilisé une approche participative et ouverte à tous pour élaborer ce projet.

4.2.4 Activités normatives et mondiales de la FAO:

115. La FAO consacre une grande partie de ses activités à l'élaboration de règles, de normes et d'instruments internationaux (par exemple les règles phytosanitaires, les ressources génétiques, les normes alimentaires, l'élimination des pesticides et la pêche responsable), et de biens publics mondiaux (données statistiques, travaux sur l'environnement et le changement climatique, systèmes d'information pour les maladies animales transfrontières, évaluations des ressources forestières et analyses du commerce des produits agricoles). Ces activités sont vitales, car elles créent l'environnement dans lequel les investisseurs -- petits ou grands, publics ou privés -- peuvent prendre leurs décisions. La FAO joue le rôle de fédérateur neutre, de secrétariat et, dans certains cas, d'avocat. Dans certains domaines de son mandat, elle est également un régulateur au niveau mondial, en élaborant et en appliquant des normes. Au total, plus de cinquante instruments contraignants et près de quinze instruments non contraignants couvrant un large éventail de thèmes et de secteurs importants, relèvent de sa responsabilité. Par ailleurs, les travaux réalisés au Siège de la FAO sur la sécurité nutritionnelle et alimentaire, l'agriculture et le développement rural sont sans équivalents (cf. l'évaluation de 2012 du rôle et des activités de la FAO en matière de politiques alimentaires et agricoles) et sont utilisés par les gouvernements pour élaborer des stratégies d'investissement.

116. Il existe cependant un maillon faible entre les activités que la FAO conduit à l'échelle mondiale et l'aide à l'élaboration des politiques qu'elle fournit dans les pays, et l'appui à l'investissement. Les travaux qu'elle mène au niveau mondial dans le domaine des normes, des règles ou des politiques doivent être utilisés plus activement dans ses programmes nationaux afin d'appuyer mieux, et davantage, l'investissement responsable. Pour cela, les fonctionnaires nationaux doivent être tenus informés des très nombreux instruments existants et mieux connaître les fonctionnaires du Siège afin de savoir à qui demander un appui. Dans la réalité cependant, les bureaux de pays comptent souvent dans leurs effectifs des personnes qui n'ont jamais travaillé au Siège et qui ont du mal à s'orienter dans l'organisation complexe de la FAO. En conséquence, les activités mondiales de la FAO n'ont pas l'influence positive qu'elles pourraient, et devraient, exercer sur l'appui à l'investissement fourni dans les pays.

117. De même, il faudrait que les divisions techniques de la FAO et TCI interagissent davantage et plus étroitement pour que les activités normatives de l'Organisation aient une influence sur les investissements internationaux, engagés, par exemple, par les institutions financières internationales. Cependant, cette interaction ne doit pas être à sens unique, c'est-à-dire des divisions techniques vers TCI et les institutions financières internationales, mais à double sens, et TCI, en particulier, doit contribuer pleinement à ce mouvement inverse.

4.2.5 Appui à l'investissement et aux politiques

118. La mise en œuvre des politiques suppose presque toujours des investissements publics. La FAO est un fournisseur majeur d'appui aux politiques en matière de sécurité nutritionnelle et alimentaire, d'agriculture et de développement rural (avec des degrés divers de succès et d'impact, comme le montre l'évaluation des politiques effectuée en 2012), mais l'analyse de cet appui sur l'investissement est très rarement effectuée, et la plupart du temps en dehors du Centre d'investissement. Le centre d'action traditionnel de la FAO dans les pays, à savoir le Ministère de l'agriculture, reçoit du Ministère des finances les fonds qui lui sont nécessaires pour mettre en œuvre ses politiques et stratégies. Les ministères des finances sont censés fonder leurs décisions sur une analyse des coûts et des avantages potentiels -- sociaux et financiers -- et des scénarios alternatifs (voire des contraintes politiques existantes). L'équipe d'évaluation a confirmé la conclusion de l'évaluation des politiques selon laquelle l'analyse des coûts d'investissement des options de politiques alternatives est rarement effectuée à la FAO; seul le Centre d'investissement conduit de telles analyses dans le cadre de ses activités avec les institutions financières internationales.

119. Les documents de politiques, les projets, les réunions, publications et lignes directrices axées sur les politiques mondiales comprenaient rarement (voire pas du tout) une analyse financière des résultats de la mise en œuvre d'une politique donnée. Or l'utilité des avis et de l'appui fournis aux pays en matière de politiques peut être gravement compromise par l'absence d'une telle analyse. Les bailleurs de fonds, en premier lieu le Ministère britannique du développement international et l'Agence des États-Unis pour le développement international, insistent de plus en plus pour qu'une analyse de "l'optimisation des ressources" soit effectuée avant d'envisager une demande de financement, et d'autres semblent suivre leur exemple.

120. Il existe une forme de collaboration directe entre TCI et les unités chargées des politiques dans les départements techniques de la FAO, en particulier avec l'ESA, la Division de l'économie agricole et du développement. Par exemple, comme on l'a déjà examiné plus en détail dans le cadre du présent rapport, les contributions de TCI ont joué un rôle déterminant dans l'appui fourni par la FAO à l'élaboration des documents de politiques destinés au secteur agricole des pays du Pacte du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), notamment par l'intermédiaire du Service d'appui à l'assistance aux politiques, qui devait élaborer des plans d'investissement et de mise en œuvre pouvant bénéficier de subventions au titre du Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité. De nombreux fonctionnaires de la FAO chargés des politiques étaient présents lors des journées de l'investissement organisées par TCI; il s'agit d'un événement qui a lieu chaque année et qui dure une semaine.

121. Mais il est évident que l'on peut améliorer encore davantage la coopération entre le Centre d'investissement et les unités de la FAO chargées des politiques, en particulier l'ESA et les unités qui élaborent des politiques pour l'élevage, la pêche, les forêts, etc., et surtout les bureaux décentralisés sous-régionaux et régionaux. La fourniture d'informations et d'avis sur l'appui à l'investissement aux représentants des pays Membres de la FAO, dont le rôle est, dans une certaine mesure, celui de conseiller les gouvernements en matière de politiques, améliorerait très nettement leur capacité à fournir une assistance efficace aux gouvernements hôtes.

122. L'évaluation des politiques réalisée en 2012 recommandait à la FAO d'élaborer une stratégie d'appui aux politiques, or ce travail, selon les propos rapportés à l'équipe d'évaluation, n'a pas encore commencé. Cette stratégie devrait être associée à une stratégie d'appui à l'investissement (voir la recommandation I), car ces deux aspects de l'aide apportée par la FAO à ses membres devraient être

étroitement liés. Cela permettrait également à TCI d'approfondir ses relations avec les unités chargées des politiques à tous les échelons de l'Organisation.

4.2.6 Le cadre de programmation par pays de la FAO

123. Le nouveau processus des cadres de programmation par pays (CPP) vise à établir un lien entre les objectifs de développement de chaque pays et la stratégie de la FAO. Il a pour but de mobiliser les ressources techniques dans les sous-régions, les régions et le Siège, et de faciliter l'examen des priorités en matière de sécurité nutritionnelle et alimentaire, d'agriculture et de développement rural qui sont définies dans la stratégie d'un pays et que la FAO peut contribuer à renforcer, si nécessaire. Il a pour but également d'aligner l'appui de la FAO sur les objectifs du pays en question et le Cadre stratégique de l'Organisation.

124. Les entretiens menés avec les parties prenantes dans les pays visités et à Rome ont permis à l'équipe d'évaluation de conclure que les CPP sont le point d'entrée logique de l'appui de la FAO à l'investissement dans les pays, ce qui est conforme à la politique de l'Organisation. Toutes les activités déployées par la FAO au niveau national sont désormais à intégrer dans les CPP, et les activités transversales d'appui à l'investissement doivent être prises en compte dans la conception et la mise en œuvre de l'ensemble du programme par pays de l'Organisation. Un appui renforcé aux bureaux de pays de la FAO devra être fourni par TCI (qui l'a prévu dans son projet révisé de document de stratégie) et par les divisions techniques dans leurs domaines spécialisés. Reste à savoir comment les CPP permettront de coordonner les cinq nouveaux objectifs stratégiques de la FAO avec les stratégies et priorités de chaque pays. Néanmoins, les CPP seront le mécanisme privilégié pour examiner les capacités des pays et recenser leurs lacunes, que la FAO pourra contribuer à combler, conformément à ses propres domaines de priorité. Les premiers CPP examinés pendant les visites de pays n'explicitaient pas clairement la façon dont ces différentes séries de priorités pouvaient être combinées de façon optimale et, lorsqu'elles ne concordaient pas, avaient tendance à favoriser les priorités nationales sur celles de la FAO.

125. Dans les pays visités par l'équipe d'évaluation (et dans de nombreux autres pays), la FAO est généralement un membre des groupes de travail sur le secteur agricole dirigés par les bailleurs de fonds ou les gouvernements et dans lesquels ses relations étroites et historiques avec les ministères de l'agriculture, ainsi que sa neutralité, lui donnent souvent un rôle de facilitation important. Ces groupes élaborant de grandes orientations pour le développement rural et agricole (reposant parfois, mais pas systématiquement, sur une analyse rigoureuse des politiques), il est donc très utile que des fonctionnaires compétents et actifs y participent. Le mécanisme des cadres de programmation par pays doit être utilisé pour préciser la nature des contributions que la FAO peut apporter à ces groupes, car l'Organisation joue dans de nombreux pays un rôle actif qui ne correspond absolument pas à son poids financier. Tel a été le cas, parmi les pays visités par l'équipe d'évaluation, de l'Éthiopie et du Bangladesh. Cependant, le niveau de participation est très variable et dépend des effectifs et des compétences disponibles.

126. Le processus des cadres de programmation par pays, qui est encore à un stade précoce, pourrait vraiment contribuer à la définition des résultats attendus en matière d'appui à l'investissement, tant dans les pays que du point de vue organisationnel. Il pourrait également améliorer la cohérence de la réflexion que mènent les gouvernements, avec leurs différents bailleurs de fonds, sur les investissements dans les domaines de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, de l'agriculture et du développement rural dans l'ensemble du secteur.

4.2.7 Le Programme de terrain de la FAO et les bureaux décentralisés

127. Par le biais du Siège et de ses structures décentralisées, la FAO gère, exécute et assure le suivi du Programme de terrain, constitué d'un portefeuille de projets nationaux, régionaux et mondiaux. Pour l'exercice 2008-2009, ce portefeuille représentait un budget d'un montant total de 1,2 milliard

d'USD, soit 600 millions de dollars par an.⁶⁹ Près de 9 pour cent de ce montant provient des petits projets du Programme de coopération technique (PCT) financés par le budget ordinaire de la FAO. Le reste du portefeuille est financé par des ressources extrabudgétaires ("contributions volontaires") et comprend des financements de projets d'urgence (45,5 pour cent), de projets non liés à des urgences (44,7 pour cent), qui sont pour l'essentiel des projets exécutés par la FAO et financés par des bailleurs de fonds. Le portefeuille compte également un nombre croissant de projets de la FAO financés par le pays bénéficiaire lui-même, dans le cadre des "fonds fiduciaires unilatéraux".

128. Au cours des visites effectuées dans les bureaux décentralisés et les bureaux de pays, et lors des entretiens menés au Siège, l'équipe d'évaluation a constaté que le portefeuille de projets non liés à des urgences, qui représente un montant annuel de 245 millions d'USD, semble orienté, non pas par une stratégie globale, mais plutôt par les intérêts professionnels des fonctionnaires et des unités techniques, et par les demandes des gouvernements (bénéficiaires et bailleurs des fonds), lesquelles répondent souvent elles aussi autant à des intérêts spéciaux qu'à des considérations stratégiques nationales.

129. Une grande partie du Programme de terrain de la FAO est liée à la fourniture d'avis et au renforcement des capacités dans l'un ou l'autre des domaines de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, de l'agriculture et du développement rural. Cependant, l'équipe d'évaluation, qui s'est livrée à une recherche approfondie dans les bases de données sur l'assistance technique et les projets, n'a pas pu faire apparaître qu'il existait une intention délibérée de mettre l'accent sur l'appui à l'investissement: une première analyse⁷⁰ montrait qu'entre 2007 et 2011 au niveau mondial, 3 pour cent uniquement du budget du programme de terrain était affecté aux projets axés sur l'investissement. Une analyse plus approfondie des activités de terrain menées par la FAO dans les douze pays visités pour la présente évaluation a confirmé qu'en moyenne, la part du budget consacré à l'investissement était également de 3 pour cent.

130. Sauf dans le cas d'un fonctionnaire qui avait un intérêt personnel pour l'investissement, l'équipe a constaté que les bureaux nationaux, sous-régionaux et régionaux n'avaient quasiment ni capacités ni intérêt pour l'appui à l'investissement, qui est pourtant un élément crucial pour que la FAO puisse avoir un impact positif dans les domaines de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, de l'agriculture et du développement rural. Les seules activités qui étaient clairement liées à l'investissement étaient celles des fonctionnaires décentralisés chargés de l'investissement, comme on le verra dans la section 4.3.2 ci-dessous.

131. Lors des entretiens menés dans les pays, l'équipe d'évaluation a constaté qu'à l'heure actuelle, la FAO ne profitait pas de l'occasion importante qui lui est donnée d'utiliser ses activités locales pour appuyer l'investissement d'une manière plus systématique et stratégique, axée sur les pays et fondée sur les partenariats. Une approche plus systématique des activités conduites dans les pays par l'intermédiaire du processus des CPP peut changer cet état de fait, à condition que l'importance que représente la fourniture d'un appui direct à l'investissement soit intégrée dans le système. Une part de plus en plus importante du portefeuille de projets de la FAO devrait avoir pour but d'aider les organismes du secteur public à renforcer les capacités nationales liées à l'investissement, et notamment à élaborer, mettre en œuvre et assurer le suivi des stratégies d'investissement transversales dans les domaines de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, de l'agriculture et du développement rural, tout en cherchant à obtenir des résultats de ce type de collaboration.

⁶⁹ Au moment de la rédaction du présent document, un nouveau directeur, qui est actuellement conseiller principal au Centre d'investissement, devait être nommé à la tête d'AGS, ce qui devrait renforcer les relations professionnelles entre les deux divisions.

⁷⁰ Rapport sur l'exécution du Programme 2008/09.

4.3 Résultats obtenus par la Division du Centre d'investissement

132. Les enquêtes menées pendant la présente évaluation montrent que la Division du Centre d'investissement est confrontée à de nombreux problèmes:

- le manque de ressources nécessaires pour répondre aux demandes concernant ses services;
- les incertitudes sur la manière dont elle s'alignera sur les nouveaux objectifs stratégiques;
- le besoin de donner une priorité accrue au renforcement des capacités, à l'extérieur (dans les pays) et à l'intérieur (à la FAO);
- le défi que représente la gestion du processus de décentralisation;
- la baisse constatée de la qualité de son travail et les questions connexes des capacités et de l'expérience disponibles;
- les contraintes financières importantes; et
- la difficulté permanente de tirer profit du savoir et de l'expertise considérables accumulés dans d'autres parties de l'Organisation.

133. Il a été constaté néanmoins que TCI avait fait certains progrès:

- en donnant une plus grande priorité à la parité hommes-femmes dans ses activités;
- en conservant sa valeur professionnelle auprès des partenaires, en particulier les institutions financières internationales;
- en déplaçant en amont une plus grande partie de ses activités;
- en développant les compétences et en élaborant un programme d'activités de renforcement des capacités;
- en maintenant et en renforçant des anciens partenariats et en établissant de nouveaux;
- en renforçant la collaboration interne et en commençant à mettre fin à des années de restrictions préjudiciables.

134. La présente section passe en revue les conclusions de certaines études et évaluations qui se sont intéressées à TCI, avant d'examiner plus en profondeur les principaux atouts dont dispose la division pour fournir un service optimal ainsi que les obstacles qui pourraient l'en empêcher. Elle formule, le cas échéant, des suggestions sur ce qui pourrait être fait pour améliorer les résultats, en préalable aux recommandations figurant au chapitre 5.

4.3.1 ***B. Évaluations récentes du Centre d'investissement***

4.3.1.1 *Auto-évaluation et projet de stratégie de TCI (2009) et Mise à jour (2012)*

135. Pour donner suite aux conclusions de l'EEL, TCI a élaboré en 2009 un projet de stratégie sur la base d'une auto-évaluation.⁷¹ La Division s'est appuyée également sur des consultations avec des gouvernements, des représentants de pays et des divisions techniques de la FAO, des institutions financières internationales et d'autres partenaires. La stratégie a consisté à aligner l'organisation et les fonctions de TCI sur l'Objectif stratégique L (OS-L), qui demande un "accroissement et une amélioration de l'efficacité des investissements publics et privés dans l'agriculture et le développement rural" et vise à améliorer les résultats des investissements en tirant parti des compétences des départements techniques de la FAO.

136. TCI considère que ses avantages comparatifs sont notamment les suivants:

- La capacité de tirer parti du large éventail de compétences techniques, de connaissances, d'outils et de la mémoire institutionnelle des divisions techniques de la FAO;

⁷¹ Cette étude était basée sur la recherche de mots clés (investissement, investir et investissant en anglais, français, espagnol et portugais) dans les intitulés de projets, d'objectifs et d'activités essentielles, ainsi que les projets réalisés dans le cadre de l'Objectif stratégique L. Pour ce qui est des douze pays de l'étude de cas, le résultat de la recherche a été revérifié projet par projet afin d'éviter les erreurs d'interprétation et les omissions.

- La capacité d'intervenir en tant que facilitateur neutre entre les gouvernements, les organismes de financement, les organisations d'agriculteurs, la société civile et le secteur privé;
- Un personnel multidisciplinaire, rompu à la formulation des stratégies et des politiques, à la planification des investissements et à la conception des projets, ayant une forte expérience nationale et régionale et appliquant une approche réactive, disciplinée et flexible.

137. Forte de ces atouts, TCI s'efforce d'améliorer ses activités:

- en mettant un accent accru et plus intégré sur les pays, notamment par le biais des pactes du PDDAA et des plans d'investissement par pays, d'une collaboration par pays (telle que celle qui existe entre TCI et le FIDA au Cambodge et au Népal) et d'un appui renforcé aux régions en crise, par exemple la Corne de l'Afrique.
- en établissant de nouveaux partenariats dans les économies en transition et émergentes, tel que celui conclu avec la BERD en Europe et en Afrique du Nord et la Banque mondiale/Société financière internationale, en renforçant la part du travail effectué en amont et en resserrant les liens avec le secteur privé;
- en renforçant la collaboration avec les départements techniques de la FAO, en appuyant davantage les bureaux de pays et en mettant un accent accru sur le partage des connaissances et l'apprentissage par le biais des évaluations de la qualité, de la diffusion des produits de la connaissance et de la participation à des groupes thématiques;
- en accordant une plus grande importance au renforcement soutenu et durable des capacités; et
- en améliorant la qualité sur la base des retours d'information des partenaires, et d'une gestion budgétaire et financière plus rigoureuse.

138. La stratégie de TCI a été **révisée en 2012**⁷² dans le cadre du processus de réflexion stratégique de la FAO. La révision de 2012, qui a été réalisée par les fonctionnaires de TCI sans faire appel aux vastes consultations qui avaient été conduites lors du premier cycle, porte sur les cinq nouveaux objectifs stratégiques de la FAO, qui sont présentés dans l'encadré 3 du chapitre 2 et n'étaient pas encore finalisés au moment de la rédaction du présent rapport. L'enjeu pour TCI est d'atteindre ces objectifs en coopérant plus étroitement avec les divisions techniques de la FAO et en s'alignant sur les cinq nouveaux objectifs. Il s'agit d'un défi qui doit être relevé alors que la FAO met un accent accru sur l'appui aux pays (et donc sur la décentralisation) et que le Directeur général est tout particulièrement préoccupé par l'élimination de la faim. La Révision de 2012 continue d'utiliser les trois résultats organisationnels définis à l'origine dans le Cadre stratégique de 2010, en les ajustant au rôle transversal que l'appui à l'investissement devrait avoir dans le nouveau Cadre. La stratégie plaide pour une approche rationnelle de la décentralisation proposée de TCI et recommande une collaboration interne plus grande, des partenariats renforcés, une participation active au processus des cadres de programmation régionaux, un engagement plus fort vis-à-vis des représentants de la FAO, une plus grande intégration avec les activités consacrées aux politiques, une approche focalisée sur le renforcement des capacités, un appui à l'harmonisation de l'aide fournie par les bailleurs de fonds, et enfin, après coup, une coopération avec la société civile et le secteur privé.

139. Hormis son traitement inadéquat du secteur privé, ce projet de stratégie correspond assez étroitement aux conclusions et aux recommandations de la présente évaluation. On peut espérer qu'avec l'élan donné par la présente évaluation et une stratégie affinée et finalisée, TCI et la FAO pourront procéder à une mise en œuvre plus rapide et déterminée de celle-ci.

⁷² TCI (juillet 2009), Appui de la FAO à l'investissement: Projet de stratégie.

4.3.1.2 *L'évaluation de 2011 de l'accord-cadre entre la BERD et la FAO*

140. En 2011, la BERD a évalué l'Accord-cadre⁷³ qui définit les conditions dans lesquelles TCI lui fournit des services. L'évaluation a été positive, estimant que l'accord était conforme à son objet. Ses principales conclusions étaient les suivantes:

- TCI fournit des gains d'efficacité importants à la BERD car le coût de ses travaux par rapport au volume des prêts est très bas, à raison de 0,2 pour cent;
- La durée moyenne des missions est de cinq à six ans, en nette augmentation depuis 2006;
- Les vingt-quatre tâches de TCI examinées (sur soixante-quatorze) ont contribué à quarante-cinq investissements représentant un montant d'environ 790 millions d'USD;
- Un certain nombre d'activités concernent des initiatives sur les politiques qui n'étaient pas directement liées à des investissements; dans certains cas elles ont protégé la BERD contre des risques ou des erreurs en matière d'investissement.

4.3.1.3 *L'évaluation des politiques de la FAO (2012)*

141. Une évaluation conduite en 2011 par le Bureau de l'évaluation de la FAO, qui est un organisme indépendant, et intitulée "*Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de politiques alimentaires et agricoles*", a conclu que la FAO bénéficiait d'un niveau de confiance, d'accès aux gouvernements et de connaissances techniques sans équivalent qui la rendait "mieux placée que toute autre organisation pour aider les pays en développement à définir, adopter et appliquer les politiques de lutte contre la faim et la pauvreté et de promotion de la durabilité de l'environnement."⁷⁴ L'évaluation des politiques a noté favorablement le travail contractuel que TCI effectue avec les institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale, par exemple en contribuant à l'élaboration de plans d'investissement pour le secteur agricole dans le cadre d'un certain nombre de programmes et de mécanismes de financement. Cependant, elle indique également que la FAO ne joue pas un rôle de chef de file dans l'assistance aux politiques et que le travail contractuel de TCI n'est pas souvent considéré comme un travail de la FAO, notamment parce que TCI n'a pas su tirer parti des compétences des fonctionnaires des unités de l'Organisation chargées des questions techniques et politiques, préférant utiliser largement les services de consultants.

142. L'équipe d'évaluation souligne le lien étroit qui existe entre des politiques adaptées et des investissements judicieux. Les plans d'investissement par pays, par exemple, exigent une analyse rigoureuse des coûts, des avantages et des options sur le plan environnemental, social et financier. Malheureusement, en dehors de TCI, les capacités de la FAO pour ce type de travail étaient "remarquablement absentes".⁷⁵ L'équipe d'évaluation a estimé, qu'en conséquence, la FAO ne semblait pas souvent parvenir à convaincre les ministres des finances et les donateurs à financer les priorités en matière agricole et a attribué en partie cette faiblesse à une interaction insuffisante entre les politiques, l'investissement et les connaissances techniques, concluant que "les liens entre TCI et d'autres unités dans la région et au Siège continuent d'être relativement distendus."⁷⁶

4.3.2 *La décentralisation et TCI*

143. De nombreux bailleurs de fonds et institutions financières internationales ont procédé à une décentralisation importante de leurs opérations ces dernières années, ce qui leur a permis d'être plus à l'écoute des besoins locaux et d'améliorer la coordination entre les différents acteurs (eux-mêmes, partenaires du développement et parties prenantes nationales). Cette coordination prend souvent la forme de groupes de travail qui planifient et coordonnent les stratégies d'investissement dans les

⁷³ TCI (juin 2012) Strategy Revision to Address TCI's Role in FAO Support to Investment.

⁷⁴ EBRD Evaluation Department (January 2011): Operation Performance Evaluation Review: FAO Framework Agreements: Régional

⁷⁵ Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de politiques alimentaires et agricoles. 2012. FAO, OED. Rome.

Page xi.

⁷⁶ Idem page 76.

domaines de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, de l'agriculture et du développement rural des pays concernés, et maintiennent des liens étroits avec les gouvernements et le secteur privé. En juin 2012, le Conseil de la FAO a adopté la décentralisation, qui fait partie des cinq axes prioritaires du Directeur général.

144. L'équipe d'évaluation a examiné de près le rôle que la décentralisation devrait jouer dans l'appui à l'investissement. Mettre en place des bureaux de pays dotés de fonctionnaires techniques près des partenaires et des principales parties prenantes présente des avantages évidents pour la FAO, mais toutes les fonctions n'ont pas un rendement maximal dans une structure décentralisée. En outre, *ceteris paribus*, la décentralisation augmente en général les coûts de fonctionnement: des estimations prudentes effectuées par l'équipe d'évaluation sur la base d'informations fournies par TCI montrent que l'installation d'un fonctionnaire principal du cadre organique dans un bureau décentralisé coûte de 11 à 16 pour cent plus cher qu'une affectation au Siège.

145. En 2012, l'équipe chargée de l'évaluation des activités de la FAO en matière de politique, en examinant certains principes clés de la décentralisation, a souligné que la "forme suit la fonction" et qu'"il n'existe pas de solution unique qui convienne à tous". Il n'est pas recommandé, par exemple, de décentraliser des fonctionnaires ayant des compétences très pointues. Il est préférable de décentraliser des fonctionnaires plus généralistes qui pourront mieux répondre aux diverses demandes locales. La décentralisation peut fournir des avantages tangibles lorsqu'une situation change rapidement après une crise, mais elle ne doit jamais mettre en danger les activités et les capacités essentielles de l'Organisation.⁷⁷ Les unités décentralisées ne s'acquittent jamais aussi bien de leurs responsabilités que lorsque tous les éléments politiques, administratifs et fiscaux qui font partie du processus de décentralisation coïncident parfaitement et qu'une politique de rotation du personnel adaptée est mise en place. On observe cependant que la décentralisation financière prend souvent du retard par rapport à la décentralisation administrative.⁷⁸

146. En 2011 et 2012, la FAO a intensifié ses efforts de décentralisation afin d'être fondamentalement plus proche de ses pays Membres. Dans le cas de TCI, l'équipe d'évaluation a été informée que près d'un tiers de ses effectifs devraient être affectés en dehors de Rome.⁷⁹ La présente évaluation n'a pas pour but d'examiner en détail les efforts que la FAO consacre à la décentralisation, mais l'impact de celle-ci sur la capacité de TCI à poursuivre ses travaux est néanmoins d'un intérêt capital.

147. Historiquement, TCI est une division basée à Rome. Suite à l'EEI, TCI a été invité à affecter onze fonctionnaires aux bureaux décentralisés sur un effectif de quatre-vingt-dix fonctionnaires chargés des investissements (sans compter quinze postes vacants). Sur les onze fonctionnaires affectés aux bureaux décentralisés, neuf sont "décentralisés", un est "détaché" auprès d'un bureau régional et un autre est "détaché" en tant qu'agent de liaison avec la Banque mondiale. Les deux types de fonctionnaires sont payés à 40 pour cent par le Programme ordinaire et à 60 pour cent par des facturations, mais:

- Les fonctionnaires décentralisés travaillent en grande partie sous l'autorité et la supervision des bureaux sous-régionaux et régionaux auxquels ils sont affectés; ils peuvent aussi travailler directement pour TCI, mais pour une part assez faible (30 pour cent);
- Les fonctionnaires détachés sur le terrain restent sous la tutelle de TCI et se consacrent aux activités de celui-ci, mais ils sont censés mettre 20 pour cent de leur temps à la disposition du bureau décentralisé qui les accueille, à titre de compensation pour l'occupation de leurs bureaux et d'autres services fournis par le bureau concerné.

⁷⁷ Idem page 76.

⁷⁸ Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de politiques alimentaires et agricoles. OED. Janvier 2012, page 94, et Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO. 2004. OED, paragraphe 31.

⁷⁹ EEI. Op cit. Paragraphe 909.

148. Dans son évaluation de la décentralisation, y compris à l'occasion de plusieurs visites dans les bureaux sous-régionaux et régionaux, la présente équipe a estimé que la valeur de certains fonctionnaires décentralisés chargés des investissements était faible, à cause de leurs propres insuffisances et de leur difficulté à s'orienter dans l'organisation complexe de la FAO, puisque plusieurs d'entre eux avaient été recrutés sur le plan régional au lieu d'être envoyés par Rome. Les institutions financières internationales maintiennent qu'il est plus facile d'interagir avec des équipes centrales et considèrent que les fonctionnaires de TCI n'auraient pas la même valeur si leur appartenance se trouvait limitée à un pays ou une région, ou s'ils se trouvaient associés au bureau de l'une ou l'autre des institutions financières internationales au niveau national.⁸⁰ Parmi les fonctionnaires des institutions financières internationales consultés par la présente équipe d'évaluation, aucun n'était en faveur d'une décentralisation plus poussée de TCI. Néanmoins, TCI a été récemment prié de décentraliser treize fonctionnaires supplémentaires, une décision qui, si elle n'est pas appliquée avec tout le soin nécessaire, pourrait réduire les capacités et l'efficacité de TCI et augmenter ses coûts.

149. À l'intersection locale de la décentralisation et de l'investissement, l'analyse des politiques, les stratégies d'investissement et l'élaboration d'un consensus sur les résultats escomptés dans les domaines de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, de l'agriculture et du développement rural sont les plus grosses lacunes de la FAO en ce qui concerne ses capacités sur le terrain, mais aussi ses opportunités les plus grandes. La FAO a cette capacité unique de pouvoir contribuer aux politiques et aux stratégies sous-sectorielles, sectorielles et multisectorielles ainsi qu'aux résultats escomptés qui s'y rattachent, aux côtés des gouvernements, des partenaires de financement et de la société civile. Cette faculté, ainsi que le renforcement des capacités, est beaucoup plus utile aujourd'hui pour les bureaux de terrain que la décentralisation du travail réalisé "en aval" sur des investissements spécifiques tel qu'il est effectué en général par TCI.

150. L'équipe d'évaluation estime donc, à l'issue de discussions approfondies menées à tous les échelons de la FAO, à Rome et sur le terrain, qu'en continuant à décentraliser TCI, la direction doit prendre des décisions soigneusement pesées et en connaissance de cause concernant **qui** doit être envoyé **où** et pendant **combien de temps**. Toute décision convaincante concernant ces facteurs peut créer de la valeur ajoutée. À l'inverse, répétons-le, toute décentralisation mal conçue augmentera les coûts et diminuera la productivité et l'efficacité. En outre, compte tenu du modèle d'activité inhabituel de TCI, le "détachement" est une solution largement préférable à une décentralisation totale. Un système planifié de rotations entre le Siège et le terrain serait un autre moyen d'accroître l'efficacité, de maintenir les normes professionnelles et de contribuer à améliorer les capacités d'appui à l'investissement des fonctionnaires affectés en dehors de Rome.

4.3.3 Renforcement des capacités: des systèmes innovants de suivi des résultats

151. L'équipe a examiné le fait que le travail de renforcement des capacités réalisé pour atteindre l'Objectif stratégique L n'ait pas bénéficié d'allocations de crédits du Programme ordinaire au cours des trois dernières années, alors qu'il s'agit d'une fonction essentielle de la FAO (comme indiqué précédemment, l'une des deux fonctions les plus importantes de la FAO selon l'EEI, avec l'appui aux politiques). Tous les financements proviennent en fait de sources extrabudgétaires. Le programme a connu un succès considérable dans la mobilisation de ces fonds (auprès de l'Allemagne, de l'Union européenne, du Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, du fonds multidonateurs de la FAO, etc.), mais il reste néanmoins sous-financé pour réaliser l'objectif qu'il s'est fixé, c'est-à-dire représenter 20 pour cent du travail de TCI. La nouvelle stratégie de TCI accorde une grande importance au renforcement des capacités et elle devrait être financée par le Programme ordinaire dans le budget 2014-15. L'équipe d'évaluation est très favorable à cette éventualité.

152. Cela étant, si les pays et les partenaires reconnaissent que la FAO contribue au renforcement des capacités à l'appui de l'investissement, les entretiens menés par l'équipe sur le terrain montraient, à de rares exceptions près, que ce travail est encore d'une portée limitée. Les interventions ne sont pas

⁸⁰ Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO. 2004. OED.

stratégiques, les approches sont fragmentées et dépendent de chaque projet. Les résultats de l'enquête d'évaluation indiquent que les avis sont partagés sur l'efficacité de ce travail (voir la figure 8). Or l'enquête montre également que le renforcement des capacités est le domaine dans lequel le travail de TCI est le plus demandé (voir la figure 9). En particulier, les pays et les partenaires insistent sur le fait que le renforcement des capacités doit viser l'investissement en amont, c'est-à-dire le dialogue sur les politiques et la planification stratégique, ce qui constitue un domaine d'opportunité pour la FAO. Mais malgré les diverses activités de renforcement des activités financées par les fonds fiduciaires, il apparaît néanmoins que le budget et la culture de TCI favorisent nettement l'appui aux projets d'investissement.

153. Le programme de formation a bénéficié d'une interaction étroite avec le Bureau de l'échange des connaissances (OEK), dans lequel se trouvent les compétences des spécialistes de la FAO. Outre les formations dispensées, les efforts déployés dans le cadre du programme pour élaborer, avec l'aide d'OEK, un système de suivi efficace des résultats ont été un aspect important du travail de renforcement des capacités de TCI. Mesurer les résultats (et pas les produits) du renforcement des capacités a toujours été difficile, et TCI a réalisé des enquêtes pour savoir si les fonctionnaires formés considéraient que leur formation avait été utile pour leur travail, et il s'est efforcé d'élaborer des outils innovants pour mesurer la satisfaction des pays ainsi qu'un "indice d'utilité". L'équipe n'a pas pu examiner tous ces outils, car certains sont en cours d'élaboration et de test; le niveau d'évaluation visé représente un effort d'autant plus ambitieux que la qualité du suivi dans le Cadre stratégique est encore très faible.

Figure 8: Appréciation des services de renforcement des capacités fournis par TCI

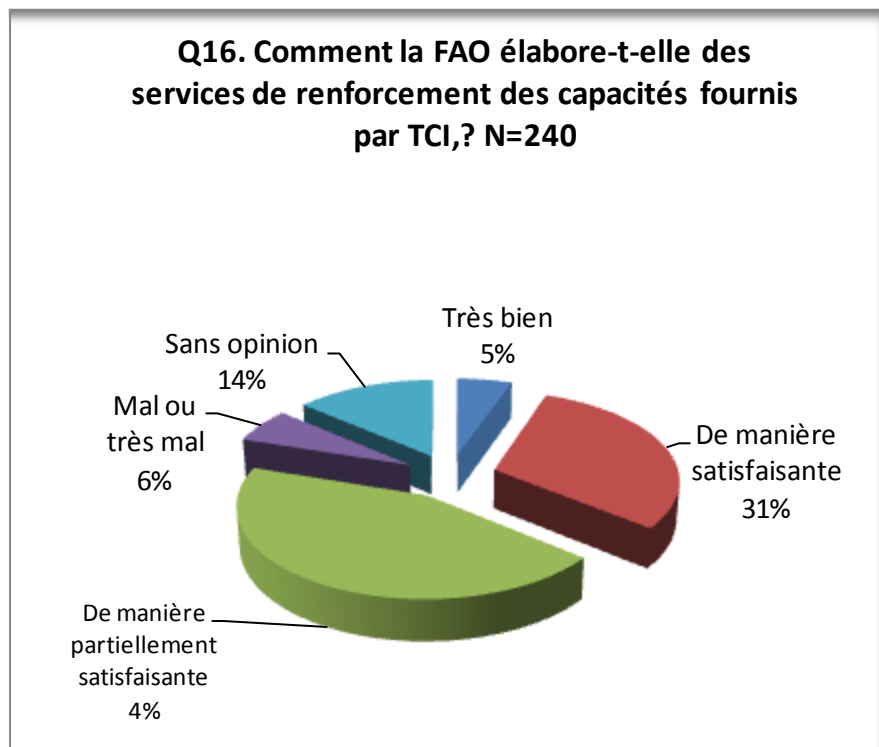
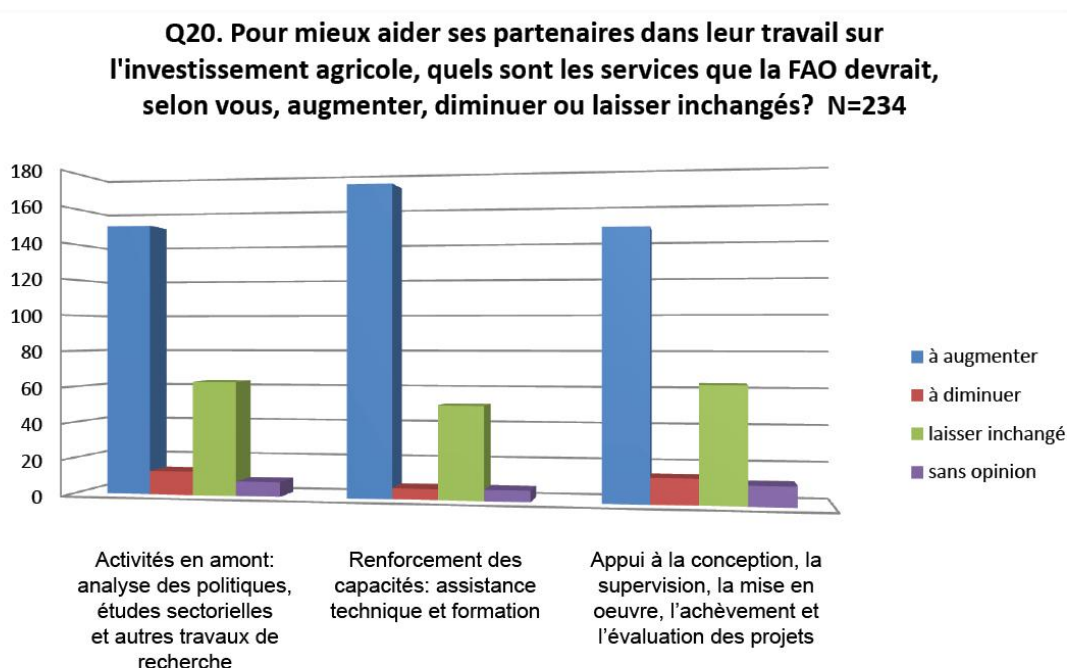


Figure 9: Demande d'appui au titre de L1, L2 et L3



4.3.4 Qualité du travail

154. L'équipe d'évaluation a mené des entretiens avec les institutions financières internationales partenaires et les parties prenantes nationales, qui ont donné des avis très divers sur la qualité du travail de TCI. Les douze pays visités étaient en général assez satisfaits (voire très satisfaits dans le cas, par exemple, des projets appuyés par TCI), tout en ayant parfois le sentiment que le niveau de compétence des fonctionnaires et des consultants de TCI baissait. L'avis des institutions financières internationales partenaires était soit extrêmement positif (Banque mondiale et BERD), soit mitigé, voire assez négatif (Banque asiatique de développement). Ces différences s'expliquent principalement par l'historique des relations que TCI entretient avec chacune de ces institutions. Les fonctionnaires du FIDA, par exemple, ont eu le sentiment pendant de nombreuses années (lorsque l'organisation de TCI était axée sur les clients), que le Centre d'investissement mettait ses meilleurs fonctionnaires au service de la Banque mondiale, et n'affectait au FIDA que des fonctionnaires et des consultants de niveau inférieur. Presque toutes les parties prenantes étaient également d'avis que TCI sous-utilisait les ressources des divisions techniques de la FAO et que cela limitait la qualité de son travail.

155. Par ailleurs, TCI a de plus en plus de mal à maintenir la qualité du travail effectué, car l'expérience globale de ses fonctionnaires a diminué, en raison notamment de la baisse du nombre de fonctionnaires de grades P5 et D, qui effectuaient auparavant un examen critique systématique des activités de projet et encadraient le travail des fonctionnaires et des consultants de TCI. Conscient des enjeux que représente la qualité, TCI a mis en place un système formel de contrôle de la qualité en 2010. Ce système évalue les risques de chaque mission en amont, ce qui permet d'appuyer et d'encadrer davantage les tâches les plus risquées. Cependant, un examen du système en novembre 2011 a montré qu'il n'avait pas encore été complètement institutionnalisé, car 61 pour cent seulement des missions avaient été évaluées, 84 pour cent présentant le niveau de risque le moins élevé et 0,5 pour cent le plus élevé. Le système est donc manifestement perfectible.

4.3.5 La parité hommes-femmes et l'investissement:

156. L'égalité de traitement entre les hommes et les femmes est désormais un principe bien établi dans les sociétés qui respectent les droits de l'homme. Veiller à ce que les deux sexes puissent contribuer au progrès au mieux de leurs capacités enrichit la société, et l'égalité des sexes dans le domaine de l'investissement est un moyen important à cette fin.

157. Peu après l'approbation de l'EEL, la FAO a lancé une nouvelle politique en faveur de la parité hommes-femmes qui a été bientôt suivie par un Plan d'action - parité hommes-femmes et développement pour 2008-2013. Dans ce cadre, TCI s'est engagé à prendre les six mesures suivantes:

- intégrer les principes de la parité hommes-femmes dans toutes les tâches conduites par TCI dans le cadre du programme de coopération avec la Banque mondiale;
- incorporer la problématique hommes-femmes dans tous les projets et études élaborés pour le FIDA;
- tenir compte des considérations de parité dans tous les projets de TCI élaborés pour des institutions sous-régionales, régionales et bilatérales;
- sensibiliser tous les chefs de mission de TCI aux principes de la parité hommes-femmes et s'assurer qu'ils les prennent en compte;
- réviser les grandes orientations relatives à l'analyse sociologique effectuée pour élaborer des projets d'investissement afin d'incorporer une analyse des questions de parité hommes-femmes; et
- augmenter de manière importante le nombre de fonctionnaires de sexe féminin travaillant pour TCI.

158. Pour donner suite à ces engagements, un rapport de référence utilisant des données de 2007 et comprenant des objectifs axés sur des résultats a été élaboré par les coordonnateurs et coordonnatrices de TCI chargés des questions de parité⁸¹ (fonctionnaires responsables de ces questions). Ce rapport a fait l'objet d'un suivi en 2008-2009 et 2010-2011^{82,83}. Les résultats montrent que TCI a réussi à accroître ses capacités et la qualité de ses produits. Ils montraient également qu'en 2007, année de référence, 52 pour cent des produits de TCI ne tenaient pas compte de la parité hommes-femmes mais que ce pourcentage passait à 33 pour cent en 2010.

159. Le projet de rapport pour le dernier exercice biennal indique un certain recul, le nombre de produits inappropriés passant à 42 pour cent, malgré les efforts importants des coordonnateurs et coordonnatrices de TCI chargés des questions de parité. Il y a plusieurs raisons à cela. Premièrement, tous les partenaires de TCI n'ont pas le même degré d'engagement vis-à-vis de la parité hommes-femmes; certains sont très engagés (FIDA), d'autres moins (BERD). Cependant, tous s'améliorent.⁸⁴ La Banque mondiale continue d'être en retard, avec seulement 51 pour cent de produits considérés comme appropriés, malgré les efforts qu'elle déploie depuis quatre décennies pour faire avancer les questions d'équité hommes-femmes. Deuxièmement, la promotion de la parité est plus difficile dans certains sous-secteurs, notamment des nouveaux domaines comme l'agroalimentaire et le développement de filière à valeur ajoutée. Troisièmement, toutes les régions ne prennent pas également en compte la question de la parité. Par exemple, 60 pour cent des produits de TCIN, qui fournit des services à l'Europe orientale, à l'Asie centrale et au Caucase, étaient encore considérés comme inappropriés en 2011. Mais il s'agit d'une région dans laquelle les activités de TCI sont de plus en plus nombreuses, notamment dans le développement du secteur privé, où la promotion de la parité hommes-femmes a traditionnellement été faible. Comme ces activités sont appelées à se développer

⁸¹ Il a été très difficile d'obtenir des chiffres fiables et définitifs sur les effectifs concordant avec le nombre de postes financés par le Programme ordinaire, de postes vacants, de postes financés par les projets et de postes décentralisés. Selon les deux sources les plus fiables, on compte soit 22 postes sur 75 postes, soit 22 postes sur 65, financés par le Programme ordinaire, sans compter les 9 postes décentralisés actuels.

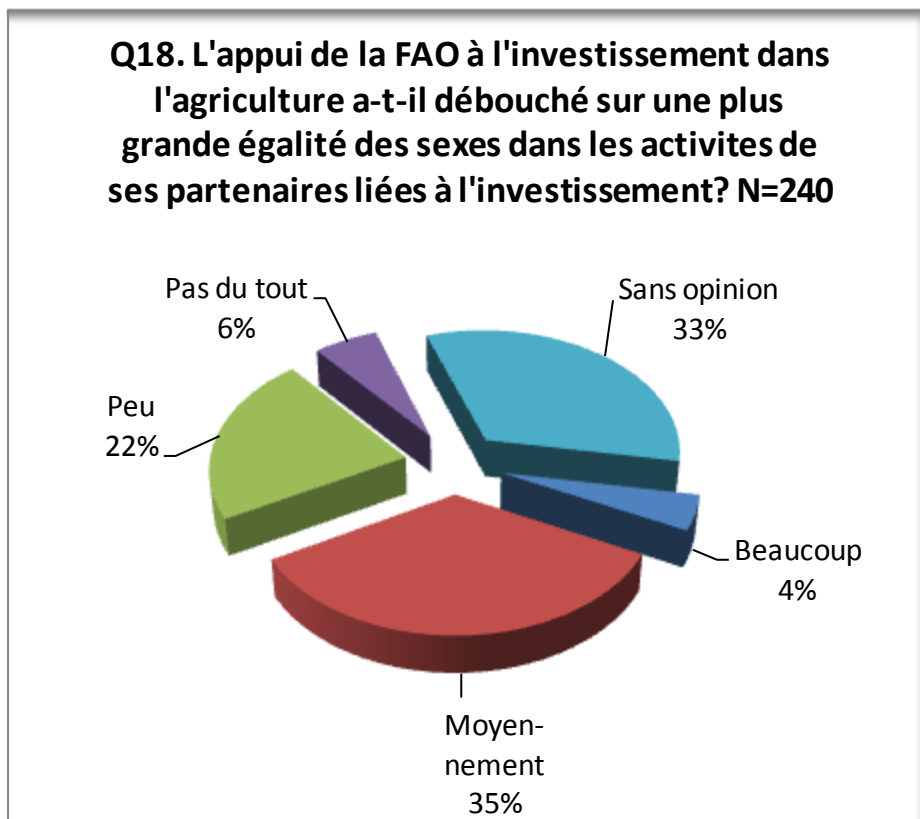
⁸² Idem. Paragraphe 163.

⁸³ Baseline Report: Gender Mainstreaming in the Investment Centre Division's (TCI's) work. May, 18, 2009.

⁸⁴ Biennial Review 2008-2009: Gender Mainstreaming in the Investment Centre Division's (TCI's) work.

rapidement, ce retard constituera un obstacle, sauf si l'on trouve de nouvelles façons de peser sur les comportements. L'enquête d'évaluation n'est pas non plus rassurante sur ce point (voir la figure 10 ci-dessous). Près d'un tiers des personnes interrogées (35 pour cent) ont déclaré que l'appui de la FAO à l'investissement dans l'agriculture n'avait eu qu'une influence modérée sur les efforts déployés pour parvenir à une plus grande égalité entre les sexes dans les activités de ses partenaires liés à l'investissement. En outre, le taux élevé de personnes interrogées sans opinion (33 pour cent) signale probablement une certaine forme d'incertitude, dans la mesure où l'intégration des questions de parité hommes-femmes est encore un travail en cours.

Figure 10 – L'incidence de l'appui à l'investissement sur la parité hommes-femmes



160. TCI a abordé son travail d'appui à l'égalité des sexes avec beaucoup de sérieux et un grand souci de l'effort. Comme son rôle consiste à contribuer à des activités menées principalement par des institutions financières internationales, et compte tenu de son emprise limitée sur le contenu des projets d'investissement, son succès se mesure à la qualité de ses ressources humaines et de leurs produits, c'est-à-dire des documents qui orientent les décisions d'investissement. Aucun de ces deux facteurs ne permet d'évaluer des réalisations comme l'amélioration de l'accès des femmes à la technologie, aux intrants et au crédit, la distribution plus équitable des droits de propriété et des revenus entre les hommes et les femmes, l'accroissement de la productivité et de la rentabilité des exploitations gérées par les femmes, ou la contribution accrue des femmes à la sécurité alimentaire. En outre, même le programme ou le projet le mieux conçu peut avoir un faible impact lorsque l'égalité des sexes n'est pas considérée comme une question vitale pour le développement, et que des obstacles culturels considérables continuent d'exister dans ce domaine, notamment dans le secteur agricole de nombreux pays Membres de la FAO.

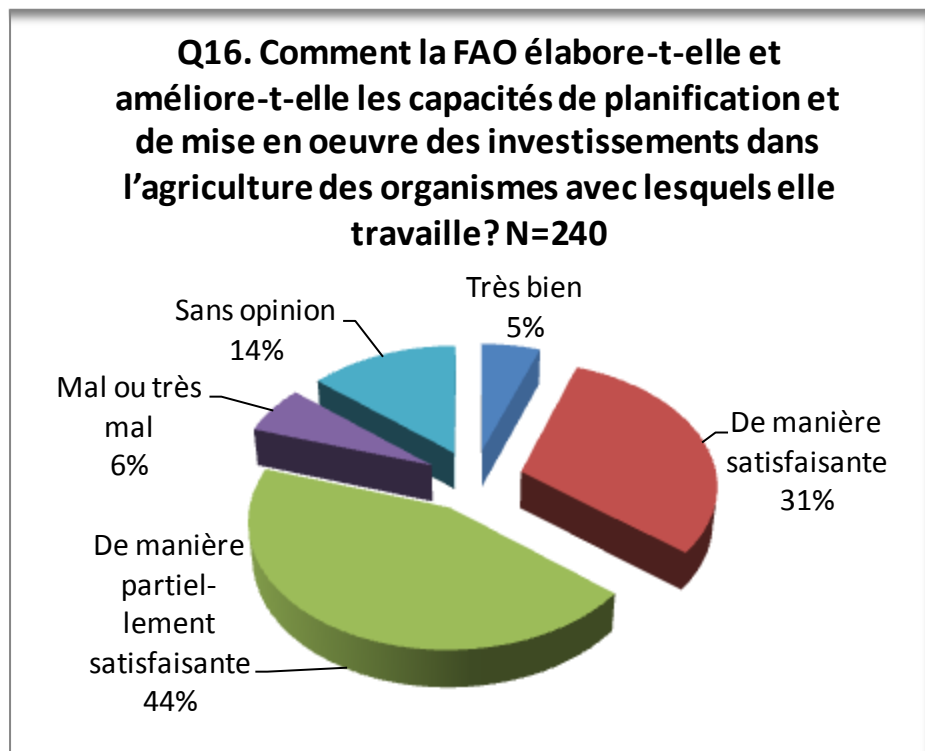
4.3.6 Partenariats externes: un rôle plus important pour la FAO

161. Le chapitre 3 a examiné les partenariats de TCI, anciens et nouveaux, qui ont incontestablement aidé la FAO à appuyer les programmes de prêts des institutions financières

internationales, dont le montant se chiffre, selon TCI, à 62 milliards d'USD dans 163 pays depuis que le Programme de coopération FAO/Banque mondiale a commencé il y a cinquante ans. On ne sait pas dans quelle mesure le travail de la FAO a contribué à l'augmentation des prêts par rapport à ce que les institutions financières internationales auraient réalisé sans TCI (à l'exception du cas spécial de l'unité de soutien du Fonds pour l'environnement mondial). Néanmoins, les principales institutions financières internationales partenaires -- la Banque mondiale, la BERD et le FIDA -- reconnaissent volontiers qu'elles ne pourraient pas exécuter leurs programmes de prêts sans l'aide de TCI. La figure 11 ci-dessous donne un aperçu de l'impact de TCI sur les institutions financières internationales tel qu'il est perçu par les personnes interrogées par l'équipe d'évaluation. Globalement, 81 pour cent des personnes interrogées estiment que la FAO a un certain impact, mais seulement 36 pour cent considèrent qu'il est satisfaisant, voire très satisfaisant.

162. Parmi les partenaires principaux de TCI, la Banque mondiale a constamment représenté de 50 à 60 pour cent du travail de TCI depuis 2007. Le FIDA est le deuxième partenaire le plus important, et ses activités ont plus que triplé, pour atteindre 17 pour cent au cours des trois dernières années. Les activités de la BERD ont également augmenté de manière considérable au cours des cinq dernières années même si elles ne s'élèvent encore qu'à 10 pour cent du volume de travail de TCI. Enfin, comme il a été noté précédemment, le volume des activités financées par les fonds fiduciaires a augmenté de près de dix fois depuis 2007, mais il ne représente encore que 10 pour cent des revenus de TCI. Sur le plan géographique, l'Afrique et l'Asie sont les deux régions principales et occupent toutes deux 53 pour cent du temps de travail des fonctionnaires. Les activités relatives à l'Asie, autrefois très importantes, connaissent de nouveau une tendance à la hausse.

Figure 11 – Impact de la FAO sur les institutions financières internationales



163. Comme l'EEI l'a noté, et la présente évaluation le confirme, la qualité de la contribution professionnelle que la FAO apporte à son partenariat avec la Banque mondiale est au moins aussi bonne que celle des propres fonctionnaires de la Banque ou de toute autre alternative d'un coût équivalent sur le marché. La Banque mondiale devrait donc être prête à payer cent pour cent du coût des services que lui fournit TCI (et elle le serait selon certains interlocuteurs de la Banque interrogés

par l'équipe d'évaluation).⁸⁵ En outre, du fait que TCI comprend les processus et procédures de la Banque mondiale au moins aussi bien que ses concurrents, sinon mieux, et que la FAO entretient depuis longtemps une relation de confiance avec la Banque et avec de nombreux pays, le Centre d'investissement pourrait en principe demander un prix plus élevé pour son travail. S'il en était ainsi, les services rendus par la FAO à la Banque mondiale seraient soumis à un test de marché rigoureux, et la relation entre les deux organisations deviendrait strictement commerciale, de type client/fournisseur. Il s'agirait donc d'une relation tout à fait moderne mais très éloignée de la vision de 1964 et peu conforme à la philosophie de la FAO. La FAO (TCI compris) est, et se considère, comme un partenaire des institutions financières internationales ayant un statut très différent de celui d'un consultant privé. La direction de TCI rejette donc clairement l'idée d'un remboursement intégral des frais, d'autant que cela pourrait conduire la Banque mondiale à revoir sa coopération avec le Centre d'investissement et à s'adresser directement au marché en utilisant le réservoir de consultants disponibles.

164. Une autre solution, plus proche de la philosophie de la FAO, serait que la Banque mondiale et la FAO coopèrent non pas dans le cadre d'une relation client-fournisseur mais dans celui d'un véritable partenariat. La FAO ne contribuerait pas simplement aux missions conduites par la Banque mais elle partagerait, sur une base équitable, la responsabilité de la conception et de l'exécution des projets d'investissement.⁸⁶ Il faudrait dans ce cas que la FAO veille à ce que ses contributions professionnelles soient toujours d'un niveau supérieur, proviennent de toutes les unités compétentes de l'Organisation et soient fournies selon un calendrier convenu. Elle pourrait ainsi être sûre que ses priorités et principes en matière de développement sont pleinement pris en compte et que toutes ses ressources sont affectées à chaque tâche. Le partenariat entre les deux organisations devrait être équitable, tant sur le plan de l'esprit d'entreprise que de celui du financement. La contribution de la FAO au titre de la participation aux coûts passerait ainsi à 50 pour cent. Ce pourcentage peut sembler élevé, mais si un tel arrangement avait été en vigueur en 2011, par exemple, la contribution de la FAO serait passée de 3,9 à 6,5 millions d'USD, soit une augmentation de 2,6 millions seulement, ce qui correspondait à l'arrangement prévu dans l'accord de coopération initial avec la Banque mondiale.

165. Dans un tel arrangement, elle pourrait justifier sa participation accrue en expliquant qu'elle fournit un bien public et qu'elle agit (d'une manière plus importante que maintenant) au nom de ses pays Membres, ce qui lui donnerait une crédibilité encore plus grande dans les rôles qu'elle joue dans la conception et l'exécution des projets, et permettrait aux membres de participer aux coûts du renforcement de leurs propres capacités. Cet arrangement pourrait aussi être envisagé pour d'autres partenaires de TCI.

4.3.7 Partenariats internes:

166. La Division du Centre d'investissement a maintes fois été priée de mieux utiliser les ressources des départements techniques de la FAO afin de répondre à la demande croissante de services d'investissement, de veiller à ce que le travail normatif considérable effectué par la FAO soit utilisé dans la pratique et de démultiplier les succès des projets plus petits de l'Organisation.

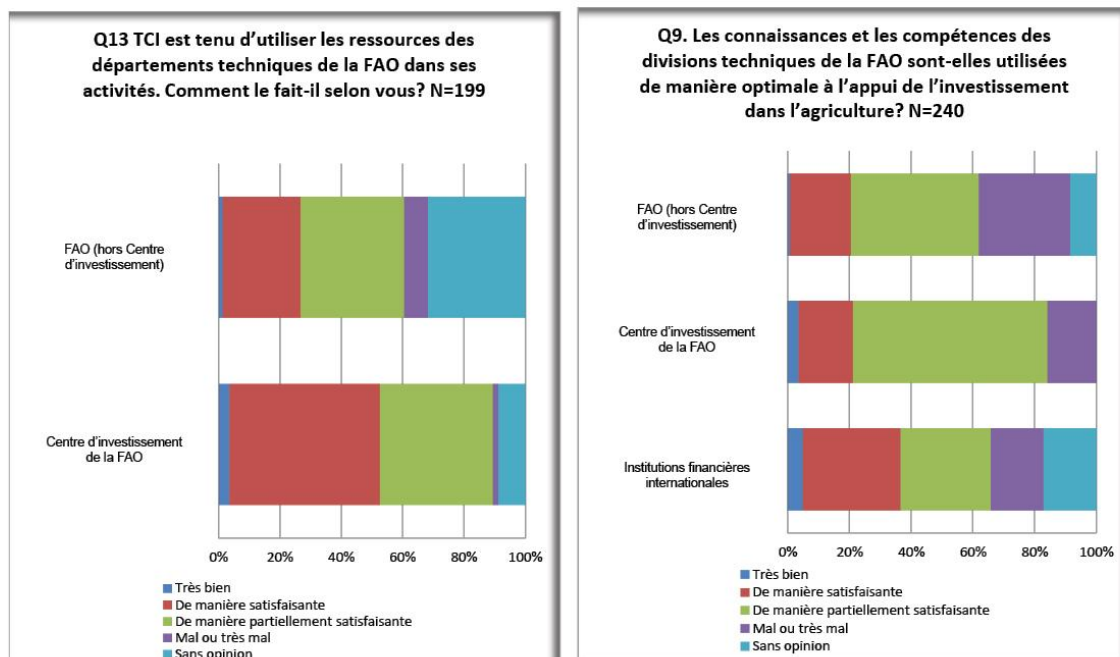
167. En raison des obstacles financiers, structurels et culturels décrits au chapitre 3, les résultats des tentatives visant à établir des partenariats internes ont été irréguliers et parfois une cause de tensions au sein de la FAO. Il existe certainement une large divergence d'opinions (entre TCI et les départements techniques) sur la manière dont le Centre d'investissement utilise les ressources des départements techniques (voir la figure 12). Ces tensions entraînent des coûts réels cachés, mais importants, concernant la contribution globale de la FAO à l'appui à l'investissement. Cette situation a peu de chances d'évoluer si des mesures institutionnelles adaptées ne sont pas prises. Moins d'un

⁸⁵ Biennial Review 2010-2011: Gender Mainstreaming in the Investment Centre Division's (TCI's) work. Projet.

⁸⁶ La Division du Centre d'investissement a probablement joué un rôle assez important dans ce domaine. La "sensibilité à la problématique hommes-femmes" des produits sur lesquels TCI a travaillé avec les institutions financières internationales s'améliore.

quart des fonctionnaires de la FAO interrogés par l'équipe d'évaluation estimaient que les connaissances et les compétences des divisions techniques de l'Organisation étaient bien ou très bien utilisées à l'appui de l'investissement; on notera également avec intérêt que près de 40 pour cent des personnes interrogées dans les institutions financières internationales considéraient qu'elles avaient un bon accès aux compétences de la FAO (voir la figure 13).

Figure 12 Utilisation des départements techniques



168. On compte néanmoins plusieurs partenariats réussis entre TCI et d'autres divisions: voir la section 4.2.2 ci-dessus et l'encadré 13 ci-dessous. En outre, l'équipe d'évaluation estime que TCI ouvre une porte sur le monde de l'investissement à toutes les unités de la FAO. De nombreux fonctionnaires affirment que sans TCI, il n'y aurait tout simplement pas de missions externes, et qu'ils n'auraient pas la possibilité et les ressources pour produire un impact significatif sur les institutions financières internationales.

Encadré 13 Exemples de coopération interne

Plusieurs bons exemples de coopération avec TCI ont été relevés, souvent à l'appui du travail d'analyse et de conseil de la Banque mondiale ou de ses activités de prêt. Voir également la section 4.2.2 ci-dessus.

TCI a coopéré avec:

- le Département des forêts à l'élaboration d'une stratégie forestière nationale pour le Libéria;
- la Division de la production végétale et de la protection des plantes (AGP) pour appuyer les projets de la Banque mondiale visant à développer le secteur semencier en Afghanistan;
- la Division des infrastructures rurales et des agro-industries (AGS) sur un certain nombre de questions liées aux secteurs de l'agroalimentaire et de la finance;
- la Division de l'économie agricole et du développement (ESA) sur les politiques, les dépenses publiques et les mesures d'incitation concernant les producteurs en Afrique dans le cadre du projet de Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique (SPAAA);
- la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) sur des évaluations de besoins courants, des transitions entre les phases d'urgence, de développement et de reconstruction accélérée, par exemple après le séisme qui a dévasté Haïti en 2010, pour lequel les liens de TCI avec la Banque mondiale ont permis d'accélérer l'appui fourni par la FAO;

D'autres exemples concernaient les propres priorités de la FAO, avec notamment;

- la Division des infrastructures rurales et des agro-industries (AGS) sur le développement des marchés;
- la Division de la statistique (ESS) pour contribuer à l'élaboration de l'Annuaire statistique de la FAO et d'études sur l'instabilité des prix des denrées alimentaires.

169. En 2007-2011, TCI a utilisé 1 245 semaines de travail fournies par les divisions techniques de la FAO (près de 6 pour cent du nombre total de semaines de travail qu'il a facturées, y compris les consultants) et 10 pour cent des semaines de travail fournies par tous les fonctionnaires de la FAO. Le nombre total de semaines de travail fournies chaque année par les divisions techniques à TCI a été relativement stable au cours des dernières années, bien que cette division ait été maintes fois priée d'utiliser davantage les fonctionnaires techniques. Certaines unités de la FAO coopèrent étroitement avec TCI, d'autres, qui ont une opinion négative, voire hostile, de cette division, collaborent très peu avec elle.

170. La persistance du travail "cloisonné" et d'autres obstacles décrits au chapitre 3, qui entravent la collaboration interne, s'expliquent par de nombreux facteurs, à commencer par le manque d'une vision, d'une stratégie et de résultats communs à tous les échelons de la FAO. On peut supposer que ces lacunes seront corrigées, voire supprimées, lorsque le nouveau Cadre stratégique de la FAO sera mis en œuvre en 2014.

4.3.8 *Les incidences du nouveau Cadre stratégique*

171. Comme noté à la section 2.4, les cinq nouveaux objectifs stratégiques de la FAO pourraient changer le comportement cloisonné de l'Organisation. Le budget, au moins celui du Programme ordinaire, devrait être alloué à des objectifs et non à des départements et divisions spécifiques. Pour obtenir leurs ressources budgétaires, les unités de la FAO devront donc aligner leurs programmes de travail sur les objectifs stratégiques, quelle que soit leur structure organisationnelle.⁸⁷ Il faudra pour cela supprimer ou réduire les obstacles aux virements de ressources internes, ou concevoir un nouveau mécanisme d'allocation budgétaire. On ne sait pas dans quelle mesure ces changements toucheront TCI, ou si le Centre continuera de recevoir une allocation du Programme ordinaire, ou s'il lui sera demandé de tirer ses revenus de sources externes. L'équipe d'évaluation est d'avis que le

⁸⁷ Un ou deux observateurs ont déclaré que la FAO est actuellement aux commandes parce qu'aucune des institutions financières internationales dont elle est partenaire n'a les capacités internes adéquates pour prendre en charge les volumes actuels d'investissement dans les domaines de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, de l'agriculture et du développement rural, et encore moins ceux qui sont prévus dans l'avenir.

modèle d'activité de TCI et ses partenariats avec les institutions financières internationales doivent être conservés et renforcés par une contribution plus importante de la FAO (voir la section 4.3.6 ci-dessus). Ce modèle a fait la preuve de son efficacité et reste un instrument puissant avec lequel la FAO peut continuer d'exercer une influence mondiale.

172. Cependant, l'incidence des cinq nouveaux objectifs stratégiques va beaucoup plus loin. Comme un responsable interrogé l'a fait remarquer, la nature de chacun des cinq nouveaux objectifs stratégiques a des incidences sur les régions qui seront prioritaires pour TCI, sur la façon dont il collaborera avec ses partenaires (les institutions financières internationales par exemple), et plus généralement sur la manière dont il travaille, et notamment comment il sélectionne les nouveaux fonctionnaires, affecte les tâches aux fonctionnaires existants, etc.

173. Le travail effectué dans le cadre de la nouvelle stratégie devrait être davantage placé sous la responsabilité des pays, qui demanderont probablement à la FAO de les aider pour réaliser les nouveaux objectifs stratégiques. Le Centre d'investissement devra trouver de nouveaux moyens (s'il doit travailler plutôt en fonction des priorités de la FAO que des institutions financières internationales) pour convaincre les institutions financières internationales dont il est partenaire de se concentrer sur les domaines visés par les cinq objectifs. L'éventail des compétences de TCI n'est peut-être pas complètement adapté à ces nouvelles demandes, et cette situation aura sans doute une incidence sur la manière dont il utilise et recrute son personnel, ainsi que sur les personnes avec lesquelles il coopère dans les institutions partenaires. Relever le défi "Faim zéro" suppose de coopérer avec des personnes qui travaillent non seulement dans l'agriculture mais aussi dans la santé, la protection sociale ou ailleurs. L'équipe d'évaluation recommande à la FAO d'examiner ces changements à haut niveau avec les institutions financières internationales (recommandation II).

4.3.9 Arguments en faveur d'une augmentation des effectifs de TCI

174. Une analyse des données provenant du système d'information de gestion de TCI montre que les fonctionnaires de la Division consacrent une part excessive de leur temps disponible à des tâches liées aux projets, et notamment de nombreux voyages.

175. A priori, les données examinées montrent que 54 pour cent seulement de leur temps de travail a été facturé à l'un des partenaires de la FAO. Cependant, deux facteurs corrigent cette analyse initiale:

- Les données ne tiennent pas compte du fait que la plupart des fonctionnaires du Bureau du Directeur participent essentiellement à des tâches d'administration et de gestion qui ne sont pas facturables; et
- toutes les tâches liées à des projets ne sont pas facturées: comme il est indiqué dans l'encadré 14, TCI a payé la totalité des dépenses liées à plus de 20 pour cent des services qu'il a fournis à ses partenaires ces dernières années.

176. Si l'on tient compte de ces facteurs, l'analyse des données suggère que plus de 90 pour cent du temps de travail des fonctionnaires de TCI est consacré à des tâches liées à des projets, ce qui est un pourcentage très élevé, sachant qu'une charge de travail normale est d'environ 80 pour cent. La Division fonctionne donc à temps plein et, aux yeux de certains, elle est même surchargée.

177. En effet, la forte demande de services constitue une lourde charge pour les fonctionnaires de TCI, malgré le recours important à des consultants externes. L'utilisation moyenne à court terme de consultants (voir encadré 14) se situe à 46 pour cent, soit un pourcentage à peine supérieur à l'utilisation à long terme, qui est de 48 pour cent. La part des consultants dans le nombre total de semaines de travail a été relativement stable, sauf entre 2002 et 2006, période pendant laquelle elle a atteint 54 pour cent à cause d'une forte réduction des ressources en personnel de TCI. Près de vingt consultants travaillent régulièrement et quasiment à plein temps avec TCI, et sont en fait un prolongement du personnel permanent. D'autres consultants, plus nombreux, sont recrutés dans le cadre de missions moins fréquentes.

178. Le recours à des consultants est avantageux dans la mesure où il permet à TCI d'être plus souple et plus rentable. La Division du Centre d'investissement ne pouvant pas disposer d'un personnel permanent pour chaque discipline, des consultants doivent être recrutés pour leurs compétences spécialisées en fonction des besoins. Question rentabilité, les honoraires payés aux consultants sont généralement inférieurs aux prix des semaines de travail facturés aux partenaires, ce qui génère davantage de revenus pour TCI.

Encadré 14 Ventilation des "semaines de travail facturables" des fonctionnaires de TCI

Entre 2007 et 2011, les projets de TCI ont représenté en moyenne annuelle 4 430 semaines de travail par an, fournies par des consultants et des fonctionnaires. En moyenne, près de 48 pour cent des semaines de travail sont fournies par les fonctionnaires de TCI, 46 pour cent par des consultants et 6 pour cent par des fonctionnaires de la FAO en dehors de TCI.

Au cours des trois dernières années, le nombre total de semaines de travail consacrées aux projets a augmenté de 35 pour cent, car le nombre de fonctionnaires de TCI, qui avait atteint un point bas en 2007-2009, a de nouveau augmenté, et le niveau d'activité des institutions financières internationales s'est accru.

Au cours des cinq ans qui se sont écoulés depuis l'EEL, 82 pour cent des activités de projet ont été considérées comme facturables. Ce pourcentage a légèrement fléchi depuis trois ans, se situant à 78 pour cent en 2011.

Source: Système d'information sur la gestion de TCI.

179. Certains partenaires estiment cependant que les honoraires payés par TCI ne sont pas assez élevés pour attirer des consultants de grande envergure. Ils semblent en effet inférieurs aux honoraires payés par les institutions financières internationales et les organisations bilatérales. Et le recul constaté de la qualité de certaines prestations de TCI (voir ci-dessous) peut être en partie imputable à une incapacité de contrôler et d'encadrer le travail effectué par les consultants. En fait, le recours intensif à des consultants confirme l'argument selon lequel le nombre de fonctionnaires permanents de TCI a été maintenu à un niveau trop bas alors que la demande de services d'appui à l'investissement augmentait rapidement. Ce problème, qui devrait s'aggraver, justifie une augmentation des effectifs.

4.3.10 Éventail des compétences et ancienneté

180. Les économistes agricoles et les analystes financiers sont très représentés dans TCI (voir le tableau 1, section 3.2.4) et la plupart des fonctionnaires peuvent travailler en deux langues, voire plus. L'éventail des compétences de TCI évolue, et cette tendance devrait s'accélérer, car les activités en amont et en aval se développent et le renforcement des capacités est de plus en plus prioritaire.

181. Cependant, plusieurs éléments montrent que la qualité des fonctionnaires de TCI a fléchi au cours des cinq dernières années. Premièrement, le niveau d'ancienneté a baissé. Entre 2007 et 2012, le nombre de postes de hauts fonctionnaires (P5 et classes supérieures) est passé de 48 pour cent du total à 38 pour cent, tandis que le nombre de postes de classes inférieures (P1, P2 et P3) est passé de 14 pour cent à 22 pour cent (voir également l'annexe 4). Le nombre de postes de grade D, suite à la politique de "déstratification" mentionnée ci-dessus, a baissé depuis 2006 dans l'ensemble de la FAO et deux de ces postes sont actuellement vacants. Tous les P1 et P2 et près de la moitié des P3 sont des postes liés à des projets, qui ne sont pas permanents. Deuxièmement, les institutions financières internationales consultées durant l'évaluation considéraient généralement que les capacités des fonctionnaires existants de TCI avaient diminué, ainsi que celles de la FAO en général.

4.3.11 Capacités:

182. Comme indiqué au chapitre 3, TCI est une ressource mondiale dont les capacités sont de nouveau celles qui étaient les siennes durant les années précédant l'EEL. Mais le personnel actuel n'a pas les moyens de répondre aux demandes des institutions financières internationales partenaires dont les capacités de prêt augmentent rapidement, sans parler de celles de nouveaux partenaires comme IFC (International Finance Corporation, membre du Groupe de la Banque mondiale). Il est peu probable que les institutions financières internationales aient les ressources suffisantes pour répondre à leurs propres besoins. Par exemple, depuis 2000, le nombre de fonctionnaires travaillant pour la Banque mondiale dans le domaine du développement rural et de l'agriculture a diminué, passant de 435 à environ 250. La Banque asiatique de développement et la Banque africaine de développement ont également connu une brusque diminution de leurs effectifs. De même, les capacités de la plupart des sociétés de conseil ont fléchi suite au recul de l'aide publique au développement dans le secteur agricole (voir le chapitre 2). Heureusement, TCI, les institutions financières internationales, les organisations bilatérales et les gouvernements peuvent utiliser les services d'un grand nombre de consultants indépendants dont les compétences sont analogues à celles des fonctionnaires de TCI. Mais les compétences de ces consultants seront progressivement dépassées dans quelques années, et nombre d'entre eux prendront leur retraite au cours de cette période.

183. Il faut donc s'interroger sur le niveau futur de la demande mondiale de compétences en matière d'investissement, et se demander quelle est la proportion de cette demande que TCI (et la FAO plus généralement) pourra satisfaire. Selon une estimation prudente, le volume des prêts que les institutions financières internationales pourront affecter aux domaines de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, de l'agriculture et du développement rural devrait doubler et atteindre 15 milliards d'USD⁸⁸ par an au cours des cinq ou six prochaines années. Le tableau 2 présente une estimation des ressources humaines nécessaires pour répondre aux besoins liés à une réserve de projets de cette ampleur. Sur la base d'hypothèses réalistes⁸⁹, il faudrait environ 726 spécialistes qualifiés pour effectuer le travail lié aux projets d'investissement et fournir un appui aux analyses sectorielles et politiques, aux approches sectorielles et à l'élaboration des budgets. Les effectifs actuels de TCI ne pourraient répondre qu'à environ 10 pour cent de cette demande. Les institutions financières internationales reconfigureront probablement leurs propres capacités en matière de sécurité nutritionnelle et alimentaire, d'agriculture et de développement rural, mais ces réajustements seront certainement en décalage par rapport rythme d'augmentation des prêts. Si les effectifs de TCI ne sont pas étoffés pour répondre à la demande croissante des institutions financières internationales, ce manque de capacités ne fera que croître et son incidence sur la qualité⁹⁰, voire la quantité, des investissements sera négative.

⁸⁸ Il est peu probable que la direction des tâches soit partagée, car même si la FAO était un partenaire privilégié, la plus grande puissance (financière) des institutions financières internationales jouerait en sa défaveur. Néanmoins, en participant davantage à la conception et à l'exécution des projets, la FAO pourrait faire valoir ses connaissances, son point de vue et ses valeurs et accroître son influence.

⁸⁹ Les fonctionnaires africains qui ont été invités à travailler dans des équipes multidisciplinaires axées sur les résultats ont accepté cette proposition avec enthousiasme, tout comme leurs homologues du Siège.

⁹⁰ Estimation de l'équipe d'évaluation sur la base des niveaux de prêts prévisionnels communiqués par les principales institutions financières internationales

Tableau 2: Estimation des effectifs nécessaires au niveau mondial pour répondre à la demande croissante d'investissement dans les domaines de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, de l'agriculture et du développement rural

Montant annuel des prêts à l'investissement susceptibles d'être approuvés	15 milliards d'USD
Pourcentage affecté aux projets (le reste étant partagé à parts égales entre les approches sectorielles et l'appui aux budgets)	67%
Coût moyen d'un projet	100 millions d'USD
Coût moyen d'un projet	7 ans
Semaines de travail consacrées par un spécialiste à des activités de projet	25 semaines
Activités de projet	
Nombre de missions de préparation	100
Nombre de missions d'évaluation	100
Nombre de missions de supervision (2 par an)	1 400
Nombre d'examens à mi-parcours	100
Nombre de rapports d'achèvement de projets	100
Semaines de travail de fonctionnaires nécessaires	
Travail sur les secteurs et les politiques (10 semaines par projet)	1 000
Missions de préparation (35 semaines par mission)	3 500
Missions d'évaluation (20 semaines par mission)	2 000
Missions de supervision (5 semaines par mission)	7 000
Examens à mi-parcours (7 semaines par mission)	700
Rapports d'achèvement de projets (10 semaines par mission)	1 000
Nombre total de semaines de travail pour des activités de projet	15 200
Approches sectorielles et appui budgétaire	
Conception et supervision d'approches sectorielles (40 semaines/100 millions d'USD)	1 980
Conception et supervision d'approches sectorielles (20 semaines/100 millions d'USD)	990
Nombre total de semaines de travail pour les approches sectorielles et l'appui budgétaire	2 970
Nombre total de semaines de travail pour les projets, les approches sectorielles et l'appui budgétaire	18 170
Nombre total de semaines de travail pour les projets, les approches sectorielles et l'appui budgétaire	726

184. L'équipe d'évaluation conclut que les ressources de la FAO affectées à l'appui à l'investissement doivent être augmentées afin que l'Organisation ait les capacités de répondre à environ 15 pour cent de la demande des institutions financières internationales dans ce domaine au cours des dix prochaines années. En supposant que les barèmes d'honoraires où que le budget du Programme ordinaire affecté à TCI ne changent pas, *il manquerait au total entre 50 et 75 millions d'USD* (en dollars constants) au cours des dix prochaines années pour financer une augmentation des effectifs, soit de 60 à 90 millions de dollars actuels. Il existe plusieurs moyens de financer cette augmentation d'effectifs.⁹¹ Changer la formule du partage des coûts, c'est-à-dire passer d'environ 70/30 à 80/20, n'aurait pas d'incidence particulière. Cependant, comme indiqué ci-dessus, ce changement modifierait la nature du lien qui existe entre TCI et ses partenaires. En effet, on passerait de l'idée d'un partenariat équitable à un partenariat essentiellement commercial (client-fournisseur), ce qui n'est pas recommandé.

⁹¹ Ces hypothèses sont les suivantes: i) les deux tiers du financement sont affectés aux projets (et le reste est consacré, à parts égales, à l'appui au budget et aux approches sectorielles); ii) le coût moyen d'un projet est de 100 millions d'USD sur sept ans; et iii) chaque spécialiste consacre 25 semaines par an aux activités du cycle de projet, notamment la préparation, l'évaluation, la supervision, les examens à mi-parcours et les rapports d'achèvement de projets, et 17 semaines à du travail en amont et au renforcement des capacités.

185. Accroître le nombre de semaines facturables par fonctionnaire n'est pas viable ou souhaitable compte tenu des charges de travail actuelles. On pourrait probablement dégager des gains d'efficacité en rationalisant les procédures (dans le cadre de réformes visant tous les échelons de la FAO), mais les frais généraux sont déjà peu élevés, de sorte que les gains possibles semblent limités. Une augmentation modeste du budget du Programme ordinaire, comme celle qui a eu lieu ces dernières années, est souhaitable, mais les difficultés financières de la FAO rendent toute augmentation importante improbable dans un avenir proche.

186. En résumé, TCI *doit croître* pour répondre à la demande prévue de prestations liées au cycle de projet traditionnel, effectuer des activités plus en amont, contribuer au renforcement des capacités, et recruter davantage de fonctionnaires ayant de nouvelles compétences dans le développement du secteur privé, le secteur agroalimentaire et les filières à valeur ajoutée.

187. Néanmoins, plusieurs facteurs empêchent TCI d'augmenter, voire de maintenir, ses effectifs. L'élasticité du budget du Programme ordinaire pour TCI est très faible. En outre, le nombre élevé de demandes de déplacement, les délais serrés des missions ainsi que les faibles perspectives d'avancement dans TCI font que certains fonctionnaires expérimentés cherchent des possibilités de promotion en dehors de la FAO, en particulier dans les institutions financières internationales.

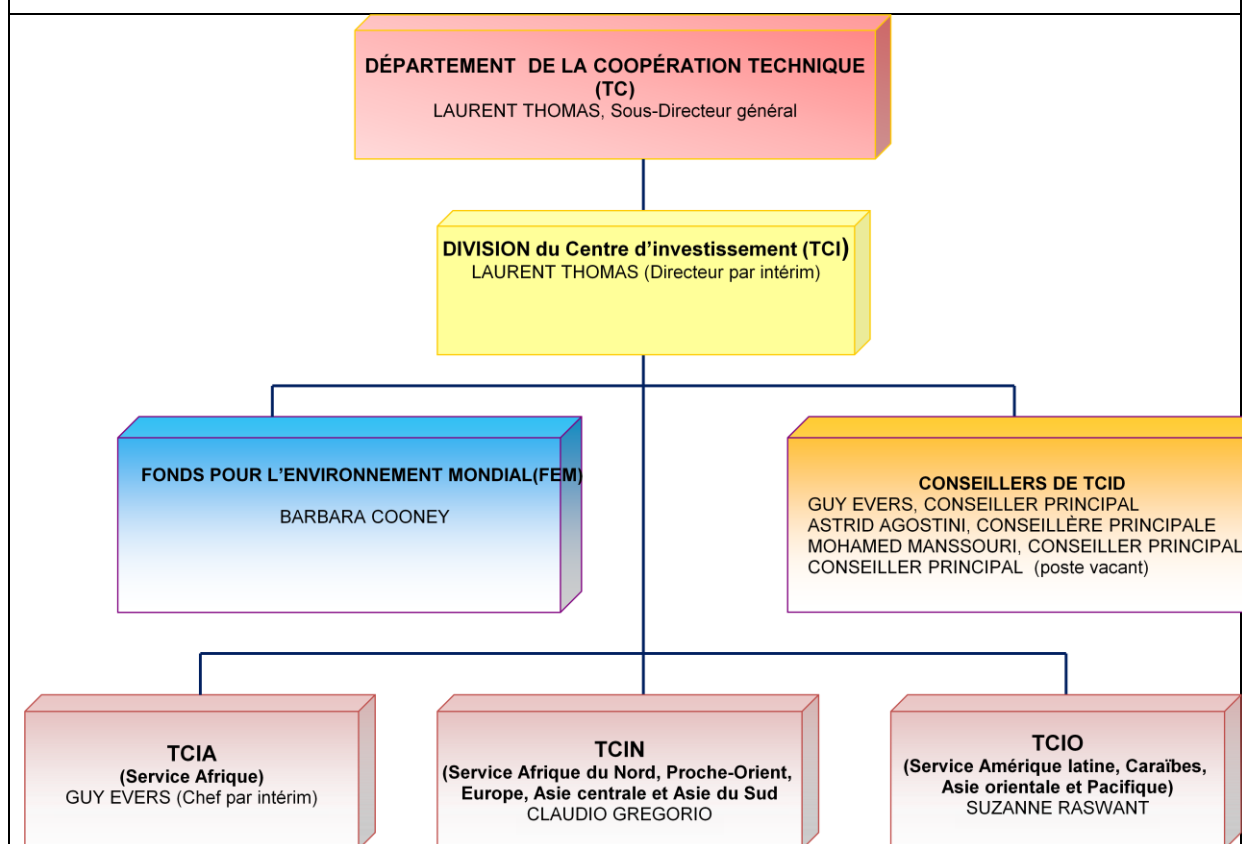
4.3.12 Organisation de TCI

188. L'organisation actuelle de TCI (voir encadré 15) est en place depuis 2009. On comptait auparavant cinq services régionaux, dirigés chacun par un chef de service de grade D, en conformité avec la structure décentralisée de la FAO: Afrique, Asie et Pacifique, Amérique latine et Caraïbes, Proche-Orient (y compris l'Afrique du Nord) et l'Europe (y compris l'Asie centrale). Le nombre des services régionaux est passé de cinq à trois suite à une contraction des effectifs et à une rationalisation des structures hiérarchiques (réduction du nombre de postes de grade D1). Auparavant, TCI était divisé en services affectés aux institutions partenaires: trois services pour le Programme de coopération avec la Banque mondiale et deux qui se partageaient le Programme de soutien à l'investissement en coopération avec les autres institutions financières internationales.

Encadré 15 Organisation de TCI

TCI est une division du Département de la coopération technique (TC) de la FAO. TCI est actuellement organisé en quatre sections dirigées par TCID, le Bureau du Directeur, et trois sections régionales, ou services. Il existe également une petite unité très active d'appui au Fonds pour l'environnement mondial (FEM), hébergée par TCI, mais qui fonctionne de manière assez indépendante du reste du Centre. Les effectifs sont à peu près les mêmes dans les trois services régionaux. Les fonctionnaires sont affectés à un service, mais ils sont encouragés à travailler avec d'autres services dans le cadre de missions spécifiques pour lesquelles leurs compétences sont utiles. En moyenne, le temps de travail qu'un fonctionnaire consacre à des activités menées en dehors de son service d'origine est d'environ 15 pour cent. Les services régionaux, qui sont chacun dirigés par un chef de service de grade D1, sont les suivants:

- TCIA: Service Afrique (29 postes, 2 postes vacants)
- TCIN: Service Proche-Orient, Afrique du Nord, Europe, Asie centrale et Asie du Sud (27 postes, 2 postes vacants)
- TCIO: Service Amérique latine, Caraïbes, Asie de l'Est et Pacifique (22 postes, 4 postes vacants)



189. Compte tenu des nouvelles orientations et changements proposés par la présente évaluation (voir le chapitre 5) et de la décentralisation en cours de la FAO, il conviendrait de réexaminer l'organisation de TCI. La structure actuelle regroupe dans un seul service des régions très différentes et distinctes sur le plan géographique (par exemple les Caraïbes et l'Asie de l'Est, ou l'Europe et l'Asie du Sud), ce qui rend ces services très difficiles à gérer et augmente le nombre de voyages nécessaires. Mais surtout la structure de TCI ne coïncide pas avec celle de l'Organisation, complique la décentralisation⁹² et exagère la différence entre TCI et le reste de la FAO. Un retour à cinq services régionaux, alignés sur les régions de la FAO, se justifie dans la mesure où TCI se développe (voir la recommandation V au chapitre 5) pour faire face à la demande croissante de ses services. On pourrait

⁹² Selon la Banque mondiale, certains éléments circonstanciels montrent que la qualité des opérations de prêt diminue lorsque les ressources internes atteignent leurs limites.

également procéder à un "détachement" sélectif de fonctionnaires de chaque service régional auprès de bureaux sous-régionaux et régionaux correspondants. Dans cette structure organisationnelle, les services Asie-Pacifique et Afrique seraient beaucoup plus importants que les trois autres et absorberaient sans doute près des deux tiers du nombre de fonctionnaires supplémentaires de TCA. Mais la gestion de cette structure serait insurmontable.

190. Il existe d'autres options organisationnelles, notamment l'alignement sur la structure régionale de la Banque mondiale, voire l'ancien alignement sur les principales institutions financières internationales partenaires de TCI. L'efficacité de la première n'est pas prouvée, car les régions de la Banque mondiale sont assez différentes des régions de la FAO, et il est plus important, dans le cadre des services unifiés de la FAO, que TCI s'aligne sur sa propre organisation et non sur celle de ses principaux partenaires. Un retour à l'ancienne organisation conçue en fonction du Programme de coopération de la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales serait probablement un facteur d'instabilité, car de nouveaux partenariats s'établissent et ceux qui existent sont renforcés.

4.4 Résumé de l'évaluation des résultats

191. L'équipe d'évaluation estime que les progrès accomplis concernant les principales priorités sont mitigés. Par exemple, la FAO n'a pas été le chef de file qu'elle aurait dû être (et qui valorise son mandat et son avantage comparatif) dans la formation de nouveaux partenariats en matière de développement et, jusqu'à récemment, elle a négligé le rôle important joué désormais par le secteur privé. Elle a poursuivi comme avant ses activités normatives, qui contribuent de nombreuses façons à l'investissement, et n'a pas su encourager l'établissement de partenariats internes pourtant cruciaux. Ses activités de **fourniture d'avis techniques et économiques aux gouvernements** sur les politiques et les législations qui influent sur l'investissement public et privé et sur d'autres aspects concernant l'instauration d'un environnement favorable dans ce domaine n'ont été que partiellement satisfaisantes, tout comme ses activités de renforcement des capacités des pays pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies multisectorielles et des plans d'investissement, malgré des progrès récents. Même dans l'appui très apprécié qu'elle fournit aux institutions financières internationales, la FAO peut s'améliorer considérablement, notamment en faisant mieux entendre sa voix.

192. En ce qui concerne TCI, les capacités d'analyse des politiques et de travail en amont ne semblent pas avoir beaucoup changé alors que le volume de travail de la division a connu une certaine croissance. Il est difficile de dire si cela est dû à la flexibilité des fonctionnaires ou au choix des consultants employés. Un effort important est engagé pour renforcer les capacités des pays Membres mais, malgré son importance, la mesure de cette activité n'a commencé qu'en 2010, trois ans après l'EEL, et elle est restée totalement tributaire de financements extrabudgétaires.

193. De même, TCI a déployé des efforts considérables pour que les divisions de la FAO chargées des questions techniques et politiques participent davantage à ses activités. Malgré certains exemples probants de travail en commun, notamment entre individus, le niveau de coopération global est resté faible. Malheureusement, le niveau global des compétences de TCI a baissé et ne s'est pas amélioré comme l'envisageait l'EEL, car les P5 ont été remplacés par des P3 et des postes de grade D sont restés vacants: TCI a réalisé un volume d'activités en 2012 avec moins de fonctionnaires qu'en 2007, en utilisant son réservoir de consultants et en augmentant son efficacité. Mais les fonctionnaires ont dû pour cela effectuer des déplacements très contraignants et en nombre excessif.

194. En revanche, le budget de TCI a augmenté constamment, passant de 21,6 millions d'USD en 2007 à 31,6 millions d'USD, soit une hausse de 9 pour cent par an. Cela montre que la FAO et les institutions financières internationales ont répondu efficacement au besoin d'accroître les investissements dans l'agriculture, notamment à la suite du Rapport sur le développement dans le monde et pour faire face à la crise mondiale due à la flambée des prix des denrées alimentaires. Certes, les recettes et les dépenses de TCI ont augmenté, mais cette hausse n'a pas été le résultat de nouveaux accords, ou d'accords révisés, de coopération comme le prévoyait l'EEL.

195. La définition de l'appui à l'investissement tel qu'elle est donnée dans l'encadré 2 du chapitre 1 (reproduite à l'ouverture du présent chapitre) est un modèle utile qui permet de comprendre la présente évaluation des résultats. L'évaluation des résultats de la FAO concernant les principaux éléments, notamment l'appui à l'investissement, suggère que jusqu'ici, et depuis l'EEL, les progrès accomplis et les résultats obtenus ne sont pas tout à fait satisfaisants. Les possibilités d'amélioration, qui sont l'objet du chapitre 5, sont importantes.

Tableau 3 Appui de la FAO à l'investissement résumé de l'évaluation des résultats

Critères de performance	Évaluations	Notation
<p>fournir des avis économiques et techniques aux gouvernements sur les politiques et les législations qui influent sur les investissements publics et privés et la mise en place d'un environnement favorable;</p>	<p>Important au niveau mondial, moins évident au niveau national, à quelques exceptions près, comme au Bangladesh. Le travail effectué dans les bureaux décentralisés est généralement médiocre. Le travail de TCI dans les pays est en général satisfaisant et est en progression, mais il est insuffisant pour répondre à la demande.</p>	<p>Partiellement satisfaisant.</p>
<p>Aider les gouvernements à renforcer leurs capacités à élaborer et exécuter des stratégies d'investissement multipartenaires et multisectorielles alignées sur leurs propres priorités, et à suivre les résultats obtenus.</p>	<p>Le travail de renforcement des capacités de TCI augmente mais il est limité par le manque de ressources; ses effets restent limités dans les pays. S'agissant du développement des capacités en matière de politiques, le soutien croisé entre TCI et les unités chargées des politiques dans d'autres départements et divisions laisse à désirer. Les liens multisectoriels (au-delà des ministères de l'agriculture) et la mesure des résultats sont insuffisants, mais des travaux sont en cours dans ce domaine</p>	<p>Partiellement satisfaisant.</p>
<p>Contribuer au niveau mondial à l'établissement, aux objectifs et au déroulement des partenariats internationaux pour le développement concernés par les investissements.</p>	<p>La FAO tarde à jouer un rôle constructif, et idéalement de chef de file, dans les partenariats mondiaux en pleine évolution, entre les secteurs privé et public, en ce qui concerne les investissements visant la sécurité nutritionnelle et alimentaire, l'agriculture et le développement rural.</p>	<p>Non satisfaisant.</p>
<p>créer des plateformes pour que toutes les parties prenantes participent aux débats constructifs sur toutes les formes d'investissement dans les domaines de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, de l'agriculture et du développement rural des pays et régions concernés;</p>	<p>Traditionnellement, un point fort de l'action de la FAO, mais pas dans le domaine des investissements. Les principales exceptions sont les activités concernant le PDDAA en Afrique et le Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, ainsi que les travaux menés avec la BERD (EastAgri). L'engagement limité avec le secteur privé est une lacune importante.</p>	<p>Partiellement satisfaisant.</p>
<p>définir et assurer le suivi des normes mondiales adoptées concernant la sûreté, la qualité et la valeur environnementale, économique et sociale des investissements;</p>	<p>Les résultats globaux de la FAO sont excellents dans ce domaine, même si de nombreux autres acteurs, notamment la société civile, jouent désormais un rôle. Des améliorations sont possibles, surtout en ce qui concerne le soutien mutuel interne.</p>	<p>Satisfaisant.</p>

<p>contribuer à définir et à mettre en œuvre les stratégies d'investissement dans les domaines de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, de l'agriculture et du développement rural.</p>	<p>Les activités sont en augmentation et très appréciées, en ce qui concerne les investissements appuyés par les institutions financières internationales, qui représentent l'activité centrale de TCI. Elles sont toutefois menacées à cause des capacités insuffisantes et de certaines lacunes internes. Les activités doivent être élargies au-delà des investissements appuyés par les institutions financières internationales.</p>	<p>Satisfaisant.</p>
---	---	----------------------

CHAPITRE 5

LE RÔLE DE LA FAO DANS LE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

196. La présente évaluation, qui a été réalisée au cours d'un processus de réforme radicale mené à la FAO, cherche à contribuer de manière constructive à ce processus. Les chapitres précédents et les conclusions et recommandations du présent chapitre ont pour objectif de contribuer à l'évolution de la FAO, en suggérant comment renforcer le rôle de ses travaux de soutien à l'investissement. Après un bref récapitulatif, le chapitre présente en détail cinq recommandations (assorties des résultats attendus), qui indiquent les mesures essentielles que la FAO doit prendre si elle veut retrouver son rôle de chef de file en matière de soutien à l'investissement agricole. Le chapitre se termine par quelques remarques sur un cadre axé sur les résultats, applicable au soutien à l'investissement.

5.1 Réexaminer le problème

197. Lorsque l'on parle d'investissements en faveur de la sécurité alimentaire et de l'agriculture, on pense, en toute logique, à un processus qui va de la recherche et de l'analyse à l'élaboration de politiques et de stratégies, puis de là aux investissements, dont la mise en œuvre doit être bien gérée, et enfin à des résultats quantifiables et à des retours d'information, qui serviront à réviser les politiques et les stratégies. Comme l'indiquait l'évaluation récente des politiques de la FAO, l'Organisation a un rôle unique à jouer dans ce processus dynamique, en tirant profit de ses différents avantages : un mandat de portée mondiale, sa capacité de rassembler, créer et diffuser les connaissances, le degré élevé de confiance dont elle jouit auprès des gouvernements des États Membres et son aptitude à réunir les acteurs mondiaux et régionaux, lorsque cela s'impose.

198. Malgré les avantages dont elle dispose, la FAO n'agit pas aussi efficacement qu'elle le devrait. De l'avis de beaucoup de commentateurs (y compris la Banque mondiale), la FAO et sa Division TCI ont bien réagi à l'EEI. La FAO doit cependant s'apprêter à soutenir les prêts des institutions financières internationales, qui devraient se chiffrer à environ 15 milliards d'USD par an à l'horizon 2020, en évoluant dans un monde où les anciens et les nouveaux acteurs créent de nouveaux partenariats et intensifient les investissements agricoles.

199. La FAO dispose certes de connaissances et a un bon pouvoir de mobilisation, mais elle manque de ressources financières. Si l'on en croit les données présentées dans le chapitre 2 et l'Appendice, d'autres organisations et réseaux mondiaux sont plus efficaces que la FAO lorsqu'il s'agit de rassembler les divers acteurs. D'autres chapitres ont examiné les contraintes internes, souligné la nécessité d'utiliser le mieux possible les ressources existantes, ainsi que la nécessité de ressources plus abondantes et de partenariats plus nombreux et mieux conçus. Que doit faire la FAO pour répondre à ces défis externes et internes?

200. Dans le domaine du soutien à l'investissement, la FAO dispose de deux grands atouts: sa bonne capacité *organisationnelle*, dérivant d'une utilisation efficace de toutes ses ressources humaines, et sa bonne capacité *opérationnelle*, due aux partenariats mis en place avec d'autres acteurs, notamment ceux ayant des aptitudes complémentaires et des ressources financières à investir. La FAO doit maintenant tirer parti de ces atouts, de la manière suivante:

- élaborer une stratégie claire, axée sur les résultats, concernant son soutien à l'investissement;
- jouer un rôle plus important dans les partenariats externes portant sur les investissements;
- assurer, sur le plan interne, son unité d'action et poursuivre des buts communs;
- appuyer le développement des capacités nationales, pour aider les pays à bien planifier, encadrer et gérer l'investissement;

- élargir ses partenariats avec les institutions financières internationales, pour soutenir l'investissement.

5.2 Stratégie de l'Organisation pour le soutien à l'investissement

201. S'agissant du soutien à l'investissement, la plupart des personnes interrogées au cours de l'évaluation, travaillant pour les gouvernements, les organismes agricoles, les donateurs, les institutions financières internationales ou le secteur privé, estimaient qu'il existait un vide au niveau de l'encadrement mondial des changements à introduire pour intégrer pleinement, lors de la planification et de l'exécution des investissements, les objectifs se rapportant à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural. Certains répondants attendaient de la FAO qu'elle retrouve son rôle de moteur du système agricole mondial et il faut bien dire que le nouveau Cadre stratégique, avec ses cinq objectifs de haut niveau, représente un bon pas dans cette direction. La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2012, publiée par la FAO, invitait les gouvernements, les organisations internationales, la société civile et les investisseurs privés à faire en sorte que les grands investissements agricoles soient transparents, responsables, utiles sur le plan social et durables au niveau environnemental.⁹³ Nombreux étaient ceux qui soulignaient la nécessité d'aider les gouvernements à coordonner les investissements sur le plan national, afin de veiller à ce que les investissements publics et privés aient un effet synergique et poursuivent spécifiquement l'objectif d'amélioration de 50% de l'accès à la nourriture d'ici à 2050, tout en relevant les défis liés à la réduction de la pauvreté, au ralentissement des changements climatiques et à l'amélioration de la durabilité environnementale.

202. Il ressort de l'évaluation récente de la mise en application de la Déclaration de Paris que les pays n'ont pas la capacité voulue pour traduire les stratégies nationales de développement et de lutte contre la pauvreté en stratégies et plans opérationnels cohérents (interministériels), dans les ministères chargés de leur mise en œuvre. Les visites de l'équipe d'évaluation dans les pays ont confirmé qu'il n'existait guère d'harmonisation entre les plans nationaux et sectoriels et les plans d'exécution de projets. Il n'y a pas non plus beaucoup d'informations attestant l'existence de boucles récursives d'apprentissage et de rétroaction. L'harmonisation est en général vue comme un simple exercice de mise en conformité et les cadres de suivi et d'évaluation viennent rarement alimenter les bases de données des gouvernements; souvent, ces cadres ont une durée qui se limite à la phase de mise en œuvre d'un projet ou d'un programme. Certains donateurs (comme la fondation Gates) pensent à introduire une fiche de notation qui jouerait un rôle analogue à celui des OMD, en motivant et en mesurant les progrès de ceux qui investissent dans l'agriculture et des secteurs associés.

203. La FAO, principalement par l'intermédiaire de TCI, a fourni des orientations en matière d'investissements à plusieurs pays africains, dans le cadre de l'appui au PDDAA; elle a aussi aidé d'autres pays, en appuyant l'accès au Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, en jouant un rôle plus global de facilitateur et en collaborant avec de nombreuses parties prenantes pour produire des résultats collectifs. Les demandes adressées à TCI pour des services liés à des projets sont supérieures aux ressources de TC. Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) monte en puissance et devient la tribune où sont examinés les problèmes qui pèsent sur l'agriculture équitable et durable, en regroupant autour d'une même table toutes les parties concernées. Les Directives sur l'investissement agricole responsable représentent un jalon important sur la voie de la définition des valeurs qui doivent guider la communauté internationale, en matière d'investissement responsable. Les bases ont été jetées, pour permettre à la FAO de jouer à nouveau un rôle de premier plan.

204. Le nouveau Cadre stratégique n'est toutefois pas assez précis en ce qui concerne le soutien à l'investissement. En effet, le soutien à l'investissement n'est plus un objectif stratégique spécifique et il n'apparaît pas clairement comme une «fonction essentielle». Il faut néanmoins préciser qu'au moment où la présente évaluation était rédigée, la FAO était encore en train d'élaborer ses leviers de

⁹³ Site Web de la FAO, 7 décembre 2012

gestion, comprenant des buts précis, des paramètres d'évaluation et des mécanismes de coordination. Dans le cadre des efforts à consentir pour combler ces lacunes et compte tenu du rôle vital de l'investissement dans la réalisation des cinq nouveaux objectifs stratégiques de la FAO, l'Organisation devra mettre au point une stratégie de soutien à l'investissement, axée sur les partenariats, définissant des buts précis et des paramètres d'évaluation, en ce qui concerne l'augmentation et l'amélioration des investissements publics et privés ciblant la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural. La stratégie de soutien à l'investissement formulée en 2009 par TCI et sa mise à jour de 2012 représentent un pas en avant dans cette direction et devront servir de base pour l'établissement de la stratégie susmentionnée. À cet effet, la FAO devra travailler en partenariat avec le PAM et le FIDA, à Rome, ainsi qu'avec d'autres institutions financières internationales et associer à la préparation de cette stratégie des représentants de la fonction publique, du secteur privé et de la société civile, peut-être en faisant appel à des membres du CSA.

Recommandation I: Élaborer une stratégie de soutien à l'investissement

Résultat: *La FAO prend la tête de la communauté internationale pour intégrer dans les investissements des objectifs de développement ayant trait à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural*

205. De cette recommandation, découlent les quatre autres : les recommandations allant de II à V précisent en effet les changements à envisager, dans le cadre de cette stratégie générale de soutien à l'investissement. La stratégie à élaborer devrait inclure, entre autres, les éléments suivants:

1. Prendre le nouveau Cadre stratégique de la FAO comme base de travail pour l'élaboration de la stratégie et identifier les paramètres qui permettront de **motiver, orienter et informer les investisseurs pour les associer à la réalisation des cinq objectifs stratégiques de la FAO.**
2. **Établir des liens étroits avec les activités d'appui aux politiques réalisées par la FAO**, aux niveaux national, régional et mondial (et avec la stratégie d'appui aux politiques actuellement prévue par le Département du développement économique et social) pour que les avis et le soutien soient fournis sans discontinuité entre l'élaboration des politiques, la préparation des investissements et leur mise en œuvre.
3. Engager la FAO à prendre des mesures étroitement liées aux niveaux mondial, régional et national, afin d'**augmenter le nombre et la qualité des investissements publics et privés** alignés sur les stratégies multisectorielles établies sous l'impulsion des pays (y compris en appuyant le Cadre de programmation par pays de la FAO).
4. Engager la FAO à **développer les capacités nationales** pour aligner concrètement les investissements (publics et privés) destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural sur ces stratégies nationales.
5. Faire l'inventaire des **capacités internes de la FAO** et préparer une stratégie pour combler les lacunes, par le recrutement, la formation ou les partenariats, de manière à fournir, en matière d'investissements, des services efficaces d'élaboration des politiques, de promotion et de facilitation.

5.3 Renforcement des partenariats extérieurs pour orienter les investissements vers la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural

206. Le Cadre stratégique révisé de la FAO (2012) énumère, parmi les fonctions essentielles, la création de partenariats pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural⁹⁴. On peut vraiment parler de partenariat institutionnel lorsqu'au moins deux organisations s'engagent à travailler ensemble sur une question d'intérêt mutuel, à définir des objectifs communs et un programme d'action et à prendre des mesures conjointes pour atteindre des buts fixés d'un commun accord. En participant à des partenariats, la FAO peut étendre son rayon d'action, ses moyens et ses ressources et devenir plus forte, sur le plan opérationnel, que quand elle agit seule. Le concept de résultats communs se fait jour dans le nouvel environnement de développement examiné au chapitre 2 et à l'Appendice. Il reconnaît explicitement que les succès obtenus dans le domaine du développement sont le fruit d'objectifs, d'efforts et d'effets communs. Il existe de nombreux types de partenariat capables de jouer un rôle important dans le renforcement du soutien à l'investissement (notamment les partenariats avec les institutions universitaires et les instituts de recherche, les organisations de la société civile, les centres de formation, etc.) et comme indiqué dans tout le rapport, l'évaluation invite instamment la FAO à développer davantage les partenariats déjà en place pour le soutien à l'investissement et à continuer à en identifier de nouveaux. Dans cette optique, l'évaluation souligne que la FAO devrait particulièrement renforcer ses partenariats externes avec le secteur privé et avec les institutions financières internationales.

5.3.1 Le secteur privé.

207. La FAO entretient depuis longtemps des relations avec le secteur privé et, en 2000, elle a publié des Principes et directives pour la coopération avec le secteur privé.⁹⁵ Ce document a été préparé en réaction à la baisse manifeste de l'APD à ce moment, l'objectif étant de trouver de nouvelles sources de financement pour le développement et de remplir le rôle de courtier, facilitant les mouvements de capitaux privés dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de l'agriculture et du développement rural. Toutefois, au cours de la décennie suivante, la FAO ne s'est pas alliée au secteur privé, tout comme le secteur privé n'a pas essayé de s'allier à la FAO. Comme on l'explique au chapitre 4, les vues de la FAO sur le partenariat avec le secteur privé ont récemment commencé à évoluer rapidement, en partie sous l'impulsion du Directeur général, mais aussi en raison d'initiatives comme le B20 et des mesures prises par d'autres organismes et organisations pour s'occuper de cette question. Il faut toutefois noter que la FAO a encore beaucoup de choses à faire dans ce domaine.

208. Pour que la FAO et le secteur privé collaborent avec succès, il faut que chaque partenaire dispose, dans son équipe, de personnes qui comprennent bien «l'autre». Le secteur privé a recruté d'anciens fonctionnaires de la FAO, mais la FAO semble avoir bien peu de fonctionnaires ayant une expérience suffisante du secteur privé, pour combler le fossé. Il serait utile de créer un «groupe de travail pour le secteur privé», au sein duquel les deux parties pourraient interagir. On pourrait, de cette façon, résoudre la question de savoir «qui parle pour qui ?».

209. Selon l'évaluation, les derniers projets de principes et de stratégie pour la collaboration avec le secteur privé ne prennent pas en considération la question de l'investissement. De plus, ces projets semblent détaillés, mais ils sont en fait ternes. Il faut remédier à cette lacune et la FAO devrait collaborer plus pleinement et de manière plus constructive avec le secteur privé.

⁹⁴ Ébauche du cadre stratégique révisé. Conseil de la FAO, Rome. 11-15 juin, 2012.

⁹⁵ Principes et directives de la FAO pour la coopération avec le secteur privé. 2000. FAO, Rome.

210. Ensuite, la FAO devra agir rapidement pour s'engager, sur le fond, dans tous les domaines où le secteur privé exerce son activité. Nombre de ces domaines sortent du champ couvert par la présente évaluation, mais pas pour ce qui concerne l'investissement. La FAO a créé une unité qui n'est pas encore en mesure de faire face au volume de travail et à la complexité de cette tâche. Il faut, au minimum, étoffer les compétences de cette équipe chargée des partenariats avec le secteur privé et il faut entamer un processus de collaboration avec TCI. Cette Division doit aussi élargir ses liens internes et externes concernant le secteur privé et intensifier les travaux sur le secteur privé, menés avec des institutions financières internationales.

5.3.2 Partenariat avec les institutions financières internationales.

211. L'EEI a recommandé à la FAO de passer en revue ses accords de coopération avec les institutions financières internationales et de conclure de nouveaux accords avec d'autres organismes multilatéraux et bilatéraux. Des progrès ont été accomplis dans ce sens, comme expliqué au chapitre 3. En outre, les relations avec les banques régionales de développement, qui n'étaient pas au beau fixe par le passé, sont en phase de réexamen, car les banques, surtout la BAsD, envisagent à nouveau les prêts à l'agriculture.

212. Compte tenu de ses atouts et des défis qui pointent à l'horizon, la FAO a la possibilité de:

- mieux mettre à profit ses connaissances, ses valeurs et ses priorités pour influencer davantage les investissements faits par les institutions financières internationales;
- consentir des efforts analogues pour recueillir un appui spécifique à la FAO et à un TCI renforcé, dans le cadre d'accords de coopération avec de nouveaux partenaires;⁹⁶
- accroître sa capacité de planification et d'exécution pour accueillir des investissements plus massifs venant de l'APD et du secteur privé.

213. L'accord de coopération entre la FAO et la Banque mondiale est resté pratiquement inchangé depuis 1964. Presque tous les répondants de la FAO et de la Banque mondiale rencontrés à l'occasion de la présente évaluation estiment qu'il serait risqué, voire contre-productif, de renégocier cet accord. Presque tout le monde s'accorde sur le fait qu'une renégociation de l'accord déboucherait inévitablement sur un remaniement qui mettrait en péril les relations de travail actuelles, qui sont certes imparfaites, mais aussi très productives. La principale crainte est que la FAO réduirait sa contribution à ce partenariat, pour tenter d'abaisser les coûts, ce qui amènerait la Banque mondiale à faire moins souvent appel aux services de la FAO, à un moment où il faudrait au contraire intensifier la collaboration.

214. Toutefois, comme l'explique le chapitre 4, il y aurait lieu de repenser ce partenariat (ainsi que ceux liant la FAO à d'autres institutions financières internationales) afin de rétablir l'accord initial, mais de courte durée, de partage des coûts sur une base 50:50. De toute évidence, la FAO ne peut pas décider unilatéralement de renégocier et de redynamiser son partenariat avec la Banque mondiale. En conséquence, l'accord actuel de partage des coûts avec la Banque mondiale doit être maintenu, pour le moment.

215. Les bases du partenariat de la FAO et de la Banque mondiale doivent cependant être réexaminées pour définir son orientation stratégique, dans un monde en pleine évolution. Par la suite, les accords conclus avec d'autres institutions financières internationales pourront, eux aussi, être réexaminés.

⁹⁶ Une expansion de ce type devrait être accompagnée d'autres changements proposés plus loin dans le présent chapitre.

216. In tel exercice comprendrait principalement les mesures suivantes:

- examiner en détail les objectifs des partenariats conclus entre la FAO et les institutions financières internationales, sans rouvrir les accords en vigueur;
- réunir les hauts fonctionnaires des deux organisations pour voir, d'un point de vue pratique, comment définir et gérer un partenariat équilibré et couvrant tous les aspects voulus;
- se concentrer sur l'ensemble de la FAO et déterminer comment elle peut utiliser au mieux ses avantages comparatifs, au sein du partenariat;
- tenir pleinement compte des réalités de la situation actuelle en matière d'aide;
- consulter les pays Membres qui sont de grands utilisateurs des services fournis dans le cadre du partenariat, ainsi que les représentants appropriés du secteur privé.

217. Les conclusions tirées lors de l'examen de l'accord avec la Banque mondiale serviront à définir les thèmes qui feront l'objet de discussions entre ces deux organisations, au plus haut niveau, sur leurs modalités de collaboration au cours des dix prochaines années, pour faire en sorte que les investissements mondiaux requis soient canalisés vers la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural. Cet examen servira aussi à établir un modèle pour les partenariats proposés à d'autres institutions financières internationales, aux organismes bilatéraux et, éventuellement, au secteur privé, qui débouchera sur de nouveaux accords de coopération, ou sur des accords révisés.

218. Lors de ces examens, il faudra reconnaître qu'il est nécessaire d'intensifier les investissements destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural et de mieux soutenir le renforcement des capacités dans les pays Membres. Ce renforcement des capacités aidera les pays Membres à assumer des responsabilités professionnelles et techniques accrues pour leurs propres politiques, stratégies et plans d'investissement, mesure qui sera certainement appuyée par les institutions financières internationales et par d'autres donateurs.

Recommandation II: Renforcer les partenariats externes, notamment avec les sociétés du secteur privé et les institutions financières internationales, pour mieux soutenir l'investissement destiné à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural.

Résultat 1: *Les objectifs fixés en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, d'agriculture et de développement rural sont atteints grâce à la mobilisation et à l'intensification des apports du secteur privé au développement.*

219. La FAO devra renforcer ses interactions avec le secteur privé (y compris les fondations privées), de la manière suivante:

1. **Participer plus efficacement aux nouveaux partenariats mondiaux pour le développement créés par les secteurs public et privé**, en ce qui concerne les investissements destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural (voir le chapitre 2 et l'Annexe 1). Cela doit être un objectif explicite de la Stratégie de soutien à l'investissement mentionnée dans la Recommandation I ci-dessus, qui doit prévoir les mesures suivantes :
 - a. participer plus activement à ces partenariats pour mettre à leur disposition les connaissances de la FAO et apprendre leurs nouvelles approches relatives aux techniques de partenariat multipartite.
 - b. envisager d'établir un groupe de travail conjoint avec le secteur privé, par exemple par l'intermédiaire du CSA, de la Division ESA ou d'OCE.⁹⁷

⁹⁷ Bureau de la communication et des relations extérieures (chargé des partenariats avec le secteur privé et la société civile)

2. **Appuyer les plateformes régionales et nationales** facilitant le dialogue concernant les investissements du secteur privé;
3. Aider les gouvernements nationaux à **améliorer l'environnement pour favoriser l'investissement privé**, conformément aux objectifs fixés en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, d'agriculture et de développement rural.

Résultat 2: *Des relations plus solides et plus stratégiques avec les institutions financières internationales appuient les objectifs mondiaux de la FAO et les stratégies multisectorielles des pays.*

220. La FAO devrait entreprendre un examen stratégique conjoint de ses partenariats avec chaque institution financière internationale:

1. Chaque partenariat entre la FAO et une institution financière internationale donnée devrait être réexaminé conjointement, de manière à s'accorder sur la collaboration future;
2. La FAO devrait tenir des **discussions au sommet avec les Présidents des institutions financières internationales** pour se mettre d'accord sur les modalités de collaboration des dix prochaines années, en vue de la réalisation d'objectifs communs dans les domaines de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de l'agriculture et du développement rural.

5.4 «Unité d'action de la FAO»: Unifier les travaux de la FAO à l'appui des investissements.

221. La FAO, qui a compris que l'investissement est un moyen essentiel pour atteindre tous ses objectifs en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, d'agriculture et de développement rural, devrait s'engager à soutenir l'investissement, et en faire une activité prioritaire. À cette fin, la FAO doit renforcer ses capacités de soutien à l'investissement et améliorer son unité d'action. Sans un tel renforcement des capacités de soutien à l'investissement de la FAO, il ne sera pas possible de relever le défi consistant à doubler l'investissement annuel consacré à l'agriculture; sans l'unité d'action de la FAO, il ne sera pas possible de mobiliser toutes les ressources de la FAO pour influencer les institutions et les tribunes d'où proviennent les financements et pour orienter leur utilisation.

222. De nos jours, malgré les nombreux efforts individuels consentis, de toutes parts, pour surmonter l'héritage du passé, la FAO reste divisée en deux parties, en ce qui concerne les investissements : TCI et le reste de l'Organisation. TCI assure le lien entre la FAO et les institutions financières internationales, ainsi que d'autres investisseurs, mais cette division n'arrive pas à mobiliser suffisamment les apports d'autres secteurs de l'Organisation. Il faut toutefois noter que le reste de l'Organisation joue un rôle vital, par ses activités normatives, le rassemblement de connaissances et la réalisation de beaucoup d'autres activités qui améliorent le contexte général et orientent les investissements agricoles responsables. On trouve aussi, dans l'Organisation, une masse importante de compétences et d'expérience sur l'analyse et l'élaboration des politiques et des orientations sectorielles, qui ne participent pas de manière optimale à la croissance globale des investissements. Malheureusement, ce rôle n'est pas apprécié comme il le devrait et dans certains domaines, cette fonction n'est pas suffisamment développée. À ce jour, elle n'est pas non plus mobilisée comme il se doit, par le renforcement des bureaux extérieurs de la FAO. L'Organisation n'arrive donc pas à tirer pleinement profit de l'ensemble des connaissances et des compétences qui sont les siennes, ni à les mettre à disposition, dans le cadre d'un programme axé sur les pays.

223. Parmi les mécanismes à mettre en place pour assurer l'unité d'action de la FAO, on peut citer:

- la mise au point d'une vision commune pour l'ensemble de la FAO, reconnaissant que le soutien à l'investissement est une fonction essentielle, à l'appui des cinq nouveaux objectifs stratégiques de l'Organisation;
- un cadre de résultats défini d'un commun accord (voir la Recommandation 1), avec des objectifs concrets et mesurables – “paramètres précis” – appuyant des processus de

gestion qui unifient l'Organisation et encouragent les activités interdisciplinaires, en ajustant les ressources en fonction des résultats escomptés;

- une nette amélioration du marché interne des ressources humaines à la FAO, moyennant une meilleure planification des ressources humaines et l'introduction de stimulants pour encourager la coopération entre les divisions;
- le contrôle de l'utilisation faite des ressources humaines et financières, à l'appui de résultats communs ayant trait au volume et à la qualité des activités de soutien à l'investissement.

224. La FAO s'est attachée à réaliser certains de ces objectifs. Elle remplace actuellement ses onze objectifs stratégiques, qui renforçaient la mentalité du travail «en vase clos», par cinq nouveaux objectifs stratégiques thématiques. Elle cherche à mettre davantage l'accent sur les résultats. Elle envisage actuellement d'éliminer les facteurs financiers et professionnels qui découragent les travaux interdivisionnaires. Mais elle ne doit pas s'arrêter là. Pour chaque nouvel objectif stratégique, elle doit fixer des objectifs et des indicateurs concrets et ajuster les budgets en conséquence. Il est essentiel de gérer chaque objectif stratégique de manière transparente, de manière à orienter les mesures prises par toute l'Organisation et il faut que le système d'information de gestion permette de suivre les ressources consacrées à l'investissement – pour des travaux sur les politiques, le renforcement des capacités et les projets d'investissements – ainsi que les résultats obtenus.

Recommandation III: Renforcer les activités interdivisionnaires, en assurant l'unité d'action de la FAO, pour soutenir les investissements destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural

Résultat: Des relations plus solides et plus stratégiques avec les institutions financières internationales appuient les objectifs mondiaux de la FAO et les stratégies multisectorielles des pays.

225. La FAO devrait prendre les mesures suivantes:

1. **Intégrer de façon plus explicite le soutien à l'investissement parmi les fonctions essentielles**, en le reliant clairement à l'appui aux politiques, pour faire en sorte que toute la FAO contribue à l'application de la stratégie de soutien à l'investissement;
2. **Rendre plus productives les relations entre TCI et les divisions techniques**, en assurant l'unité d'action de la FAO, à l'appui des investissements, moyennant notamment:
 - l'amélioration des mécanismes de planification interne des travaux, afin de faciliter les activités interdivisionnaires;
 - l'élimination des facteurs financiers et autres qui découragent le travail interdivisionnaire.

5.5 Renforcement des capacités à l'appui des investissements.

226. Comme expliqué au chapitre 3, le «renforcement des capacités» est l'un des cinq principes communs des Nations Unies concernant la programmation par pays, principes que la FAO s'est engagée à appliquer. Il est également énoncé dans le Cadre stratégique actuel de la FAO et dans le nouveau cadre proposé, même si ce dernier mentionne moins explicitement le renforcement des capacités à l'appui des investissements.⁹⁸ Lors des visites de l'équipe d'évaluation dans les pays, on a pu constater que les pays et les partenaires reconnaissaient que la FAO contribuait au renforcement des capacités à l'appui des investissements, bien qu'avec peu d'effets, constatation qui a été

⁹⁸ Le renforcement des capacités est l'un des trois résultats organisationnels visés par l'Objectif stratégique L. Il est cité dans la fonction essentielle «e» du Cadre stratégique 2010-2019 de la FAO et fait partie de la fonction essentielle «5» du Cadre stratégique révisé qui a été proposé.

corroborée par les résultats de l'enquête par questionnaire. En effet, les interventions ne sont pas assez stratégiques, les approches sont fragmentées et les activités sont fondées essentiellement sur des projets. Au Siège, la FAO a presque perdu ses compétences spécialisées en matière de renforcement des capacités institutionnelles. Malgré tout, nombreux sont ceux qui estiment que la FAO devrait élargir et optimiser ses travaux dans ce domaine. Les pays et les partenaires reconnaissent notamment que le renforcement des capacités devrait comprendre les travaux en amont – dialogue sur les politiques et planification stratégique des investissements destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural. Cela reste une occasion importante à saisir pour la FAO, même si TCI a récemment réalisé des travaux sur l'Objectif stratégique L. Dans ses activités de renforcement des capacités, TCI a souffert du manque de crédits venant du Programme ordinaire et a dû compter sur des fonds fiduciaires pour s'acquitter d'une partie fondamentale de son mandat.

227. Il existe, de toute évidence, une forte demande qui doit amener la FAO à élargir et à approfondir ses travaux de renforcement des capacités à l'appui des investissements. La FAO doit saisir cette occasion, maintenant qu'elle est en train de renforcer son Cadre de programmation par pays et qu'elle poursuit la décentralisation de son personnel.

Recommandation IV: Intensifier les travaux sur le renforcement des capacités nationales sous tous les aspects du cycle des investissements destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural.

Résultat: *Tous les pays ont les capacités voulues pour planifier, concevoir et réaliser des investissements de qualité.*

228. La FAO (et notamment sa Division TCI) doit fournir aux pays des services à la fois plus nombreux et de meilleure qualité, qui **renforcent les capacités institutionnelles et techniques nécessaires au soutien du cycle d'investissement, à tous les stades.**

229. La FAO doit prendre les mesures suivantes pour renforcer son aptitude à fournir de tels services:

- a) recréer, élargir et améliorer les compétences des unités pertinentes de la FAO, y compris à TCI, **pour renforcer les capacités institutionnelles, mais aussi développer les aptitudes individuelles à l'investissement.**
- b) au cours de cet exercice, mettre TCI en mesure d'assumer la fonction de source principale de renforcement des capacités internes, pour les autres unités de la FAO; il serait donc utile de créer, au sein de TCI, une équipe spéciale chargée de renforcer les capacités de soutien à l'investissement;
- c) **allouer des ressources, y compris des crédits du Programme ordinaire, qui soient à la mesure de l'importance** du renforcement des capacités, en tant qu'élément essentiel des services de soutien à l'investissement offerts par la FAO aux pays Membres;
- d) élargir et renforcer la **collaboration interne avec OEK**, principale source de méthodes et d'approches de renforcement des capacités à la FAO;
- e) **travailler tout spécialement en coopération avec les Représentants de la FAO et d'autres fonctionnaires des bureaux décentralisés** (par exemple, les fonctionnaires des bureaux sous-régionaux chargés des investissements) pour améliorer leur familiarité avec le renforcement des capacités aux fins de l'investissement, ainsi que leurs aptitudes dans ce domaine.

5.6 Renforcer TCI

230. Sous l'effet du volume croissant des investissements destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural, on assiste à une augmentation de la demande mondiale de services de soutien à l'investissement. Les ressources humaines de TCI représentent un bien unique au niveau mondial, car elles composent le plus grand groupe de spécialistes de l'investissement agricole, mise à part la Banque mondiale⁹⁹. La Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales admettent toutefois, sans problème, qu'elles n'ont plus les moyens d'encadrer les investissements agricoles, vu les volumes prévus, et encore moins d'aider les gouvernements à gérer les investissements privés, intérieurs ou étrangers, en progression rapide.

231. L'évaluation estime, par conséquent, que si la FAO souhaite élargir les services de soutien à l'investissement fournis aux pays Membres et aux institutions financières internationales et atteindre les objectifs d'accroissement des travaux en amont sur les politiques et de renforcement des capacités dans les pays, fixés par TCI, l'Organisation n'a pas d'autres choix que d'élargir TCI et de diversifier ses services de soutien à l'investissement, dans le cadre de sa politique générale de décentralisation croissante, actuellement en cours.

232. Cela signifie que les effectifs de TCI devraient passer, dans les cinq à sept prochaines années, des 105 postes actuels du cadre organique (75 fonctionnaires, plus 30 postes affectés à des projets) à environ 155 postes – soit une augmentation de 50 postes par rapport à la situation actuelle - en commençant par les recrutements pour les 15 postes vacants. Les postes créés pourraient être financés par les crédits du Programme ordinaire ou par le fonds fiduciaire multidonateurs proposé (voir ci-après). Cette augmentation des effectifs aurait lieu à un moment où les institutions financières internationales elles-mêmes renforcent leurs capacités de soutien à l'investissement agricole, soulignant encore l'importance du rôle qui revient à TCI dans le renforcement des capacités des pays Membres en développement. Dans cette optique, il faudrait aussi mieux utiliser les ressources des Départements techniques de la FAO et recourir plus largement à des consultants expérimentés. Les procédures d'assurance de la qualité devraient donc être renforcées à TCI et les honoraires versés devraient être mieux ajustés sur ceux offerts par les institutions financières internationales et par les donateurs bilatéraux.

233. En plus du renforcement des effectifs de TCI, il faudra faire évoluer la nature des activités de soutien à l'investissement, en privilégiant le travail «en amont», principalement les analyses sectorielles et les politiques se rapportant à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural et, parallèlement, mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités de soutien à l'investissement dans les pays. Ces travaux viendront enrichir les analyses et les connaissances dont dispose la FAO. Comme ils sont exécutés par du personnel ayant une bonne connaissance du pays concerné, ces travaux aideront la FAO à dresser un tableau fiable des systèmes relatifs à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural et constitueront donc un point de départ pour les discussions avec le gouvernement concerné sur le rôle à jouer par la FAO. Des études peuvent être réalisées sur les dépenses publiques et les cadres de planification des investissements, et d'autres peuvent aider à définir les besoins d'un secteur ou d'un sous-secteur, en matière de politiques, d'institutions et d'investissements, produisant les informations nécessaires pour la prise de décisions concernant les investissements. De plus, des activités de ce type appuieraient fermement le Cadre de programmation par pays et influenceraient les travaux des partenaires de la FAO.

⁹⁹ Cette affirmation surévalue peut-être fortement les capacités de la Banque mondiale en ce qui concerne les dimensions techniques et stratégiques des investissements destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural. Au cours de l'exercice budgétaire 2011-12, le groupe de base pour le secteur agricole signalait que les effectifs de la Banque mondiale s'occupant d'agriculture et de développement rural se chiffraient au total à 250 personnes, mais les experts techniques et les économistes spécialisés dans les politiques agricoles ne représentaient qu'un tiers de ces effectifs, le reste étant composé de généralistes chargés de l'administration, de la gestion, des politiques de sauvegarde et d'autres questions transversales.

234. Pour répondre à la demande croissante d'investissements destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural, il est essentiel que TCI renforce ses capacités dans le domaine de l'élaboration des politiques et des analyses sectorielles de qualité. Il devra, dans cette optique, accroître ses effectifs et renforcer ses travaux sur les politiques et les analyses sectorielles. Le personnel supplémentaire aidera à satisfaire un besoin pressant, à savoir renforcer les capacités de la FAO, et partant, de TCI, pour leur permettre de fournir des conseils et des études sectorielles aux pays Membres, en agissant directement dans les pays et en collaboration avec les institutions financières internationales. Un tel renfort aiderait TCI dans sa recherche d'une collaboration plus étroite avec d'autres fonctionnaires de la FAO chargés des politiques et faciliterait l'expansion immédiate de TCI, ce qui serait un premier pas vers l'objectif de forte croissance proposé ci-dessus.

Recommandation V: Élargir et renforcer le rôle de TCI dans le soutien aux investissements destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural

Résultat: *TCI reste un centre d'excellence mondial en ce qui concerne le soutien aux investissements destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural et dispose de capacités dans les domaines des stratégies, des politiques et de l'exécution de projets.*

235. La FAO doit renforcer et élargir les capacités de TCI pour répondre à la demande croissante de services de soutien à l'investissement.

236. Pour atteindre cet objectif:

1. **TCI devrait élargir ses activités de base liées à l'appui à la conception et à l'exécution de projets**, dans le cadre des accords de coopération existants avec les institutions financières internationales. À titre indicatif, pour soutenir des investissements financés par les institutions financières internationales, à hauteur de 15 milliards d'USD par an, à partir de 2020, il faudra accroître de 50% les ressources de la FAO affectées au soutien à l'investissement (y compris les effectifs), si l'on veut atteindre l'objectif recommandé dans l'évaluation, à savoir 15% de la demande de travail en collaboration avec les institutions financières internationales. L'augmentation des effectifs devrait se faire à un niveau de compétences correspondant au type d'activités consultatives à entreprendre.
2. TCI devrait continuer à intensifier ses services de soutien à l'investissement offerts aux pays Membres, en agissant sur deux fronts:
 - a. **renforcer, dans les pays, les capacités d'investissement** en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de l'agriculture et du développement rural (voir la Recommandation IV);
 - b. intensifier **le soutien au travail en amont portant sur la planification et l'élaboration des politiques** (voir l'Évaluation de 2012 sur les politiques).
3. Pour élargir le soutien à l'investissement offert par la FAO, il faut **renforcer les capacités des divisions techniques et intensifier la collaboration** entre TCI, les divisions techniques et les bureaux décentralisés, notamment par la rotation du personnel.
4. Les ressources nécessaires à l'application de cette recommandation seront obtenues **en créant un fonds fiduciaire multidonateurs** qui cherchera des subventions provenant des institutions financières internationales, du secteur privé (y compris les fondations privées) et des donateurs bilatéraux. Les financements nécessaires sont estimés à environ 50-75 millions d'USD sur dix ans.
5. **La décentralisation du personnel de TCI devrait prendre la forme de détachements sélectifs sur le terrain** (par opposition à une décentralisation pure et simple) et le nombre et le lieu d'affectation des fonctionnaires envoyés sur le terrain (y compris les 13 postes supplémentaires de TCI qui seront décentralisés, selon une décision récente) doivent être

fixés par la Direction, en prenant pour seul critère l'efficacité: en d'autres termes, il doit y avoir de bonnes possibilités que les avantages découlant d'un détachement soient supérieurs à ses coûts.

5.7 Vers un Cadre de résultats pour le soutien à l'investissement

237. Selon la pensée moderne en matière de stratégie, il est essentiel que les méthodes de gestion et les partenariats soient fondés sur des objectifs communs et des résultats définis, ainsi que sur des paramètres clairs et transparents, pour assurer l'efficacité des activités de développement et garantir la coordination des donateurs, l'appropriation par les pays et la confiance des investisseurs. Nombre des partenaires de la FAO ont désormais adopté une perspective systémique, axée sur les résultats, et vont de l'avant avec d'autres partenaires mondiaux, en définissant des stratégies communes visant à produire, collectivement, de bons résultats. La FAO risque d'être à la traîne.

238. On a noté à plusieurs reprises, dans cette évaluation, le manque d'une stratégie claire de la FAO, axée sur les résultats. Les évaluateurs n'ont pas pour mandat de s'occuper de la réflexion stratégique d'une organisation, ni de fixer des indicateurs, avant même l'élaboration d'une stratégie. Il est toutefois essentiel que la FAO mette au point elle-même sa stratégie pour appuyer et mesurer son efficacité, pour tout l'éventail de ses objectifs (voir la Recommandation 1).

239. L'avant-dernière section de ce rapport présente toutefois, pour contribuer à cet effort de réflexion, certains éléments qui pourraient être pris en considération lors de la formulation et de l'application d'une stratégie claire et axée sur les résultats, concernant le soutien à l'investissement fourni par la FAO. Ce processus doit avoir lieu en étroite consultation avec les partenaires, anciens et nouveaux, pour définir tous ensemble ce qu'il faut faire, comment y parvenir et comment mesurer les progrès accomplis.

240. Une stratégie de soutien à l'investissement doit, avant toute chose, définir le concept de soutien à l'investissement. La définition mentionnée au chapitre 1 de la présente évaluation pourrait être un point de départ. Ensuite, on pourrait présenter la théorie du changement. On spécifiera alors, pour chaque activité définie, une série de résultats, y compris, le cas échéant, des résultats intermédiaires. Enfin, on définira un ou plusieurs paramètres permettant de mesurer le succès des efforts. On trouvera au Tableau 4 certains résultats et paramètres correspondant à chaque activité de soutien à l'investissement définie dans la présente évaluation.

241. Le Tableau 4 illustre un Cadre de résultats qui pourrait être utilisé pour faciliter la transformation de la FAO, dans le domaine des investissements. Il faut cependant préciser que l'utilisation d'un tel cadre, comme d'ailleurs le soutien à l'investissement lui-même, ne produiront des effets optimaux que lorsque le Cadre stratégique de la FAO et son Cadre de résultats seront achevés.

Tableau 4. Composantes possibles d'un Cadre de résultats pour le soutien à l'investissement

Activités prévues dans le mandat	Résultats	Paramètres
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avec le soutien de la FAO, les gouvernements formulent et appliquent des plans et des stratégies d'investissement visant la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural, en fonction de leurs propres priorités 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les gouvernements recourent aux services de la FAO pour élaborer des stratégies et des plans d'investissement visant la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural, qui sont pleinement alignés sur les priorités pertinentes des gouvernements 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre et répartition des pays où la FAO a appuyé la préparation de stratégies sectorielles ▪ Pourcentage de gouvernements qui appliquent des stratégies fondées sur des données concrètes, progressent en direction des résultats escomptés, grâce à leurs interventions et ont adapté leurs institutions sur la base de données précises, pour obtenir de meilleurs résultats.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les conseils techniques et économiques fournis par la FAO sur les politiques et les législations relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'agriculture et au développement rural améliorent le climat d'investissement dans les pays 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adoption de modifications spécifiques par les gouvernements, en matière de politique sectorielle et de législation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amélioration documentée des résultats, découlant de la modification des politiques sectorielles et de la législation, attribuables en tout ou en partie aux conseils de la FAO
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soutien de la FAO aux plateformes mondiales, régionales et nationales (anciennes et nouvelles) pour associer toutes les parties prenantes à la mise au point constructive de tous les aspects des investissements visant la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture et le développement rural 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les connaissances de la FAO sont utilisées par les plateformes du G8, du G20 et du Forum économique mondial. ▪ La FAO utilise les nouvelles et les anciennes plateformes pour créer des alliances en faveur de l'investissement agricole, alignées sur les stratégies nationales et cohérentes d'un pays à l'autre. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualité et intensité de la participation de la FAO aux plateformes du G8, du G20 et du Forum économique mondial. ▪ Les mesures effectuées sur les résultats des objectifs stratégiques de la FAO révèlent une évolution plus marquée dans les régions et les pays où la FAO a participé à des plateformes et à des partenariats
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adoption des normes et des directives mondiales de la FAO ayant trait à la sécurité sanitaire et aux avantages sociaux, économiques et environnementaux des investissements 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adoption et application des normes et des directives de la FAO par les gouvernements, le secteur privé et les organisations de la société civile 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Progrès accomplis en vue d'introduire un système de fiches de notation transparentes, servant à mesurer le degré d'adoption des normes ▪ Fiches de notation indexées sur un objectif mondial de productivité utilisé par le G20 et par d'autres pour suivre les progrès
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conception et exécution d'investissements agricoles par TCI afin d'améliorer l'efficacité des investissements réalisés grâce à un soutien ou à des prêts des institutions financières internationales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les institutions financières internationales continuent à faire de plus en plus appel aux services de la FAO et les partenariats se font plus équitables 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Augmentation des prêts des institutions financières internationales imputables à l'assistance de la FAO ▪ Les projets recevant une assistance de la FAO sont de mieux en mieux notés, sur le plan de la qualité, et les volumes d'investissements sont en hausse.

242. Le Cadre de résultats complet devrait indiquer dans quelle mesure le soutien à l'investissement contribue à la réalisation de l'objectif final, c'est-à-dire l'éradication de la faim et l'obtention de gains sociaux pour les agriculteurs, les producteurs agricoles et d'autres bénéficiaires visés par les cinq nouveaux objectifs stratégiques de la FAO, chose que le Tableau 4 ne fait pas. Le Tableau ne mentionne pas non plus l'évolution de la réputation internationale de la FAO dans le domaine du soutien à l'investissement, mais cette question doit, elle aussi, être évaluée, sur la base d'une mesure ou d'un paramètre séparé. Les résultats suggérés peuvent donc être considérés comme des résultats intermédiaires. Il faut aussi préciser que la FAO tirerait grandement profit d'une collaboration avec ses partenaires – partenaires qui contribueraient aussi à l'évaluation des résultats – pour la définition d'une stratégie et des résultats attendus du soutien de la FAO à l'investissement, car cela l'aiderait à orienter ses travaux de soutien à l'investissement et contribuerait à la mise au point d'une stratégie plus vaste de la FAO.

243. Finalement, la FAO devrait prendre des mesures pour comparer l'efficacité de son soutien à l'investissement à celle obtenue par d'autres entités. Par exemple, TCI continuerait à demander l'avis des parties prenantes, mais en leur demandant en plus de fournir des notations comparatives, par rapport à d'autres organisations fournissant aussi des conseils sur les politiques et les investissements agricoles. L'IFPRI pourrait être un point de repère important pour comparer les avis fournis par la FAO en matière de politique.

5.8 En conclusion

244. Les activités d'investissement appuyées par la FAO et son Centre d'investissement sont essentielles, si l'on veut que l'humanité soit à même de produire suffisamment d'aliments pour assurer notre survie, en dépit des énormes défis à relever au niveau planétaire. Conscients de ce fait, les gouvernements, la société civile et le secteur privé se rassemblent comme ils ne l'avaient jamais fait auparavant afin d'améliorer la situation des agriculteurs – notamment des petits paysans – dans le monde entier et de rendre leurs activités agricoles plus productives et plus durables. La FAO doit être prête à prendre des mesures importantes, et parfois difficiles, afin de mettre plus pleinement à profit sa longue tradition de coopération avec les gouvernements et les institutions financières internationales pour relever les défis et saisir les possibilités qui se présenteront dans les prochaines décennies. Elle doit accepter le fait que pour réaliser ses objectifs, elle doit accorder une place centrale au soutien à l'investissement et intégrer cette fonction dans toute la culture de l'organisation et dans ses nouveaux objectifs stratégiques. En outre, elle doit participer davantage, en qualité de partenaire, aux nouvelles collaborations audacieuses lancées par ses partenaires actuels et par de nouveaux partenaires, notamment du secteur privé, avec lesquels elle doit se mettre en contact. Elle doit comprendre à quel point il est important d'aligner ses activités sur les résultats stratégiques escomptés et de prendre ces résultats comme référence pour guider et affiner son action. Elle doit déployer complètement ses compétences et ses ressources pour renforcer les capacités des gouvernements membres, en vue de la conception et de l'exécution de stratégies de développement et de plans d'investissement cohérents. Elle doit, surtout, faire en sorte que TCI reste un partenaire solide pour les institutions financières internationales et qu'il dispose des ressources et de la vision stratégique voulues, et de liens avec le reste de l'organisation lui permettant de soutenir les investissements agricoles rationnels, maintenant et à l'avenir.