

SERVICE DE L'ÉVALUATION

Site web de la FAO
consacré à l'évaluation
www.fao.org/pbe/pbee/fr/index.html

Expansion du rôle de l'élevage

Évaluation des activités de la FAO dans le domaine de la production animale et des politiques et de l'information en matière d'élevage

Placé au cœur de ce qui a été qualifié de « Révolution de l'élevage », le secteur de l'élevage est sans nul doute le sous-secteur de l'agriculture qui a connu le rythme de croissance le plus élevé ces dernières décennies. À l'échelle mondiale, la consommation par habitant de produits de l'élevage a augmenté de 40 pour cent entre 1982 et 1994, mais ce chiffre cache une tendance nettement plus significative: alors que l'augmentation de la consommation n'a été que d'un pour cent par an dans les pays développés, elle s'est élevée à 5,4 pour cent dans les pays en développement (soit une hausse totale de 88 pour cent en 12 ans).

Afin de faire face à des hausses aussi rapides, la principale réaction a été de renforcer les systèmes de production intensive. Or, ce renforcement a suscité des inquiétudes concernant les effets sur l'environnement, les possibilités de répercussions négatives sur les populations pauvres et l'augmentation du risque d'apparition de maladies animales (qui touchent parfois également les humains). Les épizooties (épidémies de maladies animales) et les maladies transmises aux humains par les animaux, qui trouvent souvent leur origine dans les échanges internationaux, font surgir la menace d'exigences et de normes sanitaires de plus en plus rigoureuses. Pour de nombreux pays, l'intensification des échanges commerciaux est une priorité, mais les moyens d'existence des petits producteurs peuvent subir le contrecoup du durcissement des réglementations.

La FAO a un rôle privilégié à jouer dans cet environnement toujours plus complexe, en tant qu'organisme des Nations Unies chargé de la mise en valeur du secteur de l'élevage. Mais dans de nombreux pays, le fait de fournir des technologies ne suffit plus à garantir un impact majeur et la définition d'interventions appropriées implique de surveiller les tendances mondiales, de définir les cadres institutionnels les plus adaptés et d'évaluer les répercussions des politiques. Or pour procéder de la sorte, il convient d'aborder la question sous l'angle intersectoriel.

Compte tenu de la croissance du secteur de l'élevage, du point de vue aussi bien de son ampleur que de son impact, et en particulier du rôle incontournable de la production animale dans la lutte contre la pauvreté et dans la sécurité alimentaire, une évaluation du programme de la FAO consacré à la production animale et aux politiques et à l'information relatives à l'élevage a été effectuée en 2004 (les activités relatives à la santé animale ont fait l'objet d'une évaluation distincte en 2001). L'objectif était d'évaluer l'évolution du rôle de l'Organisation et des activités entreprises dans ce secteur. L'équipe d'évaluation a étudié les modalités de réaction aux demandes appliquées, dans un environnement difficile, par la Division de la production et de la santé animales de la FAO et défini dans quelle mesure la Division mettait à profit non seulement ses propres compétences, mais également celles d'autres divisions et d'entités extérieures à l'Organisation. L'équipe d'évaluation s'est rendue dans 21 pays de toutes les régions en développement et a consacré beaucoup de temps à l'examen des activités techniques et normatives effectuées au siège de la FAO et dans les bureaux régionaux. Elle a longuement consulté le personnel de la FAO, ainsi que les partenaires, les bénéficiaires, les gouvernements Membres, les ONG et d'autres organismes oeuvrant dans le domaine de l'élevage.

Mission du programme de la FAO consacré à l'élevage

Le programme a pour mission de préciser et promouvoir le rôle du sous-secteur de l'élevage dans la lutte contre la pauvreté, l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la sécurité sanitaire des aliments et la sécurité des échanges commerciaux concernant l'élevage et les produits animaux, dans le respect de la viabilité de l'environnement et de la biodiversité. L'équipe d'évaluation a proposé d'affiner cette définition en mettant en avant les deux grands secteurs

d'intervention du programme: atténuer les effets négatifs de la «Révolution de l'élevage» et tirer profit au maximum des bénéfiques en découlant, et renforcer le rôle de l'élevage en ce qui concerne la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté. L'accent est mis sur l'analyse et la diffusion des connaissances dans le sous-secteur de l'élevage au titre d'un vaste mandat, qui couvre aussi bien la lutte contre la pauvreté que le commerce international, la santé publique et l'environnement. Dans le domaine de la production, des politiques et de l'information, le programme porte principalement sur les activités suivantes:

- analyses du secteur de l'élevage à l'échelle mondiale, études, directives et ateliers sur l'élevage, à l'appui des décisions concernant les politiques et les stratégies, en particulier en vue de promouvoir les petits systèmes de production animale (mis en œuvre par les producteurs les plus démunis), de l'amélioration des normes et de la sécurité sanitaire et d'une meilleure intégration de l'élevage et de l'environnement;
- mise en place d'un système mondial d'information à l'appui du secteur de l'élevage, en particulier en vue d'étayer les analyses sectorielles et les activités liées aux politiques;
- conseils techniques directs concernant la production et la transformation (petites exploitations), la sécurité sanitaire des aliments et les normes alimentaires et une meilleure intégration de l'élevage et de l'environnement;
- perfectionnement de la Stratégie mondiale relative à la gestion des ressources zoogénétiques, dont l'élément principal est l'élaboration de la publication sur la *Situation mondiale des ressources zoogénétiques*, notamment renforcement des capacités des pays en matière d'établissement de rapports de situation nationaux.

Une grande partie du programme bénéficie d'importants fonds extrabudgétaires issus de différents donateurs, en particulier le volet consacré aux politiques en faveur des pauvres, le volet sur l'élevage et l'environnement et, dans une moindre mesure, le volet sur les ressources zoogénétiques.

Résultats

L'évaluation a permis de montrer que le programme de la FAO consacré à l'élevage tenait dûment compte de l'évolution mondiale du secteur de l'élevage et des Objectifs du Millénaire pour le développement. De plus, le programme s'aligne sur l'évolution de la FAO, qui vise à accorder une place plus importante aux éléments normatifs et aux politiques dans le cadre de ses activités et sur le Cadre stratégique de l'Organisation. L'équipe d'évaluation s'est félicitée de l'importance accordée aux « biens publics », mais a constaté qu'il y avait encore des progrès à faire en matière de planification stratégique.

Le programme de la FAO consacré à l'élevage joue un rôle de premier plan en ce qui concerne l'évolution de la FAO, grâce à la création d'une unité interne chargée des politiques, et a prouvé sa capacité à mobiliser des financements considérables auprès des bailleurs de fonds à l'appui des activités normatives. Cependant, l'équipe d'évaluation a également constaté des potentiels non exploités en ce qui concerne l'intégration rationnelle d'un volet élevage dans les activités des autres unités de la FAO et une meilleure connaissance des activités liées à l'élevage en général, étant donné son importance croissante.

Les activités entreprises par la FAO dans les pays sont appréciées à leur juste valeur par ces derniers, mais dans l'ensemble, il a été constaté que l'Organisation ne disposait pas des ressources nécessaires pour que les régions soient couvertes de manière adéquate et qu'en règle générale, le programme n'était pas assez mis en évidence à l'échelle mondiale. Les activités de terrain ne semblent pas être abordées sous l'angle stratégique ou dans l'optique d'un programme et il a été constaté à maintes reprises que les interventions techniques pourraient avoir un plus grand impact si elles étaient plus étroitement liées à des activités de soutien en matière de politiques.

Dans l'ensemble, l'évaluation a conclu que le programme de la FAO consacré à l'élevage figurait parmi les programmes les plus avancés et les plus novateurs de l'Organisation et que tout était fait pour définir et appliquer de nouvelles modalités d'adaptation à un environnement en pleine évolution, dans le cadre des activités liées au développement rural. Le Programme a nettement progressé en ce qui concerne la définition des enjeux et des débouchés du secteur, particulièrement dynamique, de l'élevage. Les modifications qui seront apportées au programme dans le cadre du Plan à moyen terme 2006-2011 sont autant de progrès sur la voie consistant à privilégier un cadre d'intervention axé sur la communication d'informations et sur l'aide en matière de politiques. Cependant, au-delà de ces généralisations, il convient de définir avec précision les contributions susceptibles d'être apportées par la FAO dans ces deux domaines (information et politiques).

Les huit membres de l'équipe d'évaluation ont, dans l'ensemble, approuvé résolument le Programme, et conclu que la FAO continuait de jouer un rôle de premier plan dans ce secteur et que les dispositions prises en vue de mieux cibler les activités du Programme et de préciser les stratégies mises en œuvre permettaient de se rapprocher des objectifs fixés.

Recommandations

La mission du Programme sous-tend l'accent mis par la FAO sur la sécurité alimentaire, tout en reconnaissant expressément le rôle de force motrice du secteur de l'élevage joué par la « Révolution de l'élevage » dans de nombreux États Membres. Il conviendra de perfectionner les modalités d'intervention pour atteindre les objectifs fixés et d'identifier des domaines dans lesquels le Programme « Élevage » peut jouer un rôle plus dynamique et être perfectionné, en tirant profit des avantages comparatifs de la FAO dans le domaine de la définition de normes et de l'analyse (analyse des tendances en matière d'élevage, aussi bien à l'échelle mondiale que locale, conception de cadres institutionnels à l'appui des pauvres en milieu rural, etc.). Il pourrait s'avérer nécessaire de convenir de politiques ou d'orientations explicites concernant l'Organisation et il serait indiscutablement nécessaire de continuer de travailler en étroite collaboration avec les autres grands organismes oeuvrant dans ce domaine, comme l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et l'Institut international de recherches sur l'élevage (ILRI).

L'équipe d'évaluation a approuvé les modifications proposées concernant les orientations du programme à compter de 2006, qui consistent à axer les activités de la FAO consacrées à l'élevage sur une stratégie plus homogène reposant sur les Objectifs du Millénaire pour le développement et sur les trois domaines de biens publics: équité (pauvreté); environnement (ressources naturelles) et santé publique vétérinaire. Le programme mettra l'accent sur la communication d'informations et sur l'aide en matière d'élaboration de politiques, grâce au soutien d'interventions techniques mises en oeuvre dans les domaines où celles-ci sont le plus probantes. À cet égard, le programme de la FAO consacré à l'élevage joue un rôle fondamental dans les efforts déployés par l'Organisation en vue de déplacer l'accent des transferts de technologies vers l'information et les politiques. En ce qui concerne le changement d'orientation politique, l'équipe d'évaluation a constaté que la FAO avait un rôle essentiel à jouer dans les domaines suivants:

- apporter des preuves tangibles de l'impact des changements d'orientations politiques sur la réalisation des objectifs globaux, notamment la lutte contre la pauvreté et la sécurité alimentaire;
- identifier les domaines dans lesquels les politiques nationales ou régionales sont susceptibles d'avoir des répercussions sur d'autres pays ou régions, en particulier grâce aux échanges commerciaux;
- favoriser la transposition des meilleures pratiques dans d'autres pays.

Les recommandations spécifiques découlant de l'évaluation visaient à renforcer les capacités de la FAO à fournir des services aux États Membres notamment dans les domaines suivants:

■ **Passer du transfert de technologies au changement d'orientations politiques.** Les activités du Programme de la FAO au niveau national devraient être de plus en plus recentrées sur les politiques et les stratégies, que cet appui soit destiné au secteur commercial-industriel ou aux petits agriculteurs. La FAO possède un avantage comparatif non négligeable pour ce qui est d'appuyer l'évolution politique dans le secteur de l'élevage. Toutefois, afin que l'impact dans ce domaine soit réel, il est recommandé à la Division de s'efforcer de ne pas limiter ses échanges aux homologues traditionnels de la FAO auprès des ministères de l'agriculture, mais de s'adresser également aux échelons supérieurs et plus stratégiques

de la conception des politiques, tels que les ministères de la planification, du développement, de l'économie ou des finances. Les projets de terrain axés sur les technologies continueront à jouer un rôle clé, mais surtout en tant qu'instruments de l'appui et de la réalisation des changements politiques, institutionnels et comportementaux.

■ **Hiérarchisation des priorités concernant le Programme de terrain en fonction de la vision stratégique.** La vision stratégique élargie mise en oeuvre par la Division de l'élevage au Siège sur la base d'un cadre international axé sur les biens publics devrait inspirer toute définition des priorités et permettre une approche homogène de l'aide technique fournie. Pour ce faire, il faut tenir compte des spécificités régionales et nationales et il convient donc que les fonctionnaires des bureaux décentralisés participent directement à l'élaboration des stratégies, afin que les conditions et prérogatives nationales puissent être prises en considération dans le processus.

■ **Éviter d'attendre trop des activités d'aide technique et d'assistance en matière de politiques.** L'aide technique et l'assistance en matière de politiques doivent continuer d'être prioritaires, mais des mesures doivent être prises pour garantir que les demandes d'assistance technologique ne sortent pas du cadre des compétences du personnel et n'excèdent pas les ressources disponibles. Il convient d'étudier de manière plus approfondie la possibilité pour la FAO de jouer un rôle de facilitateur plutôt que de toujours fournir l'assistance technique directement et d'oeuvrer par le biais de partenariats, en particulier à l'interface du transfert de technologies aux échelons régional et national.

■ **Considérer l'élevage comme un élément des systèmes de production intégrée.** Surtout lorsque les communautés les plus démunies sont visées, l'appui à la production animale devrait être abordé en tenant dûment compte de l'ensemble des moyens d'existence agricoles, et non être traité en tant que domaine technique à part. Les politiques devraient favoriser l'intégration cohérente et efficace des activités liées à l'élevage à toutes les formes d'assistance aux petits exploitants, l'élevage représentant l'un des nombreux volets de la production.

■ **Création d'équipes techniques décentralisées plus solides dans les bureaux régionaux de la FAO.** La FAO doit pouvoir s'appuyer sur un soutien technique solide plus proche des pays en développement. La meilleure formule serait d'établir au niveau du bureau régional des équipes de base régionales composées de trois administrateurs internationaux appuyés par du personnel national, ce qui permettrait une meilleure couverture, allégerait la charge de travail au Siège et permettrait aux pays de bénéficier d'un appui technique plus complet et plus accessible.

■ **Rationalisation des activités liées aux ressources génétiques:** Les activités liées aux ressources zoogénétiques devraient être mieux définies et consolidées de deux façons. Tout d'abord, il convient d'accorder moins d'attention aux questions liées à la conservation, afin d'accélérer l'évolution des travaux vers l'utilisation, y compris la sélection, les biotechnologies et la biosécurité, et vers l'échange de ressources génétiques. Ensuite, les activités liées aux ressources zoogénétiques devraient occuper, au sein de la FAO, une place plus importante, en étant plus étroitement associées aux autres activités concernant les ressources génétiques et la biodiversité, en particulier celles liées aux végétaux.

Examen par des pairs

Un groupe d'experts internationaux du secteur de l'élevage a été invité à étudier les conclusions de l'évaluation et à faire part de ses observations, afin d'aider la FAO à tirer profit au maximum de l'évaluation. Le groupe d'experts a approuvé l'approche axée sur les biens publics adoptée par la FAO et cautionné les trois excellentes initiatives prises par la Division de l'élevage: l'initiative liée à la Conservation et à la gestion des ressources zoogénétiques, l'Initiative pour des politiques d'élevage en faveur des pauvres et l'Initiative Élevage, environnement et développement. Le groupe d'experts a approuvé, dans leur ensemble, les recommandations formulées dans le rapport, en mettant l'accent sur les domaines de l'interdisciplinarité, des ressources zoogénétiques agricoles et de la définition des priorités concernant le Programme de terrain. Il a constaté que la FAO devait préciser les rôles respectifs dans le secteur de l'élevage auprès des autres intervenants (institutions, société civile et secteur privé), afin d'assurer la coordination et la complémentarité des activités.

Réaction de la Direction à l'Évaluation

La Direction de la FAO a également approuvé les recommandations, dans leur ensemble, et en particulier l'accent mis sur les objectifs de développement par rapport aux systèmes de production. Dans sa réponse, la Direction a inclus un plan, assorti d'un échéancier et définissant les responsabilités, régissant la mise en œuvre des recommandations de l'Évaluation qui ont été approuvées.

Les représentants des États Membres siégeant au Comité du Programme ont jugé le rapport utile et ont en général souscrit aux recommandations de l'évaluation, en notant que la Direction générale et le groupe d'examineurs étaient pratiquement d'accord sur toutes les principales recommandations. Le Comité a noté que le niveau des ressources extrabudgétaires mobilisées pour des travaux normatifs témoignait de l'importance du programme pour les membres de la FAO, mais certains se sont inquiétés de la dépendance à l'égard de ressources temporaires pour financer certains postes de base, essentiels pour les travaux normatifs. Le recentrage recommandé - d'un appui axé sur la technologie à un appui fondé sur les politiques - a été en général approuvé, même s'il a été noté que l'objectif était d'arriver à un juste équilibre entre les deux approches. Des membres ont souligné l'importance de services décentralisés efficaces pour les travaux sur l'élevage, mais d'autres ont émis des réserves concernant les propositions visant à transférer des postes existants afin de créer des équipes de base dans les trois bureaux régionaux. Le Comité a reconnu que cette proposition devrait être examinée dans le cadre de l'évaluation d'ensemble de la décentralisation de l'Organisation, récemment entreprise.

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

Références

Évaluation de la production animale, et des politiques et de l'information en matière d'élevage (Programme 2.1.3) PC 93/5. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j4779f/j4779f00.htm>

Réaction de la Direction PC 93/5-Sup.1. Disponible à l'adresse suivante:

<http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j4858f.htm>

Rapport du Groupe d'examineurs externes PC 93/5-Sup.2. Disponible à l'adresse suivante:

<http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j5285e.htm>

Rapport de la quatre-vingt-treizième session du Comité du Programme, Rome, 9 - 13 mai 2005 CL 128-11.

Disponible à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j5451f.htm>