



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITE DU PROGRAMME

Quatre-vingt-douzième session

Rome, 27 septembre - 1^{er} octobre 2004

Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO

Table des matières

	Pages
RÉSUMÉ	2
1 INTRODUCTION	11
1.1 Contexte et approche de l'évaluation	11
1.2 Décentralisation – Les changements majeurs	13
2 CONTEXTE DE LA DÉCENTRALISATION	18
2.1 Facteurs externes	18
2.2 Contexte interne	19
3 EFFICACITÉ D'ENSEMBLE DE LA DÉCENTRALISATION (OPINION DES ÉTATS MEMBRES ET DES AUTRES PARTIES PRENANTES)	21
4 RÉPONSES DE LA FAO AUX BESOINS DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DES PAYS	23
4.1 Besoins de soutien au développement, dans les pays	23
4.2 Mise en oeuvre décentralisée du Programme de terrain pour répondre aux besoins des États Membres	27
4.3 Partenariats avec la communauté internationale, dans les pays	29
4.4 Activités normatives dans les pays et dans les régions et rôle des conférences régionales	31

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.
La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

5 PRÉSENCE DE LA FAO DANS LES PAYS: RESSOURCES ET MODALITÉS	34
5.1 <i>Diminution des ressources et adaptation des capacités des bureaux de pays aux besoins</i>	34
5.2 <i>Modalités de la présence dans les pays</i>	35
5.3 <i>Accroissement des ressources destinées aux bureaux de pays</i>	36
5.4 <i>Représentants de la FAO/fonctionnaires détachés de la FAO</i>	38
5.5 <i>Locaux des représentations de la FAO</i>	40
5.6 <i>Présence de la FAO dans les pays en situation d'urgence</i>	41
6 SERVICES TECHNIQUES OFFERTS DANS LES RÉGIONS ET RÔLE DES BUREAUX RÉGIONAUX	42
6.1 <i>Structure actuelle des rôles et services dans les régions</i>	42
6.2 <i>Rôles respectifs des Divisions de l'assistance en matière de politiques, de l'investissement et des opérations</i>	43
6.3 <i>Comment fournir aux pays un soutien technique adéquat</i>	46
6.4 <i>Recourir davantage aux compétences locales pour l'appui technique aux régions</i>	58
6.5 <i>Conséquences pour les structures régionales</i>	60
6.6 <i>La stratégie de communication et les chargés d'information dans les régions et les bureaux de liaison</i>	63
7 RÔLE, PERTINENCE ET COUVERTURE DES BUREAUX DE LIAISON	64
7.1 <i>Les bureaux de liaison avec les pays (Bruxelles, Tokyo et Washington)</i>	64
7.2 <i>Les Bureaux de liaison de Genève et New York</i>	65
7.3 <i>Renforcer le fonctionnement des bureaux de liaison</i>	65
8 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	66
8.1 <i>Compétences indispensables et profil du personnel</i>	66
8.2 <i>Autres mesures d'appui des ressources humaines</i>	71
9 QUESTIONS OPÉRATIONNELLES, DE GESTION ET D'ORGANISATION	74
9.1 <i>Délégation d'autorité en matière de développement du Programme de terrain, d'utilisation du PCT et d'approbation des projets au niveau national</i>	75
9.2 <i>Soutien et encadrement administratif</i>	77
9.3 <i>Possibilités d'économiser en externalisant la charge de travail au Siège</i>	81
9.4 <i>Équilibrer les dépenses et les économies dans la mise en œuvre des recommandations de l'Équipe d'évaluation</i>	81
10 CONCLUSIONS GÉNÉRALES RENFORCER ET APPROFONDIR L'UNITÉ ET LA COHÉSION DE L'ORGANISATION	82
ANNEXE 1 - CADRE DE RÉFÉRENCE DE L'ÉVALUATION	87
ANNEXE 2 - BRÈVE NOTICE BIOGRAPHIQUE DES MEMBRES EXTERNES INDÉPENDANTS DE L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION	93
ANNEXE 3 - COMPÉTENCES REQUISES DU PERSONNEL	95
ABRÉVIATIONS	99

Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO

L'Équipe d'évaluation exprime toute sa gratitude à tous les fonctionnaires de la FAO des bureaux du monde entier et du Siège de Rome, qui lui ont apporté leur appui en donnant généreusement leur temps pour fournir les informations et les opinions franches sans lesquelles elle n'aurait pu mener sa tâche à bien. Elle tient à remercier particulièrement pour leur appui administratif et leurs analyses Maria Gattone, Nadine Monnichon, Carlos Tarazona et Heather Young du Service de l'évaluation et pour l'analyse des systèmes et des coûts administratifs Mina Dowlatchahi, Angelica Abrina et Michael Gotthainer du Service du programme et du budget.

Équipe d'évaluation

David Sands Smith et
Mary Chinery-Hesse, Chefs d'équipe

Consultants régionaux:

Minoli Santaipillai
Adel Aboul Naga
Roberto Cabral

Appui du Service de l'évaluation

Tullia Aiazzi
John Markie
Rachel Sauvinet-Bedouin

RÉSUMÉ

Introduction

1. Le renforcement de la décentralisation constituait un des grands axes de l'ensemble de réformes lancé par le Directeur général en 1994. La décentralisation avait principalement pour but d'accroître l'utilité de l'Organisation et son aptitude à agir à proximité des problèmes des États Membres. Elle était aussi considérée comme une occasion de renforcer l'utilisation des capacités nationales, de réaliser des économies au stade de l'exécution et de réduire les délais d'intervention. Dix ans plus tard, la présente évaluation a été commandée par la Direction de la FAO et le Comité du Programme du Conseil afin d'établir un bilan complet et indépendant de la décentralisation et de formuler des recommandations permettant à la décentralisation d'apporter à l'avenir de plus grands avantages aux États Membres.

2. L'évaluation, dirigée par un consultant externe, a été confiée à une équipe de cinq consultants indépendants secondés par trois membres du Service de l'évaluation de la FAO. Des visites sur place ont été effectuées dans tous les bureaux régionaux, bureaux sous-régionaux et bureaux de liaison, ainsi que dans seize bureaux nationaux. Au cours de ces visites, l'Équipe d'évaluation a tenu des réunions avec les gouvernements au niveau des ministres et des hauts fonctionnaires, ainsi qu'avec d'autres organisations des Nations Unies et des bureaux décentralisés des donateurs, des ONG et le secteur privé. Des réunions avec les hauts fonctionnaires ont eu lieu au Siège, pendant tous les travaux. Les gouvernements des pays en développement et les fonctionnaires de la FAO affectés dans les pays, les régions et au Siège ont répondu à des questionnaires. Les questions soulevées par les pays aux réunions des organes directeurs de la FAO ont également été examinées et d'autres institutions des Nations Unies ont fourni des informations sur leurs processus de décentralisation.

3. L'Équipe d'évaluation, fondant fermement ses travaux sur le mandat qui lui avait été donné, a adopté la démarche suivante:

- affirmer au départ qu'il est important que la FAO mette en place des modalités optimales pour répondre aux besoins des pays en développement;
- reconnaître que les recommandations de l'évaluation devront être mises en œuvre dans le contexte des réductions apportées au budget de la FAO;
- ne formuler aucune proposition de transfert de ressources financières ou de postes des départements techniques du Siège vers les bureaux nationaux ou régionaux, en raison des travaux normatifs fondamentaux confiés à ses départements.

4. La Section 1.2 du rapport présente brièvement les changements entraînés par la décentralisation, tandis que les autres sections analysent les résultats de ces changements. En effectuant cette analyse et en formulant ses recommandations, l'Équipe d'évaluation savait parfaitement que le fléchissement des ressources de la FAO, y compris des ressources extrabudgétaires, avait eu pour effet de modifier profondément les ressources disponibles pour la décentralisation et certaines des hypothèses qui lui servaient de base. L'équipe avait en outre appris que les plans initiaux de décentralisation, notamment la création de bureaux sous-régionaux supplémentaires, avaient dû être réduits ou abandonnés.

Conclusions de l'évaluation

5. **Vues des États Membres et des autres parties intéressées concernant l'efficacité de la décentralisation:** les pays, les donateurs et les institutions des Nations Unies se sont tous prononcés en faveur de la décentralisation. Dans ce contexte, ils ont mis l'accent sur la décentralisation des fonctions et des pouvoirs. Les opinions varient nettement selon la région et l'Équipe d'évaluation a constaté que dans la région du Pacifique et les îles des Caraïbes, les attentes ont été réalisées. Une amélioration s'est également produite dans les pays d'Europe centrale. Dans les autres régions, les gouvernements, les donateurs et les autres institutions des Nations Unies ont souvent déclaré qu'ils n'avaient pas constaté de signes du renforcement de la décentralisation de la FAO ni des avantages qu'elle devait offrir.

6. **Besoins des pays en matière de soutien du développement:** le type d'aide recherché varie sensiblement selon les régions et les pays en fonction du niveau de développement, mais le soutien en amont de la FAO pour la mise au point et l'application de politiques et de stratégies nationales est fréquemment demandé. Une grande importance est accordée au commerce. Les pays souhaitent obtenir de la FAO des vues neutres et bien fondées dans un monde en évolution rapide et de plus en plus marqué par la globalisation. D'autre part, les ministères de l'agriculture continuent de faire appel à la FAO pour obtenir une large gamme d'appuis techniques. L'orientation actuelle des interventions de la FAO ne répond pas bien aux demandes des pays, en particulier en ce qui concerne la capacité de fournir des analyses stratégiques de grande ampleur et de traiter les questions en amont dans des secteurs particuliers.
7. La réponse apportée par la FAO aux pays par le biais des organes décentralisés correspond en partie aux objectifs du Cadre stratégique de l'Organisation et aux Objectifs du Millénaire pour le développement. La répartition des ressources reflète aussi en partie l'attention particulière qui doit être accordée aux pays moins développés, en particulier à ceux d'Afrique, et l'importance de la population vivant de l'agriculture. L'Équipe d'évaluation n'en a pas moins conclu que la réponse à l'insécurité alimentaire et à la pauvreté devrait occuper une place plus importante, surtout dans les pays qui comptent de nombreux habitants souffrant d'insécurité alimentaire dans le secteur agricole, notamment l'Inde et la Chine.
8. L'équipe a également estimé qu'il était important que la FAO précise bien ses priorités dans chaque pays. Elle a recommandé qu'à cette fin des cadres nationaux de priorités soient élaborés sous la responsabilité des représentants de l'Organisation, en étroite consultation avec le gouvernement en cause et avec l'appui de fonctionnaires du bureau régional. Ce cadre devrait être examiné de manière approfondie aux bureaux régionaux et au Siège. L'équipe a constaté que l'établissement de cadres de priorités par pays serait accueilli très favorablement par les gouvernements et par les autres organisations des Nations Unies et les donateurs qui souhaitent vivement mettre en place des partenariats avec la FAO (Recommandation 1).
9. **Partenariats avec les organismes internationaux au niveau des pays:** l'Équipe d'évaluation a constaté que la FAO coopérait étroitement au sein de l'équipe de pays des Nations Unies mais que les partenaires estimaient que l'absence de délégation de pouvoirs aux Représentants de la FAO en ce qui concerne le PCT et l'acceptation de petites sommes provenant de donateurs limitait les possibilités de partenariat. Elle a particulièrement recommandé de resserrer la collaboration avec des organisations comme le PAM, l'IICA et, plus particulièrement, le FIDA (Recommandation 2).
10. **Activités normatives régionales:** il a été jugé indispensable d'entreprendre des activités normatives dans toutes les régions au sujet des problèmes communs à des groupes de pays; ces activités seraient particulièrement intéressantes pour les pays à revenu moyen. Les activités qui se situent à la limite entre les travaux normatifs et le soutien technique dans des domaines comme l'évaluation de la sécurité alimentaire ou le développement du commerce sous-régional offrent souvent un intérêt particulier pour les pays moins avancés. L'Équipe d'évaluation a conclu qu'il est indispensable d'établir des liens solides entre les activités normatives au niveau mondial et les besoins spécifiques en matière de normes de pays, groupes de pays ou régions particuliers. Toutefois, l'organisation actuelle ne permet pas d'atteindre entièrement cet objectif parce qu'il n'existe pas de système interactif satisfaisant pour l'analyse consolidée des besoins de travaux normatifs au niveau des régions et qu'il faudrait renforcer les liens entre les bureaux décentralisés et le Siège pour la planification et l'exécution des activités normatives. Il est recommandé que, sous l'impulsion des représentants régionaux et des conférences régionales, des activités normatives régionales soient prévues dans le Plan à moyen terme de l'Organisation et qu'elles fassent appel au concours de fonctionnaires du Siège aussi bien que des régions (Recommandation 3).

11. Il a été également recommandé que les conférences régionales soient organisées avec souplesse du point de vue des modalités et des thèmes de façon à répondre aux besoins de chaque région et qu'elles puissent s'exprimer officiellement dans les processus de planification et d'établissement du budget de la FAO, notamment en ce qui concerne les activités dans chaque région concernée (Recommandation 4).

12. **Présence des bureaux de pays:** l'Équipe d'évaluation a constaté que les modalités de couverture des pays n'avaient pas été adaptées en fonction des besoins et des ressources disponibles, ce qui a eu pour effet de limiter l'efficacité de la FAO. Le nombre de postes de Représentants de la FAO vacants pendant de longues périodes constitue un des aspects les plus visibles et les plus néfastes de l'insuffisance du budget. L'équipe estime que pour régler efficacement cette question, il est nécessaire d'apporter certaines modifications aux domaines du ressort des représentants, de façon à accorder une attention suffisante aux pays pauvres pour lesquels l'agriculture présente une importance primordiale et où de nombreux habitants souffrent de sous-alimentation. Il faut aussi porter attention aux pays qui ont des besoins considérables d'aide, mais sont peu ou pas couverts à l'heure actuelle, en particulier les pays de la CEI. D'autre part, il existe des pays où les populations sous-alimentées sont peu nombreuses, où l'agriculture joue un rôle moins important et où il n'est pas nécessaire que la FAO soit présente de la même façon pour répondre aux besoins. Dans ces pays, il serait souhaitable d'adopter des solutions appropriées, notamment l'accréditation multiple de représentants avec des visites fréquentes sur place (Recommandation 5).

13. L'Équipe d'évaluation a examiné divers moyens d'accroître les ressources pour les bureaux de pays de la FAO et a fait diverses propositions, notamment partager des ressources avec le Programme de terrain, employer des volontaires et des fonctionnaires détachés et avoir recours à des experts locaux dans le cadre de groupes consultatifs de pays (Recommandation 5).

14. Le nouveau **Programme de Représentants de la FAO/Fonctionnaires techniques détachés à l'extérieur (FAOR/OTO)** a été examiné et on a constaté que la spécialité technique de ces agents ne répond pas toujours à une priorité dans le pays où ils sont affectés. En outre, ces agents disposent de très peu de temps à consacrer à leurs activités techniques en dehors du pays où ils sont affectés. Alors que le coût des FAOR/OTO reste à la charge de leurs divisions techniques d'origine, ils doivent consacrer une part importante de leur temps à leurs responsabilités de représentants de l'Organisation. L'Équipe d'évaluation recommande donc que le programme FAOR/OTO ne soit pas poursuivi sous sa forme actuelle. Toutefois, certains de ses éléments sont repris dans d'autres propositions de l'Équipe d'évaluation visant à renforcer la réponse au niveau des pays (Recommandation 6).

15. **Présence de la FAO dans les pays touchés par des situations d'urgence:** l'Équipe d'évaluation a constaté que dans certains pays, des conflits d'autorité surgissent entre les Représentants de la FAO et les coordonnateurs pour les situations d'urgence employés par TCE (responsable du budget). Des divergences existent aussi entre les stratégies d'aide d'urgence et de reconstruction et les programmes de développement (les premières sont dirigées par TCE et les coordonnateurs des interventions d'urgence, et les seconds, par les Représentants de la FAO avec un appui plus ou moins important des équipes des bureaux régionaux et sous-régionaux). En vue des situations d'urgence complexes, l'Organisation devrait mettre en place un corps de Représentants/coordonnateurs confirmés pour les urgences qui remplaceraient immédiatement le Représentant de la FAO lorsque des situations d'urgence complexes de grande ampleur apparaissent. Une fois le soutien opérationnel nécessaire mis en place, ces coordonnateurs seraient responsables du budget. Dans les autres situations d'urgence, la répartition des responsabilités devrait s'effectuer au cas par cas. Les fonctions centrales indispensables de TCE qui doivent être maintenues pourraient bénéficier de fonds du Programme ordinaire plus élevés, grâce à des ajustements à l'intérieur du Chapitre 3 (Recommandation 7).

16. **Services techniques fournis aux pays et rôle des bureaux régionaux.** L'Équipe d'évaluation a observé que les Représentants de la FAO et les gouvernements étaient raisonnablement satisfaits dans l'ensemble des services techniques de l'Organisation en Asie du Sud-Est, en Chine et en Amérique du Sud et dans les Caraïbes. La zone du Pacifique Sud constitue un cas particulier car il n'y existe pas de Représentant de la FAO, mais l'équipe qui s'est rendue sur place a jugé que les services techniques étaient bons. En revanche, ces services suscitaient un grand mécontentement en Afrique, même dans les pays très proches des bureaux régionaux et sous-régionaux. Les Représentants de la FAO ont affirmé très énergiquement qu'ils n'obtenaient pas les services dont ils avaient besoin et voyaient très peu les fonctionnaires des bureaux régionaux. La satisfaction était aussi limitée en Asie centrale, et dans une moindre mesure, en Amérique centrale. La plupart des pays de la CEI, notamment ceux d'Asie centrale, ne bénéficient que d'une attention limitée et il n'y a pas de Représentants de la FAO sur leur territoire. On a constaté que les fonctionnaires des bureaux régionaux/sous-régionaux, au niveau national, ne se rendent en visite que dans un nombre limité de pays. Les Représentants de la FAO et les pays peuvent relativement peu faire entendre leur voix pour déterminer la fourniture des services techniques par le personnel technique régional et l'Équipe d'évaluation a conclu que le soutien direct fourni aux pays en dehors du Programme de terrain se fonde sur l'offre plus que sur la demande.

17. Comme l'intervention de la FAO en amont est de plus en plus demandée, il est nécessaire que l'Organisation dispose de fonctionnaires techniques régionaux qui puissent élaborer une vue stratégique globale pour le secteur ou le sous-secteur de leur compétence et sachent à quel moment il est nécessaire de faire appel à des techniciens plus spécialisés.

18. Il faut faire davantage appel aux représentants régionaux et sous-régionaux pour apporter un soutien aux pays et mettre au point un programme de la FAO bien adapté pour la région. L'unité, la pertinence et l'efficacité de l'ensemble des programmes de la FAO seraient renforcées si ces programmes étaient intégrés plus étroitement au sein de l'Organisation.

19. L'Équipe d'évaluation a conclu qu'en ce qui concerne le soutien technique, les ressources disponibles n'étaient pas utilisées au mieux et que les dispositifs existants de fourniture de fonctionnaires techniques aux régions présentaient diverses lacunes importantes:

1. les profils des agents devraient être plus larges et devraient mieux cadrer avec les besoins d'activités normatives de la région et les besoins d'assistance directs des pays;
2. la capacité d'interventions multidisciplinaires aurait besoin d'être renforcée;
3. les interventions devraient être davantage fondées sur la demande, conformément aux cadres de priorités convenus au niveau national;
4. les fonctionnaires techniques devraient pouvoir se déplacer plus facilement, disposer de davantage de ressources pour les voyages et passer une plus grande partie de leur temps dans les pays;
5. enfin, les représentants régionaux devraient être en mesure de faire de nombreux voyages dans la région de leur ressort.

20. Les solutions suivantes à ces problèmes sont proposées dans la Recommandation 8. Les postes des régions qui sont nécessaires pour des activités normatives exclusivement basées au Siège, par exemple le secrétariat des organismes de pêches, devraient être classés comme des postes de fonctionnaires techniques détachés placés uniquement sous la direction des unités techniques correspondantes. Les budgets concernant tous les autres agents techniques des régions (c'est-à-dire la grande majorité) devraient être transférés des programmes de l'Organisation basés au Siège aux programmes régionaux, de façon à permettre d'établir la planification sur la base d'une analyse globale des besoins de la région concernée et en liaison avec les activités normatives mondiales. Cependant, un tel changement pourrait aussi avoir des répercussions négatives, notamment un affaiblissement de l'engagement des unités techniques du Siège en faveur des fonctionnaires régionaux et des programmes régionaux. Pour éviter cet inconvénient, les services du Siège pourraient participer activement aux activités normatives et au soutien technique au niveau régional et être responsables de l'appui technique destiné à assurer la qualité des travaux du personnel régional. Les contacts formels ou informels entre les fonctionnaires

techniques des régions et les unités compétentes du Siège devraient être renforcés et d'autres mesures complémentaires devraient être prises (Recommandation 9).

21. Afin d'améliorer la capacité d'intervention en réponse aux demandes, des programmes de travail annuels pour le soutien technique devraient être établis à l'intention du personnel technique sur la base des requêtes émanant des Représentants de la FAO, en harmonie avec les cadres de priorités des pays. Il faudrait aussi organiser le suivi des requêtes des Représentants de la FAO pour calculer les hommes-jours de prestations par discipline technique/politique et par fonctionnaire du cadre organique et mettre en œuvre des mesures pilotes de renforcement des mécanismes de marché interne (Recommandation 10).

22. **Emploi de spécialistes nationaux et régionaux:** le recours aux spécialistes nationaux et provenant de la CTPD à l'intérieur des régions s'est développé, mais il est limité à l'heure actuelle par le fait que chaque mission de consultant est organisée isolément et que les dispositifs existants de CTPD et de coopération Sud-Sud de la FAO n'ont qu'une souplesse limitée. L'Équipe d'évaluation a conclu qu'il serait nécessaire d'avoir davantage recours aux spécialistes nationaux et régionaux dans le domaine de contrats-cadres. Il faudrait aussi mettre en place des dispositifs souples adaptés à la situation de chacun des pays à revenu moyen qui seraient disposés à fournir des services d'experts en qualité de donateurs (Recommandations 14 et 15).

23. La facilité avec laquelle les pays reçoivent des services techniques, et l'ampleur de ces services, sont conditionnées entre autres par l'emplacement géographique plus ou moins central du bureau concerné par rapport à la zone et surtout aux meilleures liaisons aériennes. Il est recommandé d'implanter les groupes techniques dans les villes servant de plaque tournante pour les transports aériens, en revoyant la définition des postes régionaux existants. Les fonctionnaires de ces groupes techniques constitueraient une source de références et de soutien souple pour les Représentants de la FAO et seraient spécialistes du nombre de pays plus limité dont ils devraient s'occuper (Recommandation 12). L'Équipe d'évaluation a également conclu que, toujours pour améliorer le volume et l'adaptation immédiate du soutien apporté par le personnel technique aux pays, il faudrait augmenter notablement les fonds disponibles pour les voyages (Recommandation 13).

24. **Mesures souples visant à améliorer les services dans les diverses régions:** en Afrique, il est recommandé, parallèlement à la réduction du personnel basé à Accra et Harare, de créer deux groupes techniques chargés respectivement de desservir l'Afrique centrale et orientale anglophone et l'Afrique occidentale francophone. En Asie, il est proposé de créer un groupe d'experts sur les contrats d'appel pour mieux répondre aux besoins du sud du continent. En Amérique latine, il est proposé d'envisager de créer un groupe technique pour l'Amérique centrale et les Caraïbes de langues espagnole et française. Il est proposé de créer deux groupes techniques de Représentants de la FAO avec accréditation multiple pour la CEI dont le service serait entièrement assuré du point de vue technique par le Bureau régional pour l'Europe.

25. **Les bureaux de liaison** de Bruxelles, Genève, New York, Tokyo et Washington ont été examinés par l'Équipe d'évaluation qui a jugé leur fonctionnement satisfaisant dans l'ensemble. Quelques suggestions ont été formulées pour renforcer certains aspects de leur rôle d'information et de liaison avec les donateurs et améliorer la fourniture d'assistance technique aux pays en développement par les bureaux de Genève et Bruxelles, notamment dans le domaine du commerce.

26. **Compétences du personnel:** la capacité de la FAO de fournir des services aux Membres grâce à ses organes décentralisés est fortement conditionnée par la mesure dans laquelle le profil et les capacités des fonctionnaires correspondent aux besoins. L'Équipe d'évaluation a constaté qu'il y a de nombreux fonctionnaires de très bon niveau dans les bureaux régionaux, à tous les grades, et certains Représentants de la FAO excellents du point de vue des compétences requises et de la qualité générale. Elle a toutefois conclu qu'il existe une minorité non négligeable de fonctionnaires décentralisés de toutes les catégories qui ne possèdent pas les compétences et/ou la qualité requises. Ce problème a été signalé à l'attention de l'Équipe d'évaluation par les commentaires d'autres organismes internationaux, les réponses au questionnaire du personnel de la FAO, et aussi par les observations limitées qu'elle a pu faire elle-même. Lorsque des

fonctionnaires ne possédant pas les compétences nécessaires et n'obtenant pas les résultats escomptés occupent des positions de cadres, l'efficacité de leurs subordonnés se trouve affaiblie, le moral du personnel est compromis et la FAO n'est pas en mesure de fournir efficacement les prestations voulues. L'Équipe d'évaluation a estimé que ce facteur a réduit sensiblement l'efficacité de la décentralisation de 1994-95 (Recommandation 17).

27. **Mesures d'appui concernant les ressources humaines:** il est donc recommandé d'améliorer les compétences du personnel au moyen de diverses mesures: introduction d'un processus de sélection ouvert et concurrentiel pour les Représentants de la FAO et les autres hauts fonctionnaires régionaux; renforcement de l'évaluation préalable, de la rotation et de la formation du personnel. Il est également proposé d'améliorer l'équilibre entre les sexes dans les bureaux décentralisés. Pour assouplir l'action de ses organes décentralisés, la FAO devra se doter des moyens de modifier périodiquement les profils et les compétences des fonctionnaires. À cette fin, elle devra apporter des modifications au Règlement du personnel et intervenir au niveau du système commun de concert avec les organisations partageant son point de vue (Recommandation 18).

28. **Programme de coopération technique (PCT) de la FAO et pouvoir d'accepter des fonds de donateurs délégué aux Représentants de la FAO:** en dépit des problèmes de délais, l'Équipe d'évaluation a estimé que le PCT est un instrument important pour répondre rapidement aux demandes des gouvernements. Cependant, les Représentants de la FAO pourraient utiliser ce programme de façon bien plus stratégique et efficace dans le contexte de la décentralisation aux fins suivantes: i) établir des partenariats et tirer le meilleur parti des fonds des donateurs; ii) obtenir un appui technique *ad hoc* des fonctionnaires et des consultants techniques de la FAO pour les représentants; et iii) utiliser le PCT pour le financement anticipé de la formulation de projets, etc. (Recommandation 19). L'équipe a également constaté qu'il était regrettable que les Représentants de la FAO ne puissent de façon générale accepter aucun fonds – même modeste – des donateurs, conformément au cadre de priorités convenu pour le pays, bien que des exceptions aient été autorisées dans les situations d'urgence (Recommandation 20).

29. **Délégation de pouvoirs administratifs:** il est apparu que l'absence de délégation de pouvoirs administratifs, notamment aux Représentants de la FAO, suscitait de fortes critiques de la part des pays, des autres institutions, des représentants eux-mêmes et des fonctionnaires techniques. L'Équipe d'évaluation a conclu que la FAO, même si elle n'est pas vraiment inférieure aux autres institutions spécialisées à ce point de vue, se révèle lente et bureaucratique pour prendre les décisions concernant la gestion, l'administration et les finances. Pour pouvoir répondre convenablement aux besoins des États Membres, l'Organisation doit évoluer dans le même sens que les fonds et programmes des Nations Unies par rapport auxquels les gouvernements et les donateurs la jugent.

30. Il est également recommandé que les pouvoirs délégués aux bureaux des Représentants de la FAO varient en fonction des capacités du personnel et des bureaux et des besoins du pays concerné (Recommandation 21). À l'issue d'une étude des différences de délégation à prévoir, des transferts importants de pouvoirs aux Représentants de la FAO et de responsabilités de traitement, des opérations aux unités régionales d'encadrement administratif sont proposées. Le service administratif des fonds extrabudgétaires gérés par les Représentants de la FAO est assuré par les unités régionales et il est recommandé dans l'évaluation que les services administratifs concernant le Programme ordinaire pour ses représentants soient aussi confiés à ses unités régionales; le transfert de cette fonction d'OCD installée au Siège permettrait de faire des économies. À cet égard, il est indispensable d'organiser un cadre de contrôle sur la base d'une bonne connaissance des risques et de leurs répercussions sur l'impact et la rentabilité des mesures de contrôle. Alors que les fonctions doivent rester séparées, les mesures de contrôle devraient être effectuées davantage *a posteriori* sur la base de l'analyse des risques et les individus devraient être clairement tenus de rendre compte (Recommandation 22).

Conclusions générales - Renforcement et approfondissement de l'unité et de la cohérence de l'Organisation

31. L'Équipe d'évaluation a effectué une analyse en profondeur et dégagé des problèmes importants qui affaiblissent sensiblement le rendement des fonctionnaires de la FAO au niveau des régions et des pays en ce qui concerne les services fournis aux Membres; ces problèmes compromettent aussi l'unité de l'Organisation. Conformément à son mandat, l'équipe formule des recommandations afin d'améliorer l'efficacité de ces services. En formulant ces propositions, elle espère que son rapport contribuera à faire reconnaître l'existence des problèmes et à ouvrir un débat constructif sur les meilleures solutions à leur apporter. Faute de changements, qui au minimum, améliorent les compétences du personnel, en cas de besoin, délèguent davantage de pouvoirs de décision, adaptent les ressources de façon que les fonctionnaires puissent voyager et travailler davantage dans les pays et mettent en place des processus prioritaires valables au niveau des pays, le potentiel à venir de la décentralisation réalisée est compromis.

32. L'Équipe d'évaluation a constaté que les pays en développement membres de la FAO souhaitent que les rapports internes au sein de l'Organisation soient équilibrés de façon à ce que les questions particulières à des pays ou des régions soient considérées comme aussi importantes que les activités normatives mondiales primordiales animées par les Départements techniques du Siège. Simultanément, l'équipe a observé qu'il existe au Siège une culture qui présume que les décisions administratives et techniques sont mieux prises à Rome que dans les régions et les pays en cause. L'ensemble des organismes s'occupant de développement international (Nations Unies et donateurs) et les pays en développement jugent nécessaire de décentraliser la prise de décisions dans le cadre d'une vision et d'objectifs politiques et stratégiques unifiés. L'Équipe d'évaluation a estimé que la décentralisation n'avait atteint ses objectifs que dans une mesure insuffisante en grande partie du fait que les services de la FAO n'ont pas assuré un bon équilibre entre les besoins des pays et des régions, d'une part, et les programmes techniques et les structures administratives de l'Organisation, d'autre part.

33. Il faut que les représentants régionaux deviennent le pivot des activités de l'Organisation dans leur région, dans le cadre des stratégies convenues pour la région et les travaux régionaux doivent être définis dans le Plan à moyen terme approuvé par le Conseil et la Conférence. Il est particulièrement important que les activités au niveau national soient fondées sur les cadres de priorités de pays et que ces cadres offrent des bases solides pour mettre au point la stratégie régionale. Les représentants régionaux doivent voyager fréquemment dans la région de leur ressort, écouter les États Membres de leur région, assurer le suivi à un niveau élevé des processus de développement lancés par le Directeur général et appuyer les Représentants de la FAO et les équipes techniques au sujet des questions critiques. Afin de mieux renforcer les Représentants de la FAO, les représentants régionaux devraient être chargés de transmettre les rapports des représentants et des fonctionnaires techniques régionaux en ce qui concerne les programmes au niveau des pays et au niveau de la région. Il faut cependant veiller à ce que cette réorganisation n'ait pas pour effet d'alourdir les processus bureaucratiques habituels de communication. Ces processus devraient rester tels qu'ils sont à l'heure actuelle: ils devraient se dérouler entre les parties les plus intéressées et les Représentants de la FAO et les fonctionnaires techniques devraient traiter directement avec les unités du Siège et des régions, selon les besoins.

34. En outre, l'Organisation doit se doter de réseaux plus nombreux en recourant davantage aux contacts personnels chaque fois que possible. La réussite de la décentralisation entraînera une augmentation du nombre de réunions et d'échanges à l'intérieur des régions, entre les régions et avec le Siège. Les autres institutions spécialisées des Nations Unies consacrent toutes à ces activités une part de leurs ressources bien plus élevée que ne le fait la FAO.

35. Pour que ces changements administratifs atteignent leurs objectifs – renforcer l'unité, la pertinence et l'impact – la nouvelle répartition des responsabilités devra amener la haute direction de l'Organisation à consacrer beaucoup de temps et d'attention aux problèmes des régions et des pays. Si elle ne le fait pas, même compte tenu des moyens de communication modernes et de la participation plus active des représentants régionaux aux réunions de la direction de la FAO, ces représentants régionaux resteront en position de faiblesse vis-à-vis des Sous-Directeurs généraux

du Siège et il est également à craindre qu'ils ne bénéficient pas d'un encadrement et d'orientations suffisantes. Il est difficile pour le Directeur général qui est responsable de toutes les activités de la FAO de traiter ces questions quotidiennement, mais il est indispensable qu'elles retiennent en permanence l'attention de fonctionnaires de très haut niveau de l'Organisation. Il est donc proposé que, sans empêcher aucunement les représentants régionaux de lui faire directement rapport, le Directeur général charge le Directeur général adjoint de s'occuper en son nom de questions régionales et nationales plus précises. La politique et la gestion générale de la désignation et de l'affectation des Représentants de la FAO devraient continuer d'être administrées par une unité du bureau du Directeur général.

36. L'évaluation avait pour objectif de faire des propositions qui puissent être mises en œuvre dans les limites des ressources disponibles et elle établit des estimations provisoires selon lesquelles environ 15 millions de dollars EU par exercice pourraient être dégagés au moyen d'ajustement des dépenses pour financer les changements proposés. Cela étant dit et bien qu'il y ait des difficultés non négligeables à surmonter, l'Équipe d'évaluation est parvenue à la conviction que, compte tenu des changements recommandés, l'action décentralisée de la FAO au service direct des États Membres pourrait mériter une augmentation absolue du budget sans aucune réduction des ressources destinées aux activités normatives.

37. Eu égard aux problèmes politiques et généraux que pourrait susciter le renforcement ultérieur de la décentralisation, notamment les problèmes liés à la création de groupes techniques, l'accroissement du nombre d'accréditations multiples et d'autres changements concernant la présence de l'Organisation dans les pays et l'appui technique, les organes directeurs pourraient envisager de constituer une petite équipe spéciale chargée de travailler en contact avec les Représentants du Directeur général sur les questions politiques que pose la mise au point d'un plan d'exécution en décidant de renvoyer les grandes questions aux organes directeurs, le cas échéant.

1 INTRODUCTION

1.1 Contexte et approche de l'évaluation

38. Aux termes de son Acte constitutif, la FAO a pour mandat de servir ses Membres au moyen d'activités générales et normatives et de leur fournir une assistance technique. Ces rôles ont été réaffirmés dans le Cadre stratégique pour 2000-2015. Le Directeur général, dans son Examen des programmes, structures et politiques de l'Organisation, a présenté un ensemble de réformes au Conseil de la FAO en mai 1994. La décentralisation a obtenu le soutien écrasant des Membres et est devenue l'un des « principes directeurs » de cette réforme, constituant ainsi la base des propositions destinées à rendre l'Organisation plus dynamique et plus efficace. Les principes directeurs envisageaient « La décentralisation la plus vaste possible des activités techniques aux niveaux régional, sous-régional et national. Le Siège de la FAO est trop éloigné des populations rurales d'Asie, des petits États insulaires du Pacifique, des problèmes considérables des pays fragiles de l'Afrique, des questions spécifiques intéressant l'Amérique latine et les Caraïbes, le Proche-Orient et l'Europe orientale. Il faut absolument que l'Organisation demeure pertinente et visible et qu'on la voie agir à proximité des problèmes. Les résultats positifs d'une politique active de décentralisation résidant dans l'emploi amélioré des capacités nationales, sous-régionales et régionales, des économies substantielles en ce qui concerne les modalités de mise en place et une réduction du temps écoulé entre le moment où les États Membres font part de leurs besoins et celui où l'Organisation les satisfait »¹.

39. La présente évaluation a été entreprise à la demande de la haute direction de la FAO, du Comité du Programme et du Comité financier avec l'aval du Conseil. Elle doit établir un bilan complet et indépendant du processus accéléré de décentralisation. Elle a eu lieu dix ans après la décision tendant à renforcer la FAO en tant qu'institution grâce à cette décentralisation. Le but primordial de l'évaluation était défini comme suit dans le mandat (voir Annexe 1): « suggérer comment accroître les bénéfices de la décentralisation pour les pays Membres tout en corrigeant les éventuels impacts négatifs et en garantissant un meilleur rapport coût-efficacité. Par conséquent, le but central de l'évaluation sera de favoriser les objectifs contenus dans les Principes directeurs mentionnés ci-dessus, tout en assurant la cohérence de la FAO en tant qu'organisation unitaire, pour accroître:

- la pertinence du travail de la FAO par rapport aux pays ayant des besoins et des priorités différents;
- la visibilité et proximité de la FAO par rapport aux États Membres;
- la rapidité de la FAO à répondre;
- les économies dans la mise en place du programme;
- l'usage fait des capacités régionales, sous-régionales et nationales. »

40. L'Équipe d'évaluation était chargée de dégager les points forts et les points faibles de la décentralisation par rapport aux structures, fonctions et procédures organisationnelles veillant particulièrement à identifier les ajustements importants à apporter afin de mieux satisfaire les besoins à l'avenir. Elle devait aussi analyser la validité et l'efficacité de la stratégie de décentralisation par rapport à l'environnement global en pleine évolution ainsi que par rapport aux besoins changeants des États Membres, en mettant l'accent sur les changements pertinents de ces besoins.

¹ Voir CL 106/2, paragraphe 24 et Résumé d'orientation, paragraphe VI e).

41. Les facteurs suivants ont été examinés pour évaluer la validité et l'efficacité générales de la décentralisation:

- a) attentes et degrés de satisfaction des États Membres et des partenaires de développement;
- b) répartition des fonctions entre les divers bureaux de l'Organisation et le Siège pour répondre aux besoins identifiés et capacité d'accomplir ces fonctions;
- c) clarté et cohérence de l'organisation générale des procédures et des responsabilités de la FAO en ce qui concerne la gestion et le travail des bureaux décentralisés et complémentarité des travaux et des fonctions exécutés au Siège et dans les bureaux décentralisés;
- d) paramètres imposés par la culture de l'Organisation et mesure dans laquelle ils renforcent ou compromettent l'efficacité de la décentralisation.

42. L'évaluation a été menée par une équipe indépendante (David Sands Smith et Mary Chinery-Hesse, Chefs d'équipe; Minoli Santaipillai, Adel Aboul Naga et Roberto Cabral, Consultants régionaux), secondée par trois membres du Service d'évaluation de la FAO: John Markie, Rachel Sauvinet-Bedouin et Tullia Aiazzi (on trouvera à l'Annexe 2 de brèves notices biographiques des membres externes de l'équipe).

43. Les travaux ont commencé en octobre 2003, par la préparation de documents d'information et des échanges de vues préliminaires au Siège. Les membres de l'équipe ont étudié les divers examens internes de la FAO concernant des aspects de la décentralisation. Ils ont également étudié les déclarations faites par les pays sur divers aspects de la décentralisation au sein des organes directeurs.

44. Un vaste programme de visites a été organisé dans toutes les régions du monde; tous les bureaux régionaux et sous-régionaux et tous les bureaux de liaison ont ainsi été couverts (15 au total), ainsi que 16 bureaux de pays² correspondant à des catégories de représentation différentes. L'équipe a eu des entretiens aux ministères responsables de l'agriculture, des finances et de la planification en utilisant des listes de contrôle structurées pendant les visites dans les pays. Dans la majorité des pays visités (55 pour cent), les informations ont été obtenues au niveau des ministres ou des secrétaires permanents. Au cours des visites dans les pays, des consultations ont également eu lieu avec les Nations Unies et les autres organismes internationaux, ainsi qu'avec des représentants de la société civile et des entreprises. L'Équipe d'évaluation a assisté en qualité d'observateur à deux conférences régionales de la FAO³. Parallèlement, les gouvernements des pays en développement, les Représentants de la FAO, les fonctionnaires du cadre organique des bureaux régionaux et sous-régionaux et les fonctionnaires techniques de rang élevé du Siège ont répondu à des questionnaires. Une autre série de réunions a eu lieu avec des divisions du Siège au début de juin 2004. Les dispositifs institutionnels et les réalisations de la FAO ont été systématiquement comparés à ceux d'autres institutions spécialisées des Nations Unies pendant les visites dans les pays, les visites au Siège de ces organisations et au moyen de questionnaires⁴.

45. **Dès le départ, l'Équipe d'évaluation a estimé qu'il faudrait attacher une importance primordiale à faire en sorte que la FAO fournisse de meilleurs services aux pays en développement et à la place de la décentralisation dans ce contexte.** Elle a donc procédé à des consultations approfondies avec ces pays sur leurs attentes et leur degré de satisfaction.

46. L'Équipe d'évaluation est aussi arrivée à la conviction que la seule solution réaliste consistait à formuler ses recommandations sur la base d'un budget à croissance zéro (en chiffres réels), sans entraîner de transferts nets de ressources entre les activités normatives et les diverses formes d'assistance directe aux États Membres. Elle savait parfaitement qu'elle n'avait pas entrepris d'évaluation comparative des travaux normatifs exécutés au Siège de la FAO ni formulé

² Burkina Faso, Éthiopie, Kenya, Lesotho, Mali, Togo, Chine, Inde, Laos, Jordanie, Liban, Syrie, Kirghizistan, Turquie, Brésil et Nicaragua.

³ Amérique latine et Caraïbes et Proche-Orient.

⁴ L'OIT, l'ONUDI et l'OMS ont répondu à des questionnaires. L'Unesco, le PNUD et le PAM ont fourni des informations écrites sur divers aspects.

de propositions visant à transférer des postes techniques du Siège aux régions ou vice-versa. D'autre part, l'équipe avait conscience qu'il doit nécessairement exister un lien solide entre les activités normatives et l'appui direct aux pays.

47. Les problèmes de ressources limitent les propositions qui peuvent être présentées dans un esprit réaliste et l'équipe n'a jamais oublié qu'une décentralisation efficace (il faut souligner ici « efficace ») est limitée par les ressources disponibles. Les domaines où des réductions et des ajustements sont possibles sont indiqués pour dégager des ressources en faveur des mesures jugées importantes pour renforcer l'efficacité. **Ceci dit, les domaines où des ressources supplémentaires pourraient être fort utiles ressortent aussi très clairement des conclusions présentées ci-après et l'Équipe d'évaluation recommande aux États Membres de tenir compte de ces domaines lorsqu'elle examinera les ressources pour l'exercice 2006-07.**

48. Les principaux changements qui sont intervenus à la suite de la décentralisation ultérieure de la FAO décidée à la session extraordinaire du Conseil en mai 1994, sont indiqués brièvement ci-après. Les sections suivantes du rapport évaluent l'efficacité de ces changements. Les conclusions sont mises en relief dans le texte et les principales recommandations avec indication des délais d'exécution portent chacune un numéro. Les autres recommandations et suggestions sont mises en relief dans le texte. Le corps du rapport est divisé en chapitres comme suit: 2. Contexte de la décentralisation; 3. Efficacité globale de la décentralisation (opinions des États Membres et des autres parties intéressées); 4. Besoins de soutien au développement des pays et réponse de la FAO; 5. Ressources et modalités de présence de la FAO dans les pays; 6. Fourniture de services techniques dans les régions et rôle des bureaux régionaux; 7. Rôle, utilité et ressort des bureaux de liaison; 8. Ressources humaines et gestion de ces ressources; 9. Questions de fonctionnement, de gestion et d'organisation; 10. Conclusions générales – Renforcer et approfondir l'unité et la cohérence de l'Organisation.

1.2 Décentralisation – Les changements majeurs

49. La FAO a connu une certaine forme de décentralisation dès sa création. La Conférence a approuvé la création d'un Bureau régional pour l'Europe en 1946, et de cette date à 1959, quatre bureaux régionaux supplémentaires ont été ouverts, dans leurs emplacements actuels. Trois bureaux de liaison⁵ ainsi que des divisions mixtes établies avec les Commissions économiques régionales des Nations Unies ont vu le jour de 1951 à 1974. Le Conseil a décidé, en 1976, de créer des représentations de la FAO, avec un financement du Programme ordinaire (le système précédent reposait sur des conseillers agricoles principaux, rétribués à la fois par la FAO et le PNUD, mais qui en fait relevaient des représentants du PNUD). Au cours de la première phase d'intensification de la décentralisation (exercice 1994-95), cinq bureaux sous-régionaux et deux bureaux de liaison supplémentaires ont été créés. Ce phénomène s'est accompagné d'une intensification du transfert du personnel technique et des fonctionnaires chargés des politiques. En 1996-98, les opérations liées aux projets ont été confiées aux bureaux régionaux puis, à partir de l'an 2000, aux représentations de la FAO. En 2001 enfin, les premiers Représentants de la FAO /fonctionnaires techniques détachés, ont été nommés dans les pays.

1.2.1 Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées (OCD)

50. Afin de faciliter la décentralisation et d'encourager des rapports directs entre les bureaux décentralisés et le Directeur général, le Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées (OCD), a vu le jour en 1994, sous la conduite d'un Directeur (D2). Auparavant, les communications des Représentants de la FAO destinées au Directeur général transitaient par un bureau relevant du Département du développement, alors que les communications du personnel des bureaux régionaux étaient transmises par les représentants régionaux. Le Bureau OCD aide le Directeur général à assurer la coordination des bureaux régionaux. Il gère le budget des Représentants de la FAO et conseille le Directeur général pour leur recrutement et leurs affectations. Il se charge aussi des services administratifs des

⁵ Bureau de liaison avec les Nations Unies, New York; Bureau de liaison pour l'Amérique du Nord, Washington; et Bureau de liaison avec les Nations Unies, Genève.

représentations de la FAO (à l'exclusion de la gestion des ressources extrabudgétaires). Ce bureau est également chargé d'élaborer les directives administratives et les procédures qui régissent les rapports entre les unités du Siège et les bureaux décentralisés, ainsi que la répartition de leurs fonctions.

1.2.2 Renforcement des cinq bureaux régionaux et création de cinq nouveaux bureaux sous-régionaux

51. Au cours de la décentralisation (1994-95), le nombre de bureaux régionaux et leur emplacement n'ont pas varié. Cinq bureaux sous-régionaux sont venus les compléter (pour les îles du Pacifique, l'Afrique australe et orientale, les Caraïbes, l'Afrique du Nord, ainsi que l'Europe centrale et orientale). Les bureaux sous-régionaux sont dirigés par un représentant sous-régional. Les bureaux régionaux et sous-régionaux assurent également la représentation de la FAO (dans les pays où ils sont situés), exception faite du Bureau régional pour l'Europe et du Bureau pour l'Europe centrale et orientale. Depuis 2004, le représentant sous-régional pour l'Europe centrale et orientale est également le Représentant de la FAO dans deux pays de la CEI, qui disposent par ailleurs de correspondants nationaux

52. Les bureaux régionaux et sous-régionaux doivent tout d'abord donner leur appui aux bureaux de pays et assurer les services nécessaires aux organismes régionaux. Les bureaux régionaux ont pour tâche: i) de définir les domaines d'action prioritaires de l'Organisation dans la région; ii) d'assurer le suivi et de communiquer les principales évolutions et tendances régionales enregistrées dans le secteur agricole; iii) de donner des conseils pour les travaux normatifs et les activités de coopération technique de l'Organisation dans les régions concernées; iv) d'assurer en première ligne le soutien technique aux pays et au Programme de terrain; v) de pourvoir à la gestion et au soutien administratif du Programme de terrain et vi) d'organiser les conférences régionales et les réunions techniques à caractère régional.

53. Leur renforcement a été rendu possible par le transfert de compétences dans le domaine technique et de l'assistance en matière de politiques ainsi que par la création d'unités administratives de soutien. Parallèlement, les divisions mixtes établies avec les commissions économiques et sociales régionales des Nations Unies ont été supprimées. Le personnel technique des bureaux régionaux qui relevait précédemment du représentant régional et qui, en général, participait peu au Programme de terrain, doit maintenant consacrer au moins 50 pour cent de son temps sous forme d'appui direct aux États Membres. Les effectifs des bureaux régionaux sont répartis en plusieurs groupes techniques alors qu'ils ne forment qu'une seule équipe multidisciplinaire, dans les bureaux sous-régionaux. Ces groupes permettent d'assurer la coordination, mais chaque fonctionnaire relève directement de l'unité technique du Siège, à Rome.

1.2.3 Bureaux de liaison

54. Pour améliorer la liaison avec les principaux États Membres développés de la FAO, le nombre des bureaux de liaison a été porté de un (bureau couvrant l'Amérique du Nord) à trois, avec l'adjonction d'un bureau au Japon et d'un bureau à Bruxelles (Union européenne et Belgique). Les bureaux de liaison avec les Nations Unies, à New York et à Genève, ont été maintenus. Ils relèvent du Bureau du Conseiller spécial du Directeur général (SAD).

1.2.4 Présence de la FAO dans les pays

55. Le rôle des bureaux de pays de la FAO a changé. Leurs fonctions, qui étaient principalement d'assurer la liaison, ont évolué vers des tâches plus concrètes d'exécution des activités de l'Organisation. Les Représentants de la FAO sont chargés de la mise en oeuvre des projets depuis 2001; en 2004, il a été décidé de leur conférer un rôle de plus en plus prépondérant dans l'élaboration du Programme de terrain. Afin de réaliser des économies de personnel et de mieux utiliser les compétences nationales, les postes de fonctionnaires internationaux chargés des programmes, dans les bureaux des Représentants de la FAO, sont maintenant pourvus à l'aide de fonctionnaires nationaux.

56. En 1976, le Conseil a fixé à 78 le nombre maximum des Représentants de la FAO. Afin d'élargir la couverture géographique et de répondre aux demandes de nouveaux pays, on a eu recours à d'autres modalités:

- a) *Représentation de la FAO assurée par les bureaux régionaux ou sous-régionaux.* Dès 1994-95, les bureaux régionaux ont exercé des fonctions de représentation dans le pays hôte (sauf en Europe). Depuis leur création, les bureaux sous-régionaux sont aussi chargés de cette fonction de représentation de la FAO.
- b) *Accréditations multiples.* Ce système s'est développé et la FAO est désormais représentée, dans 32 pays, par un Représentant basé dans un pays voisin; trois de ces pays sont dotés d'un fonctionnaire national résident chargé des programmes qui relève du Représentant de la FAO en poste dans un pays voisin.
- c) *Correspondants nationaux.* Ces fonctionnaires de rang élevé consacrent une part de leur activité à la liaison entre leur gouvernement et la FAO. Ils sont nommés conjointement par leur gouvernement et la FAO. La FAO leur octroie un petit budget destiné à couvrir certains coûts de fonctionnement, leur attribue un ordinateur pour les liaisons par courrier électronique ainsi qu'une modeste rétribution supplémentaire calculée au prorata du temps dévolu aux fonctions de liaison avec la FAO. En juillet 2004, 24 correspondants nationaux avaient été nommés (sur les 35 prévus). Huit d'entre eux exercent leurs fonctions dans des pays pour lesquels il n'existe pas de double accréditation d'un Représentant de la FAO.
- d) *Nomination de Représentants de la FAO/fonctionnaires techniques détachés.* En novembre 2000, le Conseil a convenu de détacher des fonctionnaires techniques dans les pays afin d'étendre la couverture géographique des représentations de la FAO. À ce titre, les fonctionnaires techniques sont affectés dans des pays dépourvus d'un Représentant de la FAO, et ils s'acquittent des tâches correspondantes. Ils accomplissent également des fonctions techniques, soit dans le pays d'accueil, soit dans un groupe de pays. Les coûts du fonctionnaire sont pris en charge par le programme technique dont il dépend et le pays hôte accepte de couvrir les frais d'un bureau, du personnel administratif, d'une voiture, etc. Une petite allocation, prélevée sur le budget des Représentants de la FAO, lui est octroyée.
- e) *Dans les autres cas,* la FAO a recours aux services des Coordonnateurs résidents du PNUD⁶ pour la liaison avec les pays.

Tableau 1: Couverture géographique de la représentation de la FAO dans les pays (avril 2004)	Nombre de pays (avril 2004)
Pays couverts par une représentation de plein droit de la FAO (en dehors de celles établies auprès des bureaux régionaux et sous-régionaux)	74
Pays dans lesquels est implanté un bureau régional ou sous-régional qui assure la représentation de la FAO	9
Pays couverts par une accréditation multiple	32
Pays couverts seulement par un correspondant national	8
Pays couverts par un fonctionnaire technique détaché/Représentant de la FAO	9
Total	132

1.2.5 Décentralisation des opérations du Programme de terrain

57. La mise en oeuvre du Programme de terrain se fait selon de nouvelles modalités, notamment par la décentralisation des opérations, progressivement introduite à partir de 1994:

⁶ Le PNUD représente la FAO dans dix-sept pays et il contribue aussi à cette tâche dans six pays pour lesquels la FAO dispose d'un fonctionnaire national, ainsi que dans deux pays couverts par une accréditation multiple.

- a) 1994-1996: les unités opérationnelles qui étaient auparavant affectées à l'agriculture, aux forêts et aux pêches ont été regroupées au sein d'une Division des opérations de terrain, au Siège;
- b) 1996-1998: la responsabilité des opérations des projets a été en grande partie transférée aux bureaux régionaux, avec l'affectation d'effectifs du cadre organique chargé des opérations dans les régions;
- c) 2000-2001: la responsabilité des opérations de terrain dans les pays a été ultérieurement décentralisée et confiée aux représentations de la FAO, un groupe de fonctionnaires chargés des opérations restant en poste dans les bureaux régionaux, pour les projets régionaux et les projets de pays (là où il n'existe pas de Représentant de la FAO). Des tâches résiduelles de coordination et de suivi du Programme de terrain sont encore assurées par le Siège, à Rome.

58. En 2003, les représentations de la FAO assuraient 31 pour cent de l'exécution des programmes extrabudgétaires et du PCT (exception faite du Programme « Pétrole-contre-nourriture » de l'Iraq), et de concert avec les sous-divisions régionales des opérations, elles ont assumé les responsabilités correspondantes pour une autre tranche de 13 pour cent. Si l'on exclut l'Iraq, une part de 28 pour cent concernait des opérations d'urgence pour lesquelles les représentations de la FAO appuient les opérations gérées à partir du siège. La part restante (28 pour cent) relevait des départements techniques, surtout pour les programmes interrégionaux et normatifs.

1.2.6 Décentralisation de l'assistance en matière de politiques et de l'élaboration du Programme de terrain

59. En 1995, le personnel chargé de l'assistance aux États Membres au niveau des politiques, au sein de l'ancienne Division de l'analyse des politiques, a été regroupé avec celui chargé du développement du Programme de terrain, au sein du Département de la coopération technique et cette nouvelle division (TCA) a été en grande partie décentralisée vers les bureaux régionaux et sous-régionaux.

1.2.7 Amélioration de l'infrastructure des technologies de l'information et amélioration du système

60. Dans le cadre des réformes de 1994, la priorité a été accordée au renforcement des technologies de l'information et des systèmes associés de gestion administrative et de comptabilité de l'Organisation, afin d'appuyer la décentralisation. Oracle a progressivement remplacé les systèmes antérieurs de planification et de gestion des finances et du personnel. L'infrastructure de communication a été considérablement améliorée. Les bureaux régionaux ont tous bénéficié d'un accès à Oracle et toutes les représentations de la FAO sont reliées à l'Internet. Dans la plupart des cas, la connexion est acceptable. La mise en place d'un grand réseau de communication (WAN) a permis à des nombreuses représentations de la FAO d'avoir accès au réseau interne de la FAO. Le Réseau d'information des bureaux de pays permet d'obtenir directement des renseignements à l'échelon des pays. Le nouveau Système de comptabilité de terrain et la bureautique ont considérablement modifié la communication, la transmission de rapports et la comptabilité dans les bureaux de pays. Le Réseau d'information des bureaux de pays est maintenant étendu afin de faciliter le traitement des transactions.

1.2.8 Procédures et systèmes de gestion de l'information

61. Les procédures relatives à l'administration, aux finances, au personnel et aux achats ainsi que les systèmes de gestion de l'information ont été considérablement modifiés au cours de la période et sont encore à l'examen. Cela a été possible grâce à l'introduction de diverses initiatives (Comité du Programme de terrain, et la création d'un Groupe de travail permanent chargé des procédures opérationnelles et administratives). L'Internet permet aux bureaux de pays d'avoir accès à un nombre croissant de services. La grande base de données couvre maintenant 75 bureaux de pays qui peuvent obtenir des informations budgétaires et financières de base. Ils bénéficient aussi du système d'information sur la gestion du Programme de terrain et d'un grand nombre d'outils disponibles pour le Programme de terrain, et toujours plus fréquemment, pour d'autres applications. Le Manuel du Programme de terrain fait l'objet d'une mise à jour et d'une

adaptation. Certaines procédures, comme celles concernant les responsabilités du budget, les opérations des projets et les achats ont été modifiées.

62. Le plafond des autorisations d'achat données aux Représentants de la FAO a été relevé en 1997, passant de 20 000 à 25 000 dollars EU alors que celui des représentants sous-régionaux et régionaux atteignait respectivement 50 000 et 100 000 dollars EU. Le Représentant de la FAO peut maintenant recruter des consultants nationaux pour une durée totale de 11 mois, en l'imputant au budget de projets, alors qu'auparavant cette possibilité était limitée à quatre mois. Le recrutement du personnel affecté aux projets a été ainsi facilité.

1.2.9 Transfert des ressources

63. Le tableau 2 donne un aperçu de l'ensemble des modifications intervenues dans la répartition du personnel et des ressources. On notera que le pourcentage des postes de fonctionnaires du cadre organique de la FAO dans les bureaux régionaux et sous-régionaux est passé de 10 pour cent (pour la période 1994-95) à 17 pour cent (pour la période 2004-05). On a enregistré un recul correspondant (de 80 à 70 pour cent) au Siège alors que les Représentants de la FAO (fonctionnaires nationaux compris) ont progressé de 10 à 13 pour cent. Du point de vue financier, la situation est moins nette, l'augmentation en faveur des structures régionales étant moins importante. Cela s'explique notamment par les coûts fixes d'infrastructure du Siège et par l'accroissement du coût du personnel à Rome, par rapport au personnel des régions. En fait, l'une des conséquences de la décentralisation a été de permettre de réaliser des économies sur le coût du personnel des services généraux

Tableau 2: Modification de la répartition du personnel et des ressources budgétaires, à la suite de la décentralisation					
Localisation	Pourcentage, par rapport à l'ensemble des fonctionnaires du cadre organique		Variations relatives aux fonctionnaires du cadre organique, en pourcentage, par rapport à l'ensemble des postes (2004-05 / 2006-07)	Pourcentage du budget	
	1994-95	2004-05		1994-95	2004-05
Siège	80 %	70 %	-15 %	79 %	77 %
Bureaux régionaux, sous-régionaux et bureaux de liaison	10 %	17 %	+65 %	12 %	13 %
Bureaux des Représentants de la FAO (fonctionnaires internationaux)	10 %	9 %	-42 %	9 %	10 %
Bureaux des Représentants de la FAO (fonctionnaires nationaux)	0 %	4 %	n.d.		

64. À titre de comparaison, 43 pour cent seulement des fonctionnaires de l'OMS sont affectés au Siège. Dans les autres institutions spécialisées des Nations Unies, les proportions sont les suivantes: UNESCO (65 pour cent), OIT (66 pour cent) et ONUDI (80 pour cent). Pour ce qui est du budget de l'OMS (en 2003), 40 pour cent était attribué aux bureaux de pays et 23 pour cent aux bureaux régionaux. L'OMS a pour objectif de parvenir à affecter 70 pour cent des ressources au niveau des pays et régions, au cours de l'exercice 2004-05.

1.2.10 Économies découlant de la décentralisation

65. Toutes ces modifications ont permis de réduire les doubles emplois et notamment d'abaisser le coût des salaires des agents des services généraux. Les économies réalisées par l'Organisation depuis 1994-95 se montent à 26 millions de dollars EU.

Tableau 3: Économies dues à la décentralisation	Économies, en millions de dollars EU, pour l'exercice (prix courants)
Remplacement des fonctionnaires internationaux chargés des programmes par des fonctionnaires nationaux, dans les bureaux de pays	12
Décentralisation des fonctions techniques, des avis sur les politiques et des opérations à l'échelon régional et sous-régional	4
Décentralisation des opérations du Programme de terrain	10
Total	26

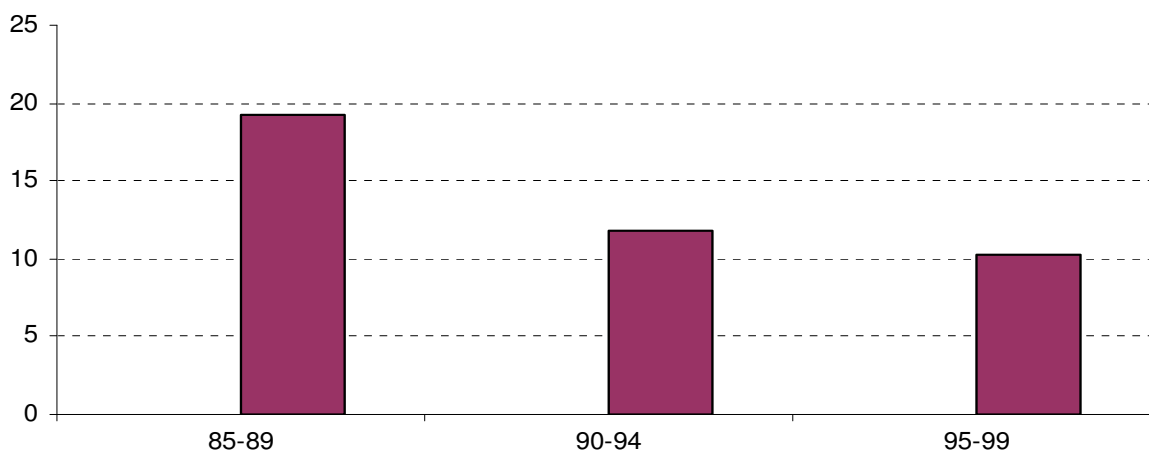
Source: Service du programme et du budget de la FAO

2 CONTEXTE DE LA DÉCENTRALISATION

2.1 Facteurs externes

66. La décentralisation doit être appréhendée dans le contexte de l'évolution mondiale et notamment du déclin général des sommes affectées chaque année à l'aide au développement agricole. On a constaté un recul (en dollars EU constants, 2000) de 19 300 millions de dollars EU en 1985-89 à 10 300 millions de dollars EU en 1995-99 (voir graphique 1). On a également assisté à d'importants changements dans les politiques des pays en développement ainsi qu'à une modification des priorités, pour ce qui est de l'aide au développement et des modalités choisies par les donateurs pour octroyer l'aide. Au niveau mondial, les Objectifs du Millénaire pour le développement ont attiré l'attention de la communauté internationale mais n'ont pas provoqué un accroissement substantiel de l'aide globale au développement. Nombre de pays en développement ont élaboré un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté et, dans le cas des pays africains, des programmes soumis à l'examen des pairs dans le cadre du NEPAD. Les pays en développement attachent aussi une attention particulière aux questions de portée mondiale, notamment celles relatives au commerce international.

Graphique 1 Aide extérieure à l'agriculture dans les pays en développement
(milliards de dollars EU constants, 2000)

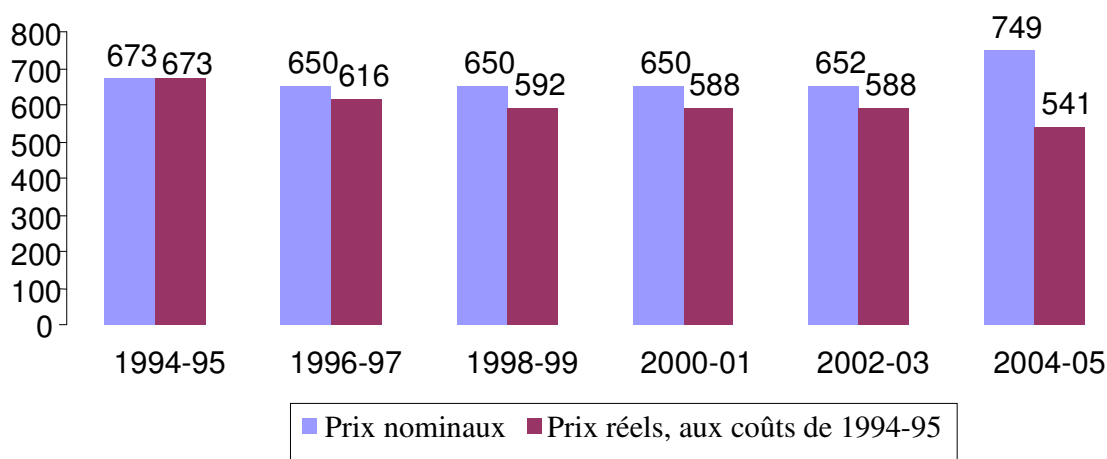


67. Au sein du système des Nations Unies, des mesures ont été prises pour renforcer la cohérence et la collaboration entre les différents programmes et les diverses institutions spécialisées, ainsi qu'avec les institutions nées des Accords de Bretton Woods. Les institutions internationales et régionales de financement et les donateurs nationaux décentralisent en général davantage leurs activités dans les pays. Elles travaillent aussi beaucoup plus étroitement entre elles et sont beaucoup plus proches des gouvernements des pays en développement et de la société civile (notamment les ONG) et du secteur privé. Ces organismes collaborent de plus en plus et fournissent une aide dans le cadre de programmes sectoriels et d'un soutien budgétaire lié aux documents des stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté. Parallèlement, les événements récents ont rendu nécessaire l'augmentation des secours d'urgence, à hauteur de 5 500 millions de dollars EU par an. Ils représentent 10 pour cent de l'aide officielle au développement, soit le double, en valeur réelle, par rapport à la décennie précédente.

68. Ce contexte en pleine évolution présente de nouveaux défis à relever pour la FAO qui doit répondre de manière appropriée aux besoins des pays et des régions et établir des partenariats. La présence de l'Organisation a pu ainsi se renforcer au plan tant régional que national.

2.2 Contexte interne

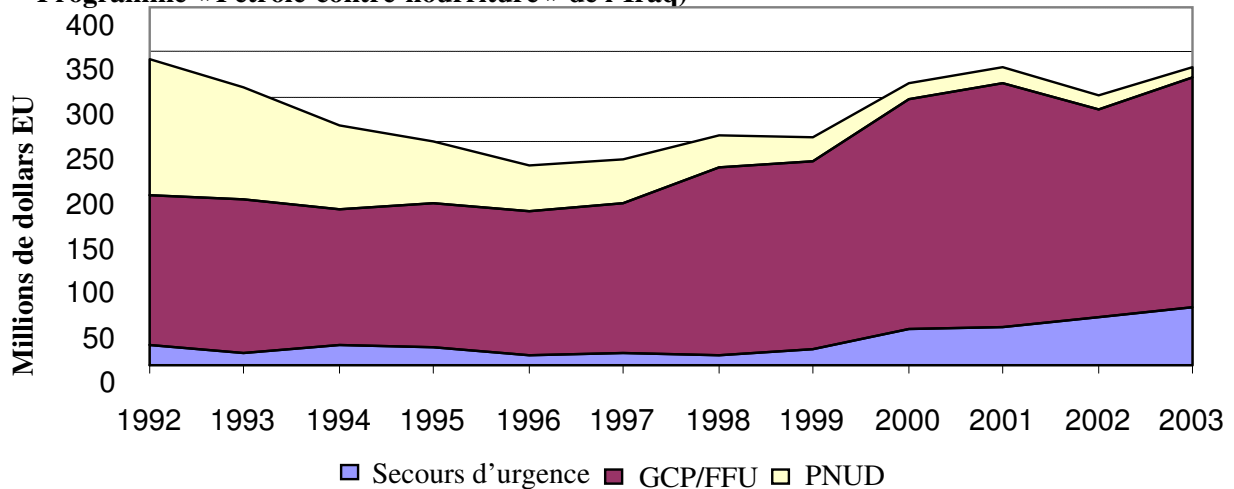
Graphique 2. Déclin du budget du Programme ordinaire (millions de dollars EU)



69. La décentralisation de 1994-95 s'inscrit dans un contexte de réduction des ressources de la FAO. Entre les exercices 1994-95 et 2004-05, le budget ordinaire de la FAO a baissé, en dollars constants de 1994-95, passant de 673 à 541 millions de dollars EU. Cela a eu des répercussions majeures sur l'efficacité de la décentralisation, sous l'angle de la capacité de l'Organisation à répondre aux besoins des États Membres.

70. On a également assisté à un recul considérable des ressources extrabudgétaires, pour les programmes de développement de terrain (mais aussi malheureusement à une hausse des secours d'urgence). À l'exception du programme « Pétrole-contre-nourriture » de l'Iraq, le volume des dépenses extrabudgétaires (en dollars EU courants) était en 1992 de 343 millions de dollars par an, dont 22 millions de dollars destinés aux secours d'urgence et 152 millions de dollars EU alloués par le PNUD. Les dépenses extrabudgétaires ont chuté à un niveau très bas (224 millions de dollars EU par an) en 1996, en raison surtout du désengagement du PNUD du système d'exécution des organismes des Nations Unies. Ainsi, le financement du PNUD est passé de 152 millions de dollars EU, en 1992, à 12 millions de dollars EU seulement, en 2003. Parallèlement, le financement du Programme de coopération avec les gouvernements a augmenté de sorte qu'avec le financement des fonds fiduciaires unilatéraux il est passé de 169 millions de dollars EU en 1992 à 258 millions de dollars EU en l'an 2000, niveau qui s'est plus ou moins stabilisé, mais avec une proportion accrue des ressources affectées aux activités normatives du Siège. Les financements extrabudgétaires destinés aux secours d'urgence, à l'exception du Programme « Pétrole-contre-nourriture » de l'Iraq, ont augmenté passant d'un niveau situé entre 12 et 22 millions de dollars EU (fourchette dans laquelle il a fluctué au cours de la période 1992 à 1999) à 65 millions de dollars EU en 2003. Le graphique 3 illustre ces tendances.

Graphique 3: Financement extrabudgétaire des programmes de la FAO (à l'exclusion du Programme « Pétrole-contre-nourriture » de l'Iraq)



71. Lorsque la décision de décentraliser a été prise, la manière de penser était influencée par l'expérience récente: le Programme de terrain était doté d'importantes ressources extrabudgétaires et le personnel technique relevant du Programme ordinaire et du PCT jouait un rôle moins prééminent qu'aujourd'hui dans le soutien technique des pays.

72. Dans ses conclusions, l'équipe chargée de l'évaluation a bien souligné que les ressources de la FAO, pour importantes qu'elles soient, ne peuvent pas répondre à toutes les attentes, compte tenu des compressions budgétaires qui ont ultérieurement entravé la mise en œuvre effective de la décentralisation. Il convient aussi de souligner que les réductions survenues au cours du processus de décentralisation ont réduit les moyens d'action des Représentants de la FAO et des autres bureaux décentralisés, du fait de la suppression de postes et de la réduction des sommes destinées à d'autres dépenses. L'Équipe d'évaluation a noté aussi qu'à l'origine, les plans de décentralisation envisageaient la création de bureaux sous-régionaux supplémentaires, mais qu'en raison des contraintes budgétaires, cette mesure a dû être annulée ou réduite.

3 EFFICACITE D'ENSEMBLE DE LA DÉCENTRALISATION (OPINION DES ÉTATS MEMBRES ET DES AUTRES PARTIES PRENANTES)

73. Les pays, les donateurs et les organismes du système des Nations Unies se sont unanimement prononcés en faveur de la décentralisation. Dans ce contexte, ils privilégient la décentralisation des fonctions et des responsabilités, par rapport à celle du personnel. Un consensus a été obtenu autour des objectifs de décentralisation établis en 1994-95, afin que la FAO puisse:

- a) agir avec pertinence;
- b) être présente à proximité des problèmes pour pouvoir agir promptement, en réduisant ainsi l'attente entre le moment où les États Membres expriment des besoins et le moment où l'Organisation intervient;
- c) recourir davantage aux compétences nationales, sous-régionales et régionales;
- d) réaliser des gains d'efficacité accrus (on a cependant mis en question le réalisme de cet objectif, de nombreux partenaires ayant souligné que des mesures de soutien, des investissements d'infrastructure etc. étaient nécessaires).

74. Le renforcement de la décentralisation répond à une nécessité des pays en développement et va dans le sens des positions des pays développés sur la manière d'accroître l'efficacité de l'Organisation. Il a donc été pleinement appuyé par les organes directeurs et le Directeur général a lancé le processus, auxquels les divisions administratives et techniques du Siège ont opposé une certaine résistance. La décentralisation des opérations de terrain, du Siège vers les régions, et ensuite des régions vers les représentations de la FAO, s'est également faite sans l'adhésion complète des unités concernées. Ces divergences de vues, ajoutées au manque de ressources, expliquent pourquoi la décentralisation a procédé par à-coups, la prise de décision étant suivie d'ajustements destinés à en assurer la bonne mise en œuvre. Toute modification institutionnelle comporte inévitablement des retombées négatives et l'Équipe d'évaluation a conclu qu'il n'y avait pas d'autre option et qu'il fallait aller de l'avant et secouer l'inertie organisationnelle.

75. Lorsqu'il a adopté la décision de décentraliser en 1994-1995, le Conseil a estimé que les principaux objectifs à poursuivre étaient une présence majeure, une proximité accrue et une meilleure réactivité de la FAO et de ses services vis-à-vis des États Membres. L'opinion des personnes interrogées sur la décentralisation de la FAO varie considérablement d'une région à l'autre. L'Équipe d'évaluation, au cours de ses visites dans les pays, a relevé que dans le Pacifique et dans les îles des Caraïbes, cet objectif avait été atteint (surtout dans le Pacifique). On a également relevé une présence renforcée et une meilleure réactivité dans les pays limitrophes de la Hongrie, en Europe. Ailleurs, les gouvernements, les donateurs et les autres membres des organismes du système des Nations Unies n'ont pas toujours constaté les effets de la décentralisation de la FAO ou n'en ont pas perçu les avantages. La situation est décevante en Afrique, en Asie du Sud, dans les pays de la CEI et dans une certaine mesure en Amérique centrale. La plupart des pays n'ont relevé aucune amélioration liée à la décentralisation du personnel, notamment dans les bureaux sous-régionaux. Cela tient à la réduction de l'importance du Programme de terrain, ainsi qu'à la baisse des ressources affectées aux voyages du personnel de la FAO, ce qui réduit les contacts des pays avec la FAO, et ce, indépendamment de la décentralisation.

76. Le huitième Objectif du Millénaire pour le développement et le Cadre stratégique pour la FAO soulignent les besoins particuliers des petits États insulaires. Il a donc été encourageant de constater que dans le Pacifique et dans les Caraïbes, toutes les personnes interrogées par l'Équipe d'évaluation ont fortement relevé l'importance pour la sous-région de la présence d'un bureau de la FAO. Ce jugement positif tient à la bonne connaissance des pays couverts par les bureaux sous-régionaux, tant pour ce qui est du cadre général socio-politique que pour les questions relevant de l'agriculture, des forêts et des pêches. Ces connaissances, à l'échelon des bureaux sous-régionaux, ont permis à la FAO d'apporter des réponses à la fois pertinentes et efficaces. L'origine locale des représentants de la sous-région et de certains membres des équipes est considérée comme un grand atout pour ces bureaux.

77. Bien qu'il soit encore possible d'améliorer considérablement la situation, les États Membres ont été dans l'ensemble satisfaits des services des bureaux régionaux en Asie (pays de la CEI exclus) et en Amérique latine. En Afrique, l'équipe a recueilli de fortes critiques, au cours de ses visites sur l'orientation et les modalités de travail de la FAO. Néanmoins, selon l'avis des gouvernements et des donateurs, il s'agit encore souvent de la meilleure institution spécialisée des Nations Unies (fonds et programmes exclus). Cela ne semble pas toujours être le cas dans les pays d'Asie, où la FAO n'était pas forcément appréciée autant que d'autres institutions spécialisées des Nations Unies par les ministères de la planification ou des finances ou par les donateurs et les Coordonnateurs résidents des Nations Unies. En Europe, la couverture géographique insuffisante des pays de la CEI a été critiquée.

78. Les gouvernements des pays et les autres partenaires du développement consultés par l'Équipe d'évaluation ont insisté sur la nécessité de poursuivre la décentralisation de la FAO, notamment pour ce qui est de la prise de décisions, afin de relever les défis d'un monde en évolution, à vocation universelle, dans lequel la décentralisation et le développement des communications se généralisent. Ils ont estimé que la FAO doit s'adapter aux changements survenus dans la communauté internationale et dans les pays. Il a été notamment demandé à la FAO de renforcer ses compétences techniques pour assurer un meilleur soutien des pays et de tenir compte des souhaits formulés ci-après:

- a) la FAO devrait être davantage à l'écoute des États Membres et des autres parties prenantes, les fonctionnaires devraient connaître leurs problèmes et leurs priorités afin de prendre les décisions en connaissance de cause, au lieu de promouvoir les démarches type de l'Organisation;
- b) la FAO devrait adopter une démarche stratégique, tant au plan national que régional, et utiliser ses ressources pour provoquer un effet catalyseur sur des interventions ciblées, au lieu de les disperser sur des actions multiples dont les effets ne sont pas toujours ceux que le gouvernement souhaite;
- c) la FAO devrait se concentrer davantage sur les stratégies et les politiques, du fait de son rôle de partenaire et de facilitateur dans les pays;
- d) la décentralisation devrait faciliter un consensus et des transferts de compétences sur les questions fondamentales entre les pays et les régions;
- e) les Représentants de la FAO et les représentants régionaux devraient avoir des pouvoirs plus importants leur permettant d'exprimer les positions de l'Organisation, d'utiliser les fonds du PCT, de conclure des accords avec les donateurs et de procéder à la mise en oeuvre, notamment pour les contrats et les dépenses. Une telle délégation de pouvoirs est une condition préalable à la mobilisation des ressources auprès des donateurs et au renforcement de la confiance des gouvernements, quant à l'exécution des programmes.

79. Selon la communauté internationale et les gouvernements d'un certain nombre de pays, la FAO doit mieux moduler l'utilisation de ses ressources, vis-à-vis des besoins et des potentialités des pays (notamment pour le personnel régional de soutien technique, la capacité des bureaux nationaux et le recours au PCT).

80. La Direction générale a, à juste titre, précisé que la décentralisation doit renforcer et non affaiblir la ligne d'action commune de l'Organisation. Elle a aussi insisté sur la nécessité de maintenir les normes financières et administratives et de réduire le plus possible les risques d'abus. Dans l'ensemble, les fonctionnaires techniques principaux du Siège qui ont répondu aux questionnaires pensent que la décentralisation a entraîné une diminution de l'efficacité. L'Équipe d'évaluation a aussi recueilli, parmi les personnes consultées au Siège, des opinions selon lesquelles la décentralisation est entachée d'un manque de réalisme. Il est indiqué notamment que a) le renforcement de la décentralisation a affaibli l'efficacité de la mise en oeuvre des activités; b) que le niveau et les motivations du personnel des bureaux décentralisés ne peuvent pas être les mêmes qu'au Siège, pour diverses raisons, dont l'impossibilité d'être suffisamment compétent dans un domaine particulier; c) que les coûts visant à assurer des niveaux de risque acceptables en matière d'abus ou d'ignorance des procédures sont trop élevés en dehors du Siège; d) que la décentralisation a eu des répercussions négatives sur la FAO, qui n'avait plus la masse critique de fonctionnaires nécessaire, dans les principales disciplines techniques pour des activités normatives (pour au moins 40 pour cent des fonctionnaires principaux qui ont répondu au

questionnaire il s'agit là d'un problème) et e) que la réglementation relative au personnel des organismes des Nations Unies ne permet pas d'ajuster avec souplesse les effectifs, alors qu'il s'agit d'un point essentiel, dans toute restructuration institutionnelle.

81. L'évaluation s'est penchée sur ces questions et sur les risques éventuels qu'elles comportaient, pour le renforcement ultérieur de l'efficacité de la décentralisation. Ce point sera traité dans d'autres sections du présent rapport.

4 RÉPONSES DE LA FAO AUX BESOINS DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DES PAYS

4.1 Besoins de soutien au développement, dans les pays

4.1.1 Priorités du Cadre stratégique et des Objectifs du Millénaire pour le développement

82. L'équipe chargée de la décentralisation a reconnu que la meilleure façon d'apprécier l'efficacité des efforts de décentralisation de la FAO était de vérifier sa capacité d'aider les États Membres à atteindre les objectifs fixés dans le **Cadre stratégique** de l'Organisation, à savoir:

- accès de tous, à tout moment à une nourriture saine et nutritive, en quantité suffisante, de façon à réduire de moitié le nombre des personnes souffrant de sous-alimentation chronique d'ici 2015, ce qui correspond en gros au premier Objectif du Millénaire pour le développement (Réduire l'extrême pauvreté et la faim - réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim d'ici 2015);
- la contribution constante de l'agriculture et du développement rural durable, y compris des pêches et des forêts, au progrès économique et social et au bien-être de l'humanité. Cet objectif est très proche du huitième Objectif du Millénaire pour le développement (Mettre en place un partenariat mondial pour le développement (notamment «Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire»). Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international »; et « S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés. La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents » de leurs exportations)
- la préservation, l'amélioration et l'utilisation durable des ressources naturelles, qui incluent les terres, les eaux, les forêts, les pêches et les ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture (ce qui correspond au septième Objectif du Millénaire pour le développement « Assurer un environnement durable »).

83. L'équipe estime que la FAO doit avant tout suivre le premier objectif, à savoir celui fixé lors du Sommet mondial de l'alimentation en 1996 (« Accès de tous à tout moment à une nourriture saine et nutritive, en quantité suffisante, de façon à réduire de moitié le nombre des personnes souffrant de sous-alimentation chronique d'ici 2015 »). Selon l'évaluation, pour pouvoir atteindre ce but, il faut s'occuper des pays et des régions où le nombre de personnes sous-alimentées est le plus élevé. Parallèlement, la FAO doit apporter des réponses appropriées aux autres pays et régions, où le nombre de personnes sous-alimentées est peut être moindre, mais où la part de la population tributaire de l'agriculture est importante et qui connaît d'autres problèmes qui relèvent clairement du mandat de la FAO.

4.1.2 Opinion des pays et des partenaires du développement

84. Les ministres et les hauts fonctionnaires ont déclaré au cours des réunions avec l'Équipe d'évaluation qu'ils souhaiteraient que la FAO insiste davantage sur l'élaboration ou l'avancement des politiques et des stratégies nationales. Ils considèrent que la FAO est une source d'informations et de connaissances, notamment sur des points délicats comme les questions commerciales et les répercussions des nouvelles technologies (les OGM par exemple sont souvent cités). Les fonctionnaires techniques du Siège accordent aussi une priorité élevée aux politiques et aux stratégies et les Représentants de la FAO ont mis l'accent sur la nécessité d'encourager un dialogue dans les pays autour des politiques nationales. Les réponses des pays aux questionnaires,

qui reflètent probablement les intérêts des ministères de l'agriculture à tous les niveaux, insistent sur la nécessité d'une aide dans tous les domaines. Elles insistent moins sur les politiques et les stratégies et sur l'établissement d'un dialogue autour des politiques et davantage sur les compétences spécialisées. Les besoins relatifs à l'élaboration de projets et de programmes arrivaient en général en tête.

85. Les questions relatives au commerce international, et en particulier celles sur les normes sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce (comme les OGM, la sécurité sanitaires des aliments et les ravageurs et maladies des plantes et des animaux) sont importantes, pratiquement dans toutes les régions. Sur d'autres points toutefois, l'évaluation a constaté des différences substantielles selon le niveau de développement et selon les régions, pour ce qui est des politiques qui nécessitent une contribution de la FAO. Les réponses des pays aux questionnaires ne font pas ressortir une forte demande de spécialistes de politiques sectorielles et de macropolitique. Cela correspond en fait au souhait que l'aide relative aux politiques et aux stratégies concerne des domaines techniques, institutionnels ou sous-sectoriels. Les pays qui disposent de Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ou qui sont en train d'en élaborer, notamment en Afrique, cherchent souvent un soutien au plan sectoriel et intersectoriel ainsi que pour la sécurité alimentaire des ménages et la lutte contre la pauvreté rurale. Ailleurs, des apports plus spécifiques axés sur les politiques sont souhaités sur des questions comme les régimes fonciers (CEI et Afrique) la gestion des eaux, les pêches et les forêts. L'évaluation a relevé que les pays fortement peuplés soulèvent des questions de stratégies ou des questions relatives aux politiques à suivre, à l'échelon provincial. De nombreux pays d'Amérique latine, outre les questions commerciales, s'intéressent aussi aux foyers de pauvreté rurale et de famine.

86. En général, ni les hauts fonctionnaires des gouvernements ni les donateurs ne considèrent la FAO comme un acteur majeur, contribuant à mobiliser des fonds ou se chargeant de la mise en œuvre de l'aide. Les réponses aux questionnaires distribués dans les pays n'ont pas en général fait valoir le rôle de la FAO dans la mise en place de projets à grande échelle. On a également relevé que les demandes et les besoins relatifs aux activités pilotes destinées à faire connaître les diverses politiques et démarches, varient d'un pays à l'autre. Des activités pilotes sont organisées par la FAO dans des domaines comme la lutte intégrée contre les ravageurs et la gestion des eaux ainsi que pour le lancement du Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA). Au Burkina Faso et en Chine, l'évaluation a relevé que ces activités pilotes avaient été suivies d'effets mais que certains éléments superflus devaient être supprimés et que seuls les aspects intéressants des projets pilotes devaient être repris (non l'ensemble). Les pays à revenus moyens ont répondu dans les questionnaires qu'ils accordent une priorité réduite aux activités pilotes. Elles sont souvent prises en charge par les ONG ou les projets bilatéraux indépendants, dans les pays où leur présence est importante. Les hauts fonctionnaires du gouvernement ont parfois communiqué à l'Équipe d'évaluation qu'ils n'attribuaient à la FAO qu'un rôle réduit dans le secteur des activités pilotes et des démonstrations, pour cette raison. Nombre de hauts fonctionnaires appartenant à des organismes du système des Nations Unies et à la communauté des donateurs ont fortement critiqué les activités pilotes, soulignant leur inutilité et indiquant que le travail doit être effectué au plan stratégique. L'Équipe d'évaluation a observé que la conception des projets pilotes devrait tenir compte d'éléments qui permettent de les reproduire et de les améliorer facilement.

87. Les pays à revenus moyens considèrent aussi la FAO comme un canal d'échange pour les expériences, entre les pays et les continents. Ils estiment qu'ils ont quelque chose à offrir au reste du monde, et que la FAO devrait servir d'intermédiaire.

88. Les partenaires internationaux du développement (organismes du système des Nations Unies, donateurs, IFI) ont également été consultés dans les pays, pour qu'ils indiquent quelles sont, à leur avis, les priorités de la FAO et, partant, les domaines dans lesquels ils pourraient vraisemblablement appuyer l'Organisation. Ils ont presque toujours mentionné les avantages comparatifs de la FAO en matière d'élaboration des politiques et de développement institutionnel, dans les domaines qui relèvent de son mandat. La neutralité de l'Organisation, ses connaissances des orientations mondiales et des répercussions des technologies sont un atout. Ils ont aussi insisté sur le rôle normatif de la FAO et sur sa capacité de signaler aux pays des expériences comparables menées ailleurs.

89. Les partenaires du développement international estiment que la FAO a un rôle important à jouer dans les équipes de pays des Nations Unies, afin d'orienter et d'harmoniser le travail de la communauté internationale dans tous les secteurs relevant du mandat de la FAO. L'accent a été mis surtout sur la participation à la conception des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et sur une mise en œuvre plus précise des stratégies. Ils ont aussi indiqué qu'il était important que la FAO travaille avec l'ensemble des ministères concernés, ce qui n'était pas toujours le cas. Les ministères des finances et de la planification ont aussi insisté sur le fait que la FAO devrait agir en tant que partie intégrante du système des Nations Unies pour avoir une incidence sur le programme de développement des divers secteurs (développement rural, rôle de l'agriculture dans la lutte contre la pauvreté et contribution à la croissance économique). Les fonctionnaires des gouvernements et les partenaires internationaux ont constaté, dans de nombreux pays, que les ministères avaient des difficultés (notamment ceux de l'agriculture) à établir un dialogue intersectoriel et à un niveau supérieur des politiques. La communauté internationale peut agir favorablement sur la communication interne, en travaillant en synergie.

4.1.3 Convergence de l'action de la FAO et des objectifs stratégiques

90. L'évaluation a examiné, par le biais d'une analyse statistique, le rapport entre les réponses obtenues dans les pays sur la FAO et les priorités globales de l'Organisation (besoins couverts et soutien des potentialités de développement). Les ressources de la FAO mises à la disposition des pays (dimension des bureaux des Représentants de la FAO et ressources dont l'Organisation dispose directement, avec une certaine latitude, comme le PCT) ont été confrontées à une série de données (notamment, nombre de personnes sous-alimentées, part de la population tributaire de l'agriculture, importance du Programme de terrain de la FAO, et volume de l'aide au développement octroyée au pays). L'évaluation a aussi pris en considération d'autres facteurs moins tangibles comme l'existence de compétences spécialisées dans les pays et la possibilité de faire appel à d'autres sources de soutien technique.

91. **L'évaluation a relevé** que les pays à faibles revenus recevaient de la FAO plus de ressources par pays, que la moyenne de tous les autres pays. Elle a aussi constaté que les besoins de l'Afrique sont pris en compte dans le niveau des ressources octroyées. En effet, la part la plus importante des ressources échoit à l'Afrique. La Chine et l'Inde ne faisant pas partie de l'étude, la corrélation la plus forte a été établie entre les ressources du PCT et la population tributaire de l'agriculture; une corrélation plus faible existe entre les ressources du PCT et le nombre de personnes sous-alimentées. Pour aucun de ces indicateurs, la corrélation ne permet d'appréhender les écarts d'un pays à l'autre, mais les allocations au titre du PCT varient considérablement selon les pays⁷. L'attribution des ressources va donc dans la bonne direction, puisque ce sont les PMA et les populations tributaires de l'agriculture qui sont favorisées. Toutefois, la corrélation avec la situation de la sécurité alimentaire et la pauvreté, surtout dans les grands pays, doit être renforcée.

92. L'Inde et la Chine regroupent 44 pour cent des personnes sous-alimentées du globe (environ 350 millions de personnes). Dans ces deux pays, la pauvreté est un phénomène principalement rural. La pauvreté se concentre dans certains États et provinces dont la population (environ 100 millions d'habitants) correspond à celle de nombreux pays de taille moyenne. Ces deux pays sont confrontés à des questions de politique délicates pour lesquelles ils peuvent s'inspirer d'autres situations dans le monde; par ailleurs ils ont aussi des expériences intéressantes à partager en retour. Ces deux pays disposent de vastes ressources intellectuelles et financières nationales, bien que l'Inde ait encore le revenu par habitant d'un PMA. L'équipe est **parvenue à la conclusion** que la FAO a un rôle particulier à jouer dans ces deux pays en raison du nombre des pauvres ruraux et des personnes souffrant de la faim. Ils remplissent les conditions requises pour obtenir davantage de ressources (du point de vue des effectifs des représentations de la FAO, des allocations du PCT et de l'utilisation des ressources du Programme ordinaire). Toutefois, dans les pays, la FAO doit agir en priorité sur la pauvreté et en fonction des thématiques retenues.

⁷ Dans les pays, les dépenses de 2003 (à l'exclusion des opérations d'urgence) se montent en moyenne (classement par quartile) à 0,64 million de dollars EU (quartile exceptionnel); 0,34 millions de dollars EU (quartile supérieur); 0,06 million de dollars EU (quartile moyen, tranche inférieure); et 0,035 millions de dollars EU (quartile inférieur).

93. Cinq pays de la CEI appartiennent à la région Europe de la FAO⁸. D'autres pays de la CEI, en Asie centrale⁹, relèvent du Bureau de la FAO pour le Proche-Orient et dans une certaine mesure du Bureau de la FAO pour l'Asie¹⁰. Les pays de la CEI ont, dans certains cas, reçu un soutien technique substantiel mais aucun d'eux n'a un Représentant de la FAO résident et l'on constate une pénurie de personnel connaissant bien les problèmes de la région. Huit pays relevant du Bureau régional pour l'Europe/Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale, ont accédé à l'Union européenne, le 1er mai 2004, et ne pourront plus bénéficier du PCT de la FAO¹¹. Cela modifie la physionomie de la région. Les pays de la CEI ont des liens historiques, culturels et linguistiques avec l'Europe centrale et l'Europe orientale. Ils sont en outre confrontés aux problèmes typiques des économies en transition, similaires à ceux des autres pays de la CEI, dans le Caucase et les Balkans. Ils ont aussi en commun un processus de transition qui ressemble à celui suivi par les pays d'Europe orientale qui ont rejoint l'UE. Dans la CEI, la langue commune (au moins dans les sphères gouvernementales) est le Russe.

94. **L'évaluation a conclu qu'au cours de sa décentralisation, la FAO doit s'employer à renforcer les contributions techniques en tenant compte des priorités de l'organisation, tout en respectant davantage les besoins et les souhaits de chaque pays, surtout dans le domaine de l'insécurité alimentaire et de la dépendance vis-à-vis de l'agriculture. Ces réponses, qui respecteront les priorités de la FAO, devront aussi tenir compte aussi des exigences exprimées par les pays et être clairement définies.**

4.1.4 Domaines d'intervention de l'aide de la FAO

95. L'évaluation n'a pas pu procéder à une estimation des besoins permettant de confronter parfaitement les capacités et les exigences, mais elle a pu tirer des conclusions d'ordre général, à partir des visites effectuées dans les pays sélectionnés, et des réponses fournies aux questionnaires. **L'évaluation a relevé que les demandes des pays sont très proches des objectifs des États Membres que la FAO s'emploie à soutenir, comme indiqué dans le Cadre stratégique pour la FAO.** En règle générale, les pays dont une grande partie de la population est sous-alimentée demandent principalement à la FAO un soutien pour éliminer la faim et la pauvreté rurale. D'autres pays mettent l'accent sur le deuxième objectif des États Membres, stipulé dans le Cadre stratégique, à savoir la contribution de l'agriculture au progrès économique et social.

96. En raison des avantages comparatifs de l'Organisation et des demandes des pays, il ressort que la FAO doit mettre l'accent sur un soutien en amont. Ce soutien doit permettre de contribuer à la conception et à la mise en oeuvre des politiques et des programmes destinés à la lutte contre la pauvreté et la faim (Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté) mais aussi d'agir de manière décisive sur les politiques sous-sectorielles et le développement des échanges. **L'évaluation a également établi que:**

- a) Dans toutes les régions, on constate la **nécessité d'un travail normatif** au plan régional, afin de rapprocher les pays pour assurer notamment le suivi de la sécurité alimentaire des ménages, aborder les questions communes liées au manque d'eau ou éliminer les obstacles au commerce pour les produits agricoles des sous-régions. Les problèmes des pays à revenus moyens et des pays très peuplés, comme l'Inde, bénéficient plus directement du travail normatif effectué à l'échelle mondiale par la FAO.
- b) Les demandes de projets de transfert des technologies sont plus fréquentes dans les petits pays, notamment les petits États insulaires. Dans les pays à revenus moyens, et dans les pays très peuplés qui ont d'importantes ressources intellectuelles, on ne relève pas de domaine dans lequel la FAO ait un net avantage comparatif. La FAO dispose toutefois d'un avantage comparatif, quant aux connaissances relatives aux répercussions des

⁸ Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Ukraine – la Fédération de Russie et le Bélarus n'étant pas actuellement Membres de la FAO.

⁹ Les pays d'Asie de la CEI sont le Kirghizistan, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Turkménistan et le Tadjikistan.

¹⁰ Ouzbékistan et Kazakhstan.

¹¹ Ils bénéficieront encore des projets régionaux et d'autres services de la FAO.

- technologies, aussi bien pour l'intensification des cultures, des biotechnologies, de la mécanisation ou de l'industrialisation agricole).
- c) Les projets pilotes peuvent servir à présenter des politiques, des démarches et des technologies. Ils ne doivent toutefois être utilisés qu'à bon escient, là où ils sont réellement nécessaires et où les décideurs utiliseront par la suite les résultats et où les conditions préalables requises sont réunies en vue d'un développement éventuel des éléments considérés importants par le projet pilote.
 - d) L'incidence du soutien aux réformes et au renforcement institutionnel est en général plus marquée là où des bouleversements majeurs ont lieu (comme les pays de la CEI) ou lorsque des mesures institutionnelles n'ont pas abouti (par exemple pour la gestion de l'eau, des forêts et des pêches). Il convient toutefois de bien prendre garde que les efforts de renforcement institutionnel ne pèsent pas à l'excès sur les capacités du gouvernement.
 - e) La FAO joue un rôle important dans les activités de redressement à la suite d'importantes crises (guerre et troubles civils) et dans le maintien des conditions d'existence lorsque les crises sont en cours. Les pays à revenus moyens et les pays très peuplés, n'ont pas besoin de l'aide d'urgence de la FAO en cas d'inondations, de sécheresse ou autre. Ils peuvent cependant y recourir dans le cas de maladies transfrontières, comme récemment la peste aviaire, quand un soutien est nécessaire au plan des politiques et des stratégies, plutôt qu'au niveau des apports matériels.

4.2 Mise en oeuvre décentralisée du Programme de terrain pour répondre aux besoins des États Membres

97. L'évaluation a noté qu'un Programme de terrain de dimensions limitées s'accompagne souvent d'une présence réduite de la FAO et d'une capacité médiocre d'action comme partenaire des gouvernements et de la communauté internationale. Il ressort des discussions engagées avec les donateurs qu'il existe dans de nombreux pays des possibilités d'expansion, pour les contributions de la FAO, si l'Organisation est prête à établir des partenariats flexibles, à accepter de jouer un rôle de soutien et non seulement un rôle de premier plan, et à donner la preuve de ses capacités techniques et d'exécution.

98. Le processus de décentralisation du Programme de terrain a entraîné des effets tant négatifs que positifs et ouvre des perspectives pour l'avenir. On estime que les effets néfastes des premières étapes du processus ont favorisé un recul de la mise en œuvre du Programme de terrain, sur des fonds extrabudgétaires, même si cela ne semble plus maintenant le cas et si les causes de ce phénomène sont complexes. Le facteur principal a été le désengagement du PNUD du système d'exécution des organismes des Nations Unies. Les répercussions ont été importantes, à un moment où les réductions globales du budget de la FAO rendaient impossible le maintien de la capacité opérationnelle mise en place auparavant au Siège. Parallèlement, les donateurs s'intéressaient moins à l'agriculture. Le financement des projets a reculé en faveur de diverses formes de soutien octroyées aux programmes et aux budgets. L'option de la mise en œuvre dans les pays a été le plus souvent retenue et plusieurs donateurs eux-mêmes ont procédé à une décentralisation, à l'échelon des pays. La décentralisation de la FAO devient de plus en plus importante, si l'on veut maintenir le Programme de terrain (sur financement extrabudgétaire) et faire appel à de nouvelles sources de financement.

99. On peut aussi donner un poids exagéré à ces effets, du fait de la complexité du phénomène. Le PCT est l'indicateur qui permet le mieux d'évaluer si le processus d'évolution, au cours de la décentralisation, a restreint le Programme de terrain, puisqu'il est financé sur des fonds propres de la FAO, qui ne sont donc pas soumis à des facteurs externes. À la suite des récentes mesures de décentralisation, le PCT connaît maintenant un net renversement de tendance, pour les dépenses et les approbations. En outre, il est évident que l'ensemble du système global de traitement des projets du PCT est satisfaisant. Les dépenses affectées aux projets du PCT qui se montaient à 37,2 millions de dollars EU en 1995 ont chuté en dessous de 22,8 millions de dollars EU en l'an 2000, mais on a enregistré une reprise (51,4 millions de dollars EU) en 2003. Certains aspects du PCT posent encore problème, notamment les retards, mais **l'évaluation conclut** que la décentralisation de l'exécution des projets de terrain, qui relève des Représentants de la FAO, est maintenant effective.

100. Les Représentants de la FAO élaborent maintenant dans les pays un programme de travail, pour la FAO, qui s'inscrit à part entière dans leur rapport annuel. Certains, par exemple au Mozambique, ont même préparé des documents sur le programme de pays. En mai 2004, 49 programmes ont été élaborés. En Afrique australe et orientale et en Amérique latine, on a enregistré diverses missions de programmation interdisciplinaires conduites par les sous-divisions d'assistance en matière de politiques. Ailleurs, certaines missions ont été entreprises par les sous-divisions, sans autre personnel technique selon les informations fournies par les Représentants de la FAO, un document national de stratégie, destiné à encadrer l'action de la FAO, aurait été élaboré dans 38 pour cent des pays dotés d'un Représentant de la FAO. La grande majorité des Représentants de la FAO (90 pour cent) et les coordinateurs nationaux se sont prononcés en faveur d'un tel programme (seulement la moitié des fonctionnaires principaux du Siège partagent ce point de vue).

101. L'Équipe d'évaluation a suggéré comment la FAO pourrait mieux soutenir la réponse du Programme de terrain aux besoins des pays, dans le cadre de la décentralisation. Le premier consiste à adapter les réponses de la FAO aux priorités des pays. À cet effet un dialogue soutenu au plan national est indispensable. La présence de la FAO dans les pays doit permettre de conduire ce dialogue, de le canaliser et d'établir par son intermédiaire les priorités de travail de la FAO dans le pays, d'élaborer des activités spécifiques et de gérer le cycle du projet.

102. **L'Équipe d'évaluation a estimé** que tous ces efforts allaient dans la bonne direction. Toutefois, elle a noté (et les partenaires de développement et les gouvernements lui ont fait remarquer) que l'Organisation plutôt que de donner au Représentant de la FAO le pouvoir d'engager un dialogue continu avec les autorités nationales (en vue d'élaborer le Programme de terrain et pour bénéficier des possibilités d'investissement dans le cadre des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, du NEPAD, etc.) préférerait souvent s'appuyer fortement sur les contributions à court terme des Sous-Divisions d'assistance en matière de politiques, de la Division d'assistance en matière de politiques et de la Division du Centre d'investissement, à Rome. L'Équipe d'évaluation a aussi examiné un certain nombre de documents préparés par ces missions au cours des visites effectuées dans les bureaux des pays et dans les bureaux régionaux, et a signalé que dans nombre d'entre eux, il n'y avait pas de priorités établies ou que les stratégies faisaient totalement défaut. Ces documents, peu diffusés, n'entraînaient pas toujours la participation des parties, qui ne les avaient pas rédigés (y compris dans certains cas le Représentant de la FAO et les pays eux mêmes, la FAO dans son ensemble et les donateurs). Exception faite de l'Amérique latine, l'Équipe d'évaluation a constaté que la participation des pays se réduisait souvent à une consultation de la part de la mission chargée de préparer ces documents. L'équipe n'a pu relever aucun cas où les documents avaient été élaborés en étroite collaboration avec les donateurs. Le problème majeur reste toutefois l'absence de toute reconnaissance officielle dans le pays, ou à la FAO. Ces documents ne sont pas acceptés, ni même reconnus, comme attestant de la stratégie de la FAO dans les pays concernés.

103. Le PCT de la FAO est un outil très important de l'Organisation, pour élaborer une intervention par le biais du Programme de terrain. **L'évaluation a toutefois constaté** que divers facteurs (une latitude réduite du PCT, le manque de pouvoir des Représentants de la FAO, qui ne peuvent pas décider de son utilisation, ainsi que les retards) ne lui permettent pas de réaliser pleinement ses possibilités. Pour simplifier, toutes les questions relatives aux PCT, seront traitées ensemble dans le présent rapport (para. 9.11).

Recommandation 1 (à mettre en œuvre au plus tôt): Pour répondre aux besoins des pays et sous la responsabilité du Représentant de la FAO, **des cadres à évolution continue** (sur quatre ans) relatifs aux priorités de la FAO dans les pays, devraient être élaborés avec les gouvernements et, le cas échéant, les donateurs, et soutenus si nécessaire, par un appui technique et politique de la FAO. Ces cadres devraient définir de manière souple les priorités de la FAO, dans le soutien des stratégies nationales (notamment les DSRP et les stratégies nationales de sécurité alimentaire élaborées avec l'aide de la FAO). Les cadres prioritaires devraient être à évolution continue (réexaminés tous les ans ou tous les deux ans). Ils ne devraient pas être considérés comme des plans ou des programmes car l'Organisation ne dispose pas de ressources financières de base à leur allouer, mais il faudrait définir les objectifs poursuivis. Il convient de faire attention à ce qu'ils ne soient pas un simple aide-mémoire. Pour chaque cadre, un accord devrait être pris avec le gouvernement et concrétisé au plus tôt. Ces cadres devraient être reconnus officiellement à la FAO et être approuvés par le Comité d'examen des programmes et des projets (CEPP). Ils devraient servir à mobiliser des fonds pour une mise en œuvre par la FAO ou d'autres organismes et à allouer des financements du PCT, améliorant ainsi l'action de l'Organisation, sa cohérence et son image. Ils devraient servir à établir les priorités régionales, de caractère normatif, et aider à encourager la planification des besoins de soutien technique.

4.3 Partenariats avec la communauté internationale, dans les pays

104. L'Équipe d'évaluation a constaté (cela n'a pas toujours été le cas auparavant), que la FAO coopère maintenant de manière active avec la communauté internationale, notamment dans les équipes nationales des Nations Unies où, en général, elle participe autant que d'autres institutions spécialisées des Nations Unies. Toutefois, 19 pour cent des Représentants de la FAO qui ont répondu aux questionnaires, considèrent que les nombreuses requêtes émanant du Coordonnateur résident des Nations Unies sont un problème.

105. L'Équipe d'évaluation a relevé des exemples importants illustrant les cas dans lesquels la FAO a joué un rôle de coordination dans le domaine de la sécurité alimentaire et du développement rural, soit directement, soit comme facilitateur auprès du gouvernement ou du Coordonnateur résident des Nations Unies. Les partenaires internationaux ont reconnu que les autres institutions spécialisées des Nations Unies ne disposent pas de fonds similaires au PCT susceptibles d'être utilisés pour encourager les partenariats. Toutefois, un certain nombre de facteurs ont été dénombrés, qui empêchent la FAO de mobiliser pleinement des ressources par le biais de partenariats. Le plus important de ces facteurs, souvent mentionné par les partenaires internationaux, semble être le manque de pouvoirs des représentants de la FAO, ce qui explique pourquoi l'Organisation est parfois tenue à l'écart. L'accent a été mis sur les facteurs suivants qui, à leur avis, limitent de manière significative la participation des pays à des partenariats:

- a) manque d'un cadre établissant les priorités des activités de la FAO dans le pays, qui pourrait servir de référence aux autres organismes et permettre d'examiner les possibilités de synergies (Recommandations 1);
- b) politiques et stratégies inadaptées, au sein des bureaux des Représentants de la FAO (voir para 8.1);
- c) pouvoirs restreints des Représentants de la FAO: ils ne peuvent ni accepter des fonds au nom de l'Organisation (même pour de très petits projets) ni approuver des projets du PCT. En outre leur marge de manœuvre pour l'utilisation du PCT est réduite (voir para 9.1);
- d) difficultés rencontrées par la FAO pour soutenir les fonctions de coordination et de mise au point des politiques dans les pays, compte tenu du manque de fonds destinés à cet effet, par le biais du PCT ou d'autres sources; pouvoirs restreints pour accepter avec toute latitude de petites sommes provenant d'autres partenaires (voir para 9.1);
- e) réticence de la FAO, bien qu'aucune règle ne l'interdise, à coopérer en tant que partenaire mineur, même lorsque le PCT pourrait mobiliser des ressources nettement plus importantes dans des domaines conformes aux objectifs de l'Organisation.

106. En plus des questions d'ordre général concernant les partenariats dans le cadre de la décentralisation, l'évaluation a examiné la possibilité d'établir des partenariats particuliers, au niveau national, qui ont été signalés par divers États Membres et qui ont été pris en considération par les organes directeurs. La question du partage des locaux avec les Nations Unies a aussi été examinée (voir para 5.5). Cela concernait également le FIDA et le PAM ainsi que le partenariat avec l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture en Amérique latine (IICA).

107. Après une période de ralentissement de la collaboration, l'évaluation a constaté que la situation des partenariats de la FAO avec le PAM s'était considérablement améliorée dans le cadre des secours d'urgence. La FAO a collaboré étroitement avec le PAM et d'autres organismes des Nations Unies et partagé notamment des locaux dans le cadre des secours d'urgence en Afrique australe. Il existe maintenant la possibilité de renforcer cette collaboration sur le terrain dans les domaines où les mandats des deux organisations se rejoignent, en particulier l'évaluation de la sécurité alimentaires et les programmes d'amélioration de la nutrition destinés aux populations particulièrement désavantagées, notamment celles touchées par le VIH/SIDA.

108. Le FIDA est en train d'instaurer différentes modalités de présence dans les pays. L'évaluation a relevé que la FAO et le FIDA ont nettement amélioré leur partenariat au niveau mondial où, avec le PAM, ils se sont faits les promoteurs de l'Alliance internationale contre la faim. Toutefois, le tableau est nettement moins satisfaisant au plan national, la synergie naturelle qui devrait exister entre le FIDA et la FAO, ayant du mal à s'établir. Le FIDA est souvent le principal donateur dans le secteur agricole; la FAO, de son côté, dispose à la fois de connaissances techniques et d'un bureau de pays. Cela dit, le FIDA tend à préférer le PNUD, le PAM ou d'autres organismes lorsqu'il doit s'établir dans un pays. La FAO, qui ne cache pas ses difficultés financières, ne fournit pas de services à titre gratuit, même de nature technique. Le FIDA s'est donc tourné vers des organisations susceptibles de le faire, pour établir avec elles des partenariats sur des projets. Il pourrait bien s'agir d'une occasion manquée, tant pour la FAO que pour le FIDA, qui auraient pu renforcer mutuellement leurs avantages comparatifs.

109. Les activités de l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA) sont axées sur la promotion du développement de l'agriculture durable, de la sécurité alimentaire et de la prospérité dans les communautés rurales. L'IICA agit par le biais d'un réseau de bureaux de pays couvrant l'Amérique latine et les Caraïbes. Certaines personnes consultées par l'Équipe d'évaluation ont déclaré que la réactivité de la FAO dans le secteur des politiques était moins performante que celle de l'IICA. La similitude des domaines relevant du mandat de l'IICA et de celui de la FAO a conduit, en 2002, à la signature d'un accord de coopération, entre les Directeurs généraux des deux organisations. L'évaluation a noté que les deux organisations échangent des informations dans les pays, mais qu'elles n'ont pas encore entrepris une action commune concrète. L'IICA souhaite néanmoins approfondir la collaboration. Un certain nombre de pays ont suggéré que leurs relations devraient évoluer vers **une fusion du type OMS/OPS mais l'évaluation est contraire à cette position**, compte tenu des orientations différentes des deux organisations et des attentes différentes qu'elles suscitent auprès des États Membres.

110. Selon l'évaluation, il est important que les deux organisations poursuivent le dialogue qui a été engagé et évitent tout chevauchement. Elle préconise en outre d'accroître les efforts pour déterminer des secteurs qui pourraient bénéficier d'une collaboration sur des points particuliers, tant au niveau des politiques ou des stratégies, que sur des projet, surtout lorsque la FAO et l'IICA disposent toutes deux d'un avantage comparatif sur un aspect différent de la question à régler. Les efforts devraient se poursuivre dans les pays et être accompagnés également de discussions entre l'IICA et le Bureau régional de la FAO à Santiago. L'évaluation a également signalé qu'il convenait d'étudier l'utilité de réunions conjointes ou parallèles, notamment pour ce qui est des conférences régionales des deux organisations.

111. **Des considérations similaires relatives à l'amélioration des partenariats s'appliquent aussi à d'autres organisations agricoles**, par exemple au Proche-Orient.

Recommandation 2: Il est recommandé que la FAO poursuive le renforcement des partenariats dans les pays et les régions, notamment avec le PAM et l'IICA. En particulier, l'Organisation devrait rechercher activement les possibilités d'accroître la coopération avec le FIDA, notamment en ce qui concerne leur représentation dans les pays. À cet effet, la FAO et le FIDA devront faire preuve de souplesse et accepter parfois la prééminence de l'autre organisation.

4.4 Activités normatives dans les pays et dans les régions et rôle des conférences régionales

4.4.1 Représentations de la FAO et accès aux informations techniques de l'Organisation

112. Au cours des visites effectuées dans le pays, l'Équipe d'évaluation s'est trouvée confrontée à une situation hétérogène quant à la disponibilité et à l'utilisation des informations et des publications de la FAO (version électronique ou papier). Ces documents sont en général bien accueillis et dans certains cas retenus fort utiles par les fonctionnaires nationaux. À plusieurs reprises, il a été dit à l'Équipe d'évaluation que la FAO était la seule source d'information statistique sur des données essentielles pour les donateurs et les pays. Toutefois, dans de nombreux pays (même à revenus moyens), on note des difficultés d'accès à l'Internet et des problèmes d'utilisation, même pour les fonctionnaires de haut niveau, surtout dans les provinces. Des problèmes de langue sont aussi mentionnés. Les versions papier des publications de la FAO ne semblent pas avoir une meilleure diffusion dans les pays et elles s'accumulent souvent dans les bureaux des ministères.

113. L'évaluation n'a pas pu se rendre systématiquement dans toutes les bibliothèques des Représentants de la FAO, dans les pays visités, mais l'impression générale est qu'à de rares exceptions près, elles sont assez mal tenues et peu fréquentées. Par ailleurs, l'accès au site web de la FAO à partir des bibliothèques est souvent de qualité médiocre. Les mesures de sécurité visant à protéger le personnel des Nations Unies rendent encore plus difficile l'accès aux locaux de la FAO.

114. **L'évaluation a conclu** que les Représentants de la FAO doivent assurer une meilleure circulation des informations techniques de la FAO dans les pays, et faire savoir que du matériel de la FAO est disponible, sous format électronique. Les dépenses consacrées à l'amélioration des bibliothèques des Représentants de la FAO ne semblent pas toujours rentables.

4.4.2 Activités normatives régionales

115. Les activités normatives sont fondamentales dans toutes les régions, pour les groupes de pays ayant des problèmes communs. Cet aspect est important pour tous les pays, mais il concerne surtout les pays à revenus moyens. Les activités situées sur une ligne de démarcation assez floue, entre les activités normatives et le soutien technique, dans des domaines tels que l'évaluation de la sécurité alimentaire ou le développement des échanges sous-régionaux, ont souvent une application particulière dans les pays les moins avancés, notamment en Afrique. Le travail normatif effectué à l'échelle mondiale a parfois eu certaines répercussions à l'échelon régional (par exemple, étude du secteur forestier; gestion des pêches; évaluation de la sécurité alimentaire). D'autres formes d'activités normatives concernent la formation et la sensibilisation, notamment pour les questions d'ordre commercial relatives aux négociations de l'OMC et pour les questions non tarifaires relatives au commerce des produits agricoles et alimentaires. De même certains programmes techniques basés au Siège pourraient bénéficier de la présence de fonctionnaires détachés dans les pays, travaillant directement sur certains points (par exemple les organismes régionaux des pêches ou le développement régional des SICIAV).

116. L'Équipe d'évaluation a noté qu'actuellement, la programmation du travail normatif relève des départements techniques du Siège. Les bureaux régionaux contribuent à la programmation de deux manières: d'une part, les services et les fonctionnaires consultent, dans une certaine mesure, les fonctionnaires régionaux sur le programme mais, en général, leur rôle est

très limité; d'autre part, les représentants régionaux fournissent aux départements du Siège des indications sur les priorités régionales, en tenant compte des opinions exprimées lors des conférences régionales. Leur utilité est très variable et il ne s'agit parfois que d'une simple liste énonçant les contributions des fonctionnaires techniques régionaux. Le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique a mis au point un document de cadre stratégique et la Conférence régionale pour l'Europe a établi les priorités pour l'Europe au sein du Cadre stratégique pour la FAO. Le Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la présentation de rapports sur son exécution (PIRES), disponible sur Internet, permet aux régions de voir ce que proposent les départements du Siège. Il n'existe pas de programme normatif régional de la FAO (entités de programmes) pour l'instant, mais rien n'exclut cette éventualité.

117. L'évaluation a noté que l'intégration des bureaux régionaux au processus de programmation s'est améliorée depuis la décentralisation de 1994-95. Cependant, dans l'ensemble, les positions régionales étaient mal présentées et n'ont bénéficié que d'une faible priorité dans les départements du Siège. Les Représentants de la FAO ont la possibilité d'indiquer dans leurs rapports, les points qui sont, à leur avis, prioritaires pour l'aide de la FAO. Le Bureau OCD attire apparemment l'attention des départements du Siège sur ces informations, mais selon l'évaluation, il semblerait que le rôle formel des Représentants de la FAO dans la planification des activités normatives, soit actuellement très limité et que leurs opinions ne soient pas intégrées au plan régional.

118. **L'évaluation a conclu** qu'il était fondamental d'établir des liens étroits entre le travail normatif global et les besoins spécifiques des différents pays, groupes de pays ou régions. Les mesures actuellement en vigueur ne sont pas totalement satisfaisantes, faute d'un système interactif efficace (permettant d'obtenir une analyse unifiée des besoins régionaux dans le domaine des activités normatives) et compte tenu de la nécessité de renforcer les liens entre les bureaux décentralisés et le Siège (pour ce qui est de la planification et de l'exécution des activités normatives).

Recommandation 3 (pour l'exercice 2006-07) Travail normatif et travail de soutien des groupes de pays, au plan stratégique:

- a) Les représentants régionaux devraient pouvoir engager des discussions approfondies avec les unités techniques pertinentes sur le travail normatif relatif aux diverses régions et aux groupes de pays. De telles entités pourraient souvent recouper les Grands programmes techniques et économiques (départements). Comme elles seront axées sur les priorités régionales d'ensemble plutôt que sur des données techniques particulières, il est proposé d'affecter une partie des ressources du Chapitre 2 (programmes techniques) aux entités de programmes régionales/sous-régionales et aux objectifs majeurs des entités de programme globales, qui devraient être examinées dans leur ensemble avec les unités techniques pertinentes. Ces activités devraient intégrer le travail du personnel du Siège et celui des régions. On estime que les entités de programme régionales devraient également fournir la possibilité de bénéficier de financements extrabudgétaires complémentaires pour les questions qui ont une priorité élevée dans la région.
- b) Les priorités régionales devraient être définies en ayant recours à:
 - une analyse des points communs dans le cadre des priorités des pays;
 - des discussions entre les bureaux régionaux et les Représentants de la FAO;
 - une analyse des objectifs du travail normatif global, qui doit être adapté en vue d'une application dans les régions;
 - des discussions relatives aux priorités du programme au cours de la Conférence régionale, dans le cadre du PMT, en accordant une attention particulière aux entités de programme régionales et aux questions d'envergure mondiale intéressant les régions;
 - la pleine participation des représentants régionaux aux discussions relatives au PMT et au PTB.

119. Cela ne devrait pas déboucher sur un modèle d'intégration verticale rigide de programmation du travail de la FAO, à partir des pays. L'évaluation a signalé les risques d'une budgétisation trop stricte des fonds destinés aux programmes, dans les pays (comme dans certaines autres institutions spécialisées). Le modèle proposé pour la FAO devrait permettre de répondre aux besoins des pays par le biais de programmes régionaux et mondiaux. Le travail normatif régional devrait s'inscrire dans un programme intégré de la FAO. Le travail normatif mondial devrait continuer à rassembler les potentialités, les possibilités et les avantages comparatifs au niveau mondial, tout en favorisant les perspectives des pays et des régions.

120. La part des ressources affectée au travail normatif ne devrait pas être uniforme, dans toutes les régions ou sous-régions. Parallèlement, si les recommandations de l'évaluation sont suivies (pour ce qui est de l'organisation des services techniques offerts aux pays) l'orientation devrait aller dans le sens d'un soutien direct aux pays, par le personnel technique régional. Les discussions relatives aux besoins des pays ont fait ressortir qu'en Afrique et dans le Pacifique, il s'agirait surtout de demandes de services d'appui technique. Ailleurs, les activités normatives revêtent une grande importance, notamment celles qui sont à cheval entre le soutien normatif et technique d'un groupe de pays qui doivent affronter les mêmes problèmes. Ces activités pourraient être soutenues par les entités de programme régionales.

4.4.3 Le rôle des conférences régionales

121. Les membres de l'Équipe d'évaluation ont participé en qualité d'observateurs à deux Conférences régionales de la FAO¹². Ils ont également reçu des informations des États Membres sur la question, au cours des visites dans les pays, et par le biais de questionnaires. L'organisation des Conférences régionales a changé mais les États Membres considèrent qu'elles sont encore trop standardisées (ordre du jour et démarche) et qu'elles ne facilitent pas toujours un dialogue réel respectant la spécificité culturelle des régions. Les États Membres estiment qu'il est important que l'Organisation écoute attentivement les points de vue des pays lorsqu'elle prépare les conférences. Parmi les pays qui ont répondu aux questionnaires, 47 pour cent estiment que, dans l'ensemble, les conférences régionales sont utiles (mais 13 pour cent seulement en Amérique latine et de 25 pour cent en Asie). Le principal problème soulevé par les pays est que les conférences ne sont pas suffisamment axées sur les questions ayant une priorité régionale. Les États Membres estiment aussi que les opinions exprimées au cours des conférences régionales ne sont pas suffisamment prises en compte lors de l'établissement du programme de travail de la FAO.

122. Les conférences peuvent mettre en lumière les problèmes fondamentaux d'une région, mais ce potentiel n'a pas toujours été pleinement exploité. Selon l'évaluation, les États Membres estiment que les sujets traités lors des conférences ne doivent pas faire double emploi avec ceux qui sont déjà examinés dans d'autres instances régionales et qu'ils doivent déboucher sur des conclusions claires et précises et des recommandations. Ils sentent le besoin de participer à un processus qui se traduise par des mesures prises par la FAO et ses États Membres. La FAO n'est pas le seul organisme régional s'occupant d'agriculture dans de nombreuses régions et si les conférences régionales doivent consolider leur rôle « de forum agricole de chaque région », des partenariats avec d'autres organisations et la participation d'autres organisations aux travaux pourraient avoir toute leur importance. Dans la mesure du possible, le calendrier devrait favoriser leur participation au processus de planification du programme de la FAO.

Recommandation 4 (à mettre en oeuvre au plus tôt): Les conférences régionales devraient être conçues de sorte que leur organisation et leur travaux répondent aux besoins des régions et pour qu'il soit tenu compte de leurs positions dans le processus de programmation, de planification et de budgétisation, notamment pour les activités régionales.

¹² Amérique latine et Caraïbes et Proche-Orient.

5 PRÉSENCE DE LA FAO DANS LES PAYS: RESSOURCES ET MODALITES

123. Dans les pays, la capacité est étroitement liée à la compétence du personnel, au soutien technique et administratif et à la délégation de pouvoirs. Ces aspects seront examinés plus loin aux paragraphes 6.3.8, 8.1, 9.1 et 9.2. La présente section étudie les modalités relatives à la présence dans un pays et aux moyens d'assurer des ressources suffisantes.

5.1 Diminution des ressources et adaptation des capacités des bureaux de pays aux besoins

124. Grâce à diverses formes de représentation, la couverture géographique des pays a augmenté d'environ 23 pour cent, depuis 1994. Du fait des compressions budgétaires de 2004-05, les fonds affectés au réseau des Représentants de la FAO ont diminué de plus 10 pour cent par rapport au budget initial qui lui-même avait été établi en tenant compte d'un nombre élevé de postes vacants. La dimension relativement réduite des bureaux (en règle générale un Représentant de la FAO et 7 à 10 personnes recrutées sur place) atteste de la diminution des ressources, tout comme le nombre de postes vacants non pourvus de Représentants de la FAO et, dans une moindre mesure, de fonctionnaires locaux de haut niveau (mesure rendue nécessaire pour des raisons budgétaires). Selon toutes les personnes consultées, ces vacances de postes ont entravé de manière très grave et négative l'efficacité de l'action de la FAO. En réponse aux questionnaires, 57 pour cent des Représentants de la FAO ont estimé que les postes non pourvus de Représentants de la FAO constituaient un problème (importance modérée ou majeure). L'élaboration du Programme de terrain, le dialogue au niveau des politiques et les partenariats ont tous souffert de ce phénomène, tout comme la réputation de la FAO. La FAO a, dans une certaine mesure, couvert les postes essentiels en faisant appel à des retraités de la FAO, pendant de courtes périodes. Cette solution est préférable à un poste non couvert, mais n'est pas entièrement satisfaisante (cependant l'utilisation d'un fonctionnaire retraité pour une période plus longue, de 12 à 18 mois, pourrait résoudre parfois certains problèmes).

125. En 2003, 37 pour cent des postes de Représentants de la FAO¹³ ont été vacants pendant une partie de l'année (la durée moyenne a été de 5,3 mois). La vacance la plus longue a été de 13 mois. Les compressions budgétaires de 2004-05 devraient encore aggraver la situation. De même, si les mesures prises en vue de remplacer un Représentant de la FAO n'interviennent qu'après son départ, cela peut compliquer les formalités d'accréditation du nouveau Représentant de la FAO.

Tableau 4: Durée des vacances de postes, pour les Représentants de la FAO

Durée de la vacance de poste	0-3 mois	4-7 mois	Plus de 7 mois
Pourcentage des vacances des postes	38 %	24 %	38 %

126. Dans les bureaux de la FAO, le personnel compte au maximum 22 personnes recrutées sur place (un pays d'Amérique latine) et au minimum cinq personnes (dans plusieurs pays). Les bureaux comptant 15 personnes ou plus, représentent 8 pour cent de l'ensemble. Ils sont tous situés en Amérique latine, où les gouvernements prennent en partie le coût du personnel national. Trente-deux pour cent des bureaux comptent de 10 à 14 personnes recrutées sur place (ce groupe comprend quelques pays d'Afrique ayant un nombre relativement élevé de personnes sous-alimentées et fortement tributaires de l'agriculture). En outre, 40 pour cent des bureaux ont des effectifs nationaux de 5 à 9 personnes. Le Bureau OCD distingue trois catégories de Représentations de la FAO et leur personnel devrait correspondre à divers critères relatifs aux pays. D'après le Bureau OCD il s'agit notamment de la part de la main d'œuvre agricole dans la population totale, du PIB et de l'ampleur du Programme de terrain. Il existe en outre des pays supplémentaires couverts par des accréditations multiples. Il a aussi été noté que les compressions

¹³ Calculé à partir des pays dotés d'un Représentant de la FAO de plein droit, résident, et ne relevant pas d'un bureau régional et sous-régional (Iraq exclu, le poste étant vacant pour des raisons particulières).

budgétaires ont limité ces différences en réduisant le plus possible les effectifs de chaque bureau. L'évaluation a examiné du point de vue statistique les ressources en personnel pour chaque représentation de la FAO par rapport à l'ampleur du Programme de terrain et aux besoins du pays (nombre de personnes sous-alimentées et nombre de personnes tributaires de l'agriculture). Il a été impossible d'établir un rapport direct entre ces éléments.

127. **L'évaluation a conclu** que la structure décentralisée doit fonctionner au mieux dans le cadre du budget disponible. La présence de la FAO dans les pays est de plus en plus limitée et elle n'est pas répartie de manière uniforme du fait de l'amenuisement des ressources. Aucune redéfinition satisfaisante des bureaux de pays de la FAO n'a été effectuée récemment en vue d'équilibrer les besoins et les ressources disponibles. Ainsi, dans un certain nombre de pays, les fonds affectés aux Représentants de la FAO et aux nouveaux FAOR/ fonctionnaires techniques détachés ne sont pas adaptés aux besoins (compte tenu du nombre relativement bas des personnes sous-alimentées, de la part réduite de la population qui se consacre à l'agriculture, des dimensions modestes de l'économie agricole et, dans certains cas, du PIB relativement élevé, sauf dans les pays ayant des besoins spécifiques comme les petits États insulaires). Parallèlement, d'autres pays ayant un grand nombre de personnes sous-alimentées et une part importante de la population tributaire de l'agriculture ne reçoivent pas les ressources qui leur sont dues en termes de dimension et de capacité des bureaux de pays. Enfin, certains pays, notamment ceux du groupe de la CEI, ne sont absolument pas couverts de manière satisfaisante.

128. **On est arrivé à la conclusion que la politique visant à avoir le plus grand nombre possible de pays dotés d'un Représentant de la FAO agit négativement sur l'efficacité.** Certaines institutions spécialisées des Nations Unies, comme l'UNESCO ont fermé divers bureaux de pays en vue d'obtenir une meilleure efficacité d'ensemble, en fonction des ressources disponibles. Certains fonds et programmes des Nations Unies, comme le PNUD et le PAM ont également fermé des bureaux de pays.

5.2 Modalités de la présence dans les pays

5.2.1 Accréditations multiples

129. Les Représentants de la FAO à accréditations multiples ont répondu à l'unanimité dans les questionnaires qu'ils estiment que les autres pays dans lesquels ils ont été accrédités n'avaient pas besoin, à leur avis, d'un représentant à temps plein. Les informations essentielles fournies surtout par les Représentants de la FAO ont souligné le bien-fondé des accréditations multiples mais signalé que les fonctionnaires nationaux de programme, recrutés dans les pays d'accréditation secondaire, sont en général d'un niveau trop bas. Pour que les accréditations multiples puissent fonctionner de manière satisfaisante, le Représentant de la FAO doit se rendre fréquemment dans le pays, ce qui peut être difficile, mais qui devrait clairement être prévu dans le plan de travail. Un fonctionnaire international chargé de Djibouti, où il se rend souvent, est en poste à Addis Ababa et cela semble donner de bons résultats. Par ailleurs, il a aussi été relevé qu'un poste de Représentant de la FAO a été vacant, mais qu'un très haut fonctionnaire local a assuré ses fonctions, à la satisfaction de toutes les parties concernées. Ce pays s'accommode donc parfaitement, dans la pratique, d'un Représentant de la FAO national. De nombreux ajustements pouvaient aussi être pris pour rendre le système plus efficace. Ainsi, le Représentant de la FAO au Botswana est en poste à Harare et, faute de vol direct, il doit changer d'avion en Afrique du Sud, où est en poste un Représentant de la FAO, à une heure de vol de Gaborone.

130. Dans plusieurs cas, des pays relativement petits, dont les capitales sont à quelques heures de distance en voiture ou à une heure de vol, ont actuellement des Représentants de la FAO distincts. L'évaluation a examiné les possibilités d'augmenter le nombre d'accréditations multiples, en tenant compte de la proximité et du volume de travail et estime qu'il **serait possible d'y avoir recours à juste titre dans cinq des pays actuellement dotés d'un Représentant de la FAO/fonctionnaire technique détaché et dans cinq-six pays qui ont actuellement un Représentant résident de la FAO.** L'amélioration de la couverture géographique par le biais de groupes techniques situés dans des villes qui sont des plaques tournantes pour les liaisons aériennes, sous la direction d'un Représentant de la FAO ayant des accréditations multiples, est aussi envisageable surtout pour la CEI.

131. Les Coordonnateurs résidents des Nations Unies ont suggéré à l'Équipe d'évaluation que les fonctionnaires nationaux du programme dans les pays couverts par une accréditation multiple pourraient être accueillis dans les locaux du PNUD au lieu d'avoir des bureaux distincts, ce qui permettrait d'exercer une certaine supervision et de faciliter leur intégration à l'équipe nationale des Nations Unies dans leurs pays et d'affirmer leur position vis-à-vis du gouvernement. Cela pourrait aussi être un avantage pour les transactions financières que le PNUD doit effectuer dans ces pays au nom de la FAO. Cette idée digne d'intérêt devrait être davantage approfondie et les coûts des dispositions correspondantes devraient être définis d'un commun accord avec le PNUD.

5.2.2 Fonctionnaires administratifs internationaux en poste dans les représentations de la FAO

132. L'évaluation a relevé que les fonctionnaires administratifs internationaux en poste dans les bureaux des Représentants de la FAO (16 en tout) étaient affectés à diverses tâches liées au programme et à l'administration, mais qu'ils n'étaient pas toujours adaptés à ces fonctions. L'Équipe d'évaluation a également été informée par la FAO que les fonctionnaires administratifs internationaux fournissaient souvent un appui pour la formation et les systèmes, dans les pays voisins. L'évaluation n'arrive pas à s'expliquer pourquoi les multinationales réussissent à avoir des effectifs nationaux, même à un niveau très élevé, dans la plupart des pays (comme le font les IFI) et que la FAO n'y parvient pas. Aussi bien pour les secours d'urgence que dans les situations où la FAO dispose d'un Programme de terrain important, il pourrait être envisagé de recruter le personnel administratif sur des fonds extrabudgétaires. Pour cela, la FAO doit attribuer à ce personnel national une classe suffisante, solution néanmoins moins onéreuse que celle des fonctionnaires internationaux. L'évaluation a conclu qu'il s'agit d'un secteur dans lequel il est possible de réaliser des économies en remplaçant les fonctionnaires internationaux par des fonctionnaires nationaux, sauf pour les secours d'urgence complexes, et de quelques autres situations spéciales.

5.2.3 Correspondants nationaux

133. Les correspondants nationaux sont des fonctionnaires gouvernementaux qui s'occupent des contacts et de la correspondance avec la FAO dans les pays en développement, là où il n'existe pas de Représentant de la FAO ou de fonctionnaire national de programme. Ils sont actuellement 24, et tous (sauf huit) relèvent d'un Représentant de la FAO, qui a une accréditation multiple. La FAO leur verse une petite rétribution sur la base de leur traitement et en fonction du temps consacré à la FAO (de 20 pour cent à un maximum de 60 pour cent). En général, ils ne semblent pas être reconnus par la communauté des Nations Unies dans le pays. En répondant aux questionnaires, les correspondants nationaux ont relevé que l'insuffisance du soutien de la FAO est un problème majeur, pour ce qui est des bureaux (50 pour cent) et du transport (67 pour cent). Par contre, les ordinateurs et les communications semblent en général donner satisfaction. Les instructions, les orientations et la formation de la FAO laissent souvent à désirer et sont un obstacle majeur signalé dans 29 pour cent des cas. Ils ont aussi mentionné l'absence d'un point de contact personnel à la FAO. Les résultats obtenus par les correspondants nationaux varient évidemment beaucoup, selon l'évaluation. On note que le rôle des correspondants nationaux diminuerait considérablement si les recommandations faites pour la couverture géographique de la CEI était acceptée (voir Section 6.5).

134. Le PNUD a suggéré que dans certains cas, par exemple lorsqu'il est difficile de trouver auprès du Ministère de l'agriculture une personne ayant les connaissances requises, il pourrait être envisagé d'utiliser à temps partiel un assistant du programme du PNUD. Cette hypothèse doit être évaluée au cas par cas.

5.3 Accroissement des ressources destinées aux bureaux de pays

135. Certaines des mesures susmentionnées pourraient permettre aux pays de bénéficier de ressources supplémentaires. L'évaluation a aussi constaté la volonté des pays de prendre en charge les bureaux et autres installations nécessaires aux représentations de la FAO, et dans le cadre du mécanisme Représentant de la FAO/fonctionnaire technique détaché. De nombreux pays prennent aussi à leur charge le coût du personnel national, ce qui permet dans certains cas de

réduire la contribution de la FAO et d'affecter des ressources à d'autres postes. Il semble qu'actuellement les contributions des gouvernements en espèces couvrent 8 pour cent des coûts des représentations de la FAO.

136. L'évaluation a aussi examiné un certain nombre d'autres possibilités susceptibles d'augmenter les ressources de la FAO, dans les pays:

- a) Capacité et Programme de terrain de la FAO: Plus les dimensions du Programme de terrain de la FAO augmentent dans un pays, plus la présence et la marge de manœuvre de l'Organisation se renforcent, grâce aux ressources accrues disponibles pour l'utilisation de consultants techniques, personnel national, etc. Les ressources extrabudgétaires du Programme de terrain peuvent être affectées au renforcement des capacités. Compte tenu des services couverts par les coûts normaux de soutien du projet, certains Représentants de la FAO font figurer le cas échéant, dans les budgets du projet, du personnel de soutien dont le coût est partagé pour les projets mis en place dans une représentation de la FAO. Ces modalités ont été adoptées pour les programmes de secours d'urgence, mais cela pourrait être plus fréquent. Ce même concept pourrait aussi s'appliquer à la mise en commun des connaissances techniques entre les projets. Avec l'accord du donateur, il pourrait aussi être possible de défrayer en partie certains postes de Représentants de la FAO pour les services d'un Conseiller technique principal, là où ces projets demandent une forte participation du Représentant de la FAO et relèvent d'un grand programme national. C'est déjà le cas au Guatemala, et avant de penser à utiliser cette formule pour d'autres pays ou pour le financement d'un poste entièrement à partir de ressources extrabudgétaires, il pourrait être envisagé de l'utiliser dans les pays qui ont déjà une représentation de la FAO, en élargissant les ressources disponibles.
- b) Recours à des volontaires et du personnel détaché: L'Équipe d'évaluation a relevé plusieurs cas où les Représentants de la FAO ont mobilisé un soutien considérable et précieux auprès de sources internationales et nationales, sous la forme de volontaires et de personnel détaché. Il a toutefois été signalé que les Représentants de la FAO ont des difficultés à fournir à ce personnel des ordinateurs et des codes d'accès au réseau, etc. Ces mesures souples doivent être encouragées et soutenues par les procédures de la FAO.
- c) Groupe d'experts dans les pays: De nombreux Représentants de la FAO ont des contacts avec des personnes qui ont des connaissances techniques et stratégiques. Si la FAO décidait d'établir des groupes d'experts techniques par pays, pour des questions scientifiques et stratégiques, sur la base d'une sélection tenant simplement compte des compétences et de l'expérience, cela permettrait à la FAO de bénéficier de conseils techniques selon les besoins, et d'avoir une instance de référence par exemple pour les missions de donateurs en visite dans les pays. Il est tout à fait possible, compte tenu du dévouement de nombreuses personnes, que ce groupe d'experts pourrait travailler dans une large mesure à titre bénévole, surtout si leur rôle est formellement reconnu par l'Organisation. Compte tenu des fortes pressions exercées sur les fonctionnaires techniques de la FAO, qui ont peu de temps disponible, les compétences techniques qui existent dans les pays permettraient de réagir plus rapidement à des besoins spécifiques que le Siège de la FAO ou les bureaux régionaux. Cela va aussi dans le sens de l'un des objectifs déclarés de la décentralisation, à savoir un plus grand recours aux compétences des pays. Toutefois, il faut reconnaître que ce mécanisme ne s'applique pas toujours. Dans certains pays, les gouvernements pourraient trouver que des conseillers indépendants font double emploi avec ceux du gouvernement et il conviendrait donc de parvenir à un accord avec les membres du groupe d'experts, pour délimiter clairement les rôles respectifs.
- d) Suppression de postes techniques régionaux afin d'augmenter les ressources des pays. Il a été suggéré à l'Équipe d'évaluation que la FAO devrait supprimer la plupart des postes techniques à l'échelon régional, afin de pouvoir détacher un fonctionnaire international en plus dans la plupart des pays ou encore de couvrir les coûts de deux ou trois fonctionnaires nationaux. Comme indiqué ci-après (Section 6.3), les services techniques fournis par les structures régionales ne sont pas totalement satisfaisantes, mais les pays Membres s'attendent que la FAO assure le transfert des expériences acquises au niveau régional ou mondial. **L'Équipe d'évaluation a donc conclu que l'accroissement des postes techniques dans les pays réduirait les capacités techniques de la FAO et affaiblirait, au lieu de renforcer, l'accès des pays aux compétences techniques pertinentes.** L'Équipe d'évaluation s'est donc

penchée sur la question de savoir comment rendre ces compétences techniques plus effectivement disponibles plutôt que sur le moyen de les remplacer par des compétences nationales ou de rétablir un poste du type fonctionnaire international chargé de programme dans les représentations de la FAO.

Recommandation 5 (à mettre en place au plus tôt, et à appliquer de manière continue): L'Équipe d'évaluation est convaincue que la structure décentralisée doit être organisée de la manière la plus efficace possible, dans les limites du budget disponible. La FAO devrait sans relâche et avec souplesse chercher les mesures permettant de répartir au mieux¹⁴ et avec le maximum d'efficacité les ressources. À cet effet, les aspects suivants devraient être pris en considération:

- a) recours accru aux accréditations multiples, notamment pour les pays actuellement couverts par un Représentant de la FAO à part entière. Parallèlement, les conditions liées à la couverture géographique d'un deuxième pays devraient être établies (comme les visites systématiques dans les pays et une participation plus ou moins régulière aux réunions de l'équipe de pays des Nations Unies). Les Représentants de la FAO devraient notamment passer en moyenne de 4 à 5 jours par mois dans les pays de la deuxième accréditation. La présence d'un personnel national de niveau satisfaisant devrait être assurée dans le pays de la deuxième accréditation;
- b) pour les pays dotés d'un Représentant de la FAO, les vacances de poste devraient être réduites et la présence constante d'un Représentant de la FAO en poste, prévue (avec si possible la présence de deux représentants pendant un mois, lors des passations de pouvoirs);
- c) remplacement de la plupart des fonctionnaires recrutés au plan international par du personnel national ayant les qualifications nécessaires et bénéficiant d'un classement de poste adéquat;
- d) soutien dans la mesure du possible des correspondants nationaux par le biais du mécanisme des accréditations multiples. Leurs capacités devraient être évaluées et lorsqu'il apparaît peu probable que le pays puisse fournir un correspondant national ayant les qualifications requises, avoir recours si possible à des assistants administratifs ou des chargés de programme de la FAO, en poste dans le pays. L'Équipe d'évaluation recommande aussi que les correspondants nationaux: i) relèvent toujours du Représentant de la FAO ou d'un fonctionnaire dont les responsabilités sont reconnues pour leurs pays, dans un bureau régional/sous-régional, ii) reçoivent une meilleure formation et une meilleure orientation de la part de la FAO et iii) reçoivent une rétribution basée sur une formule qui tienne compte du travail réellement effectué ainsi que d'autres critères liés aux résultats (au lieu d'un traitement fixe comme c'est le cas actuellement);
- e) importance accrue accordée aux intrants nationaux dans les bureaux de la FAO, notamment dans les pays à revenu moyen, et affectation à d'autres usages des économies ainsi réalisées;
- f) recours aux volontaires, aux détachements et aux experts nationaux;
- g) mesures souples destinées à mobiliser des ressources supplémentaires, notamment d'origine extrabudgétaire.

5.4 Représentants de la FAO/fonctionnaires détachés de la FAO

137. Les propositions relatives à la démarche visant à affecter aux bureaux de pays des fonctionnaires internationaux ont été examinés par le Conseil en novembre 2000, sur la base du rapport de la session conjointe préalable du Comité du Programme et du Comité des Finances¹⁵,

¹⁴ Position partagée par le Corps commun d'inspection en 2002: « Le Conseil pourra s'il le souhaite définir une série de critères objectifs pour pouvoir déterminer la nature et l'ampleur de la représentation de la FAO dans les pays. Ces critères devraient tenir compte non seulement des besoins spécifiques des pays tels qu'ils sont mesurés par leurs indicateurs du développement humain et leur qualité de pays à faible revenu et à déficit vivrier, mais aussi du rapport coût-efficacité des activités de la FAO à l'échelon national ».

¹⁵ Réunion conjointe de la quatre-vingt-quatrième session du Comité du Programme et de la quatre-vingt-quinzième session du Comité financier, septembre 2000, JM 2000/2 – « Tenant compte des préoccupations exprimées par certains Membres, les Comités ont reconnu que ces propositions doivent être appliquées avec précaution, en tenant dûment

qui « ont reconnu que ces propositions doivent être appliquées avec précaution ». Ce mécanisme repose essentiellement sur deux éléments: i) un fonctionnaire technique est détaché dans un pays dans lequel il n'y a pas de Représentant de la FAO, lorsqu'un pays en fait la demande; et ii) le pays accepte de fournir un bureau et divers services (téléphone, voiture, secrétariat, etc.). L'Équipe d'évaluation a rencontré tous les FAOR/fonctionnaires détachés de la FAO au cours de visites dans le pays ou les a consultés par téléphone¹⁶. Tous les FAOR/fonctionnaires détachés de la FAO ont également complété des questionnaires. Les premiers résultats sont décourageants. Les FAOR/fonctionnaires détachés de la FAO ont signalé dans leurs réponses que le montant du budget affecté à leurs fonctions de représentation de la FAO, et la combinaison de ces fonctions et de leurs activités techniques, représentent un problème dont la portée est variable (limitée ou déterminante).

138. La plupart des pays ont respecté leurs obligations (locaux, personnel) mais ils s'en sont souvent tenus au strict nécessaire. Les FAOR/fonctionnaires détachés de la FAO ont signalé les difficultés rencontrées avec un personnel apathique, des véhicules sans carburant, des services médiocres de courrier électronique, etc. Ces conditions peuvent faire obstacle au travail du FAOR/fonctionnaire détaché de la FAO car l'essentiel lui fait défaut et il doit consacrer un temps considérable à résoudre des problèmes pratiques. Ces difficultés sont toutefois inhérentes à toute forme de représentation de la FAO reposant entièrement sur les services des pays.

139. La volonté des pays de fournir des bureaux (ainsi que d'autres services) est un fait très positif, que ce soit pour le FAOR/fonctionnaire détaché de la FAO ou pour tout autre forme de représentation. L'équipe a néanmoins estimé que le financement total du soutien du bureau par le gouvernement ne devrait pas être strictement limité à la modalité de représentation FAOR/fonctionnaires détachés de la FAO. Des financements supplémentaires sont toujours nécessaires pour permettre le fonctionnement des bureaux des FAOR/fonctionnaires détachés de la FAO même si ces coûts sont en fin de compte remboursés par les pouvoirs publics. Ils ont donc besoin d'un compte d'avances temporaires, ce qui ne semble pas être le cas actuellement. Par ailleurs, dans les pays à revenus moyens, on devrait pouvoir compter davantage sur la prise en charge des coûts du bureau de la représentation de la FAO par les gouvernements.

140. Le deuxième point concerne l'utilisation des fonctionnaires techniques. Sur neuf FAOR/fonctionnaires techniques détachés (mai 2004), trois proviennent de la Division de l'assistance en matière de politiques et cinq, du Département de l'agriculture. L'un d'eux est rémunéré sur des fonds de projets et le système semble fonctionner assez bien, ces ressources étant suffisantes même pour le bureau. Les autres fonctionnaires techniques et les unités dont ils relèvent signalent dans l'ensemble qu'ils sont actuellement incapables d'effectuer un travail technique concret, notamment en dehors du pays dans lequel ils sont en poste. Un fonctionnaire, spécialiste des eaux, a trouvé une situation plus satisfaisante et a pu travailler dans quatre pays. La Division de l'assistance en matière de politiques est en train d'élaborer des plans de travail technique pour ces fonctionnaires, mais estime, comme les autres divisions techniques concernées, que le pays dans lequel le fonctionnaire est en poste n'a pas forcément un besoin prioritaire dans sa spécialité. La création de FAOR/fonctionnaires techniques détachés est donc un transfert des ressources affectées aux activités techniques vers des fonctions de représentation de la FAO, mais le budget dépend en grande partie du programme technique. Il a aussi été relevé que plusieurs FAOR/fonctionnaires techniques détachés ont été affectés dans des pays dont les besoins sont limités (dimension du secteur agricole, part de la population sous-alimentée, etc.) et plusieurs de ces pays ont des fonctionnaires nationaux très qualifiés qui pourraient servir de Représentant adjoint de la FAO, avec des accords d'accréditations multiples.

compte des exigences suivantes: nécessité de nommer à ces nouveaux postes des fonctionnaires pleinement qualifiés, possédant tant une expertise technique qu'une expérience de gestion; application des mécanismes d'évaluation professionnelle en vigueur; nécessité de veiller à ce que les représentants de la FAO continuent à s'acquitter de leurs fonctions en toute indépendance; et capacité des pays d'accueil à s'acquitter de leurs obligations découlant de la mise en œuvre de ces propositions.

Les Comités ont suggéré qu'on leur soumette, à une date ultérieure, un rapport intérimaire d'évaluation des nouvelles dispositions.

¹⁶ Algérie, Argentine, Guinée équatoriale, Guatemala, Jordanie, Libye, Paraguay, Qatar.

141. Certains éléments de la philosophie qui sous-tend cette démarche (fusion des fonctions de représentation de la FAO et de capacités techniques) sont pris en considération dans les propositions faites par l'évaluation. Il s'agit notamment de l'extension des responsabilités des Représentants de la FAO pour les Bureaux sous-régionaux des Caraïbes et du Pacifique et des nouveaux groupes techniques en poste dans des villes qui sont des plaques tournantes pour les transports aériens et dotés des responsabilités de Représentant de la FAO, proposés pour les pays de la CEI et pour l'Afrique.

Recommandation 6 (à mettre en oeuvre au plus tôt): Le groupe d'évaluation comprend parfaitement le souci d'étendre la présence de la FAO dans les pays et de l'associer à des compétences techniques, mais il estime toutefois que le mécanisme FAOR/fonctionnaires techniques détachés devrait être abandonné, sous sa forme actuelle, et que les pays devraient être couverts par d'autres moyens, examinés dans le présent rapport (comme l'accréditation multiple, le transfert d'un Représentant de la FAO de plein droit en poste dans un pays à basse priorité, ou le recours à un fonctionnaire nommé à cet effet provenant des bureaux régionaux/sous-régionaux, ou aux groupes techniques proposés).

Si le mécanisme FAOR/fonctionnaires techniques détaché est maintenu:

- a) Au lieu de placer les FAOR/fonctionnaires techniques détachés de préférence dans des pays qui n'avaient pas auparavant de Représentant, il conviendrait d'identifier les besoins des pays, dans les domaines techniques (pour les politiques, par exemple) et le Représentant devrait ensuite être remplacé par le FAOR/fonctionnaire détaché pour la durée de l'assistance technique nécessaire. Les fonds dégagés pourraient servir à augmenter les ressources affectées aux Représentants de la FAO.
- b) Le mécanisme FAOR/fonctionnaires techniques détachés ne devrait plus être lié nécessairement à la disponibilité d'un financement total des bureaux par les pays.

5.5 Locaux des représentations de la FAO

142. Certains États Membres ont suggéré que la FAO devrait, en règle générale, installer ses bureaux de pays dans des locaux communs avec d'autres organisations des Nations Unies (Bâtiment des Nations Unies). L'Équipe d'évaluation n'accorde qu'une importance relative à cette question. Pour l'instant, la FAO dispose à la fois de bureaux indépendants (souvent mis à la disposition de l'Organisation par les gouvernements), de bureaux situés dans les Ministères de l'agriculture (ce qui est relativement rare) et de bureaux en commun avec d'autres organismes des Nations Unies. Le choix est essentiellement déterminé par le coût. Des bureaux en commun avec d'autres organismes des Nations Unies sont souvent plus onéreux que des bureaux indépendants, surtout lorsque la FAO peut bénéficier de l'aide des gouvernements. Pour le Bureau OCD, la solution idéale est de pouvoir installer gratuitement les bureaux de la FAO dans les Ministères de l'agriculture. L'OMS, qui est un organisme similaire, dispose souvent de locaux dans les Ministères de la santé. L'évaluation a toutefois noté que l'installation de locaux de la FAO auprès du Ministère de l'agriculture peut réduire considérablement l'attention portée à d'autres ministères concernés par d'autres secteurs (eau, élevage, environnement, forêts et pêches). Cela peut aussi limiter l'accès aux ministères des finances et de la planification. Un Bâtiment des Nations Unies n'est tout simplement pas envisageable dans de nombreux pays. Des bureaux dans les locaux des Nations Unies permettent un meilleur contact avec les autres organismes et donnent une image unitaire du système des Nations Unies, mais les échanges essentiels entre les organismes, d'après tous les partenaires, n'ont aucun rapport avec la localisation des bureaux. L'accès des bureaux, par contre, est facilité aux autres partenaires des Nations Unies mais plus malaisé pour les fonctionnaires du gouvernement et pour le public, depuis les problèmes récents de sécurité. Cet aspect doit également être pris en considération afin de déterminer si la sécurité du personnel des Nations Unies est mieux assurée sur un ou plusieurs sites.

143. **L'évaluation a conclu** que la question de l'emplacement des bureaux de la FAO devait être réglée au cas par cas (le choix du Ministère de l'agriculture étant en général à éviter).

5.6 Présence de la FAO dans les pays en situation d'urgence

144. Dans les pays frappés par des catastrophes naturelles ou confrontés à des situations d'urgence complexes durant plusieurs années, la FAO coordonne l'aide internationale afin d'aider à maintenir la production vivrière et à assurer le relèvement agricole. Elle assure notamment l'information sur la situation agricole et alimentaire. La FAO joue également un rôle direct en aidant les ménages à maintenir la production.

145. Les situations d'urgence complexes durent en général plusieurs années. Elles relèvent de deux catégories, pour ce qui est du niveau de soutien du pays: celles qui seront affrontées à partir de la capitale du pays concerné et celles qui doivent être soutenues de l'étranger (soit parce que les structures gouvernementales se sont effondrées, soit parce qu'une partie du pays nécessitant de l'aide est en conflit avec le gouvernement). Il est donc fondamental que la FAO puisse disposer d'une certaine marge de manœuvre.

146. Dans toutes les situations d'urgence, les retards ont des répercussions beaucoup plus graves que dans le cadre du développement. Cela est vrai notamment pour les urgences qui concernent les ravageurs et les maladies (en cas d'invasions de criquets pèlerins par exemple, la situation se détériore si des mesures ne sont pas prises à temps). La mise en place d'une stratégie adaptée à la situation, dans l'immédiat et pour l'avenir, est fondamentale mais les retards accumulés dans les efforts visant à rétablir ou poursuivre la production agricole, peuvent entraîner une marginalisation définitive des ménages et augmenter presque toujours les besoins d'aide alimentaire. Cela nécessite des connaissances spécialisées et des capacités de gestion.

147. Les activités relatives aux situations d'urgence et à la réhabilitation sont actuellement gérées par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation, à Rome, qui envoie du personnel spécialisé dans les secours d'urgence sur le terrain et assure le soutien opérationnel, à partir du Siège. Les Représentants de la FAO, avec l'aide de ce personnel, passe les contrats et procède aux achats dans les limites de ses pouvoirs. Toutefois, l'évaluation a relevé que dans certains pays, il existait des conflits de pouvoirs entre les Représentants de la FAO et le personnel de coordination employé par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (qui gère les fonds). On a également relevé des divergences quant aux situations d'urgence – faut-il suivre des stratégies de réhabilitation ou de développement (la première relevant de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation et de ses coordonnateurs d'urgence, et la deuxième du Représentant de la FAO, soutenu à divers degrés par les équipes des bureaux régionaux et sous-régionaux)?

148. La structure mise en place par les Nations Unies fait intervenir le PNUD et le Bureau des Nations Unies pour la Coordination des affaires humanitaires (OCHA) qui envoient conjointement un Coordonnateur des Nations Unies sur le terrain (il n'y a pas de distinction Représentant résident du PNUD /Coordonnateur résident des Nations Unies). Le Représentant de la FAO manque souvent des capacités de « réactivité immédiate » essentielles en cas d'urgence et pour les activités de réhabilitation, secteur pour lequel par ailleurs, il connaît mal les stratégies fondamentales. Une formation en ce sens pourrait être utile.

149. **L'évaluation a conclu que dans les pays frappés par des situations d'urgence complexes**, la priorité absolue était d'unifier la direction et la responsabilité des opérations au lieu d'appliquer des dispositions distinctes pour le travail d'urgence et les projets de développement de caractère continu, situation qui comporte des risques de tension.

Recommandation 7 (à mettre en œuvre d'ici 2007):

a) Pour les situations d'urgence complexes qui durent plusieurs années, la FAO devrait créer un groupe de Représentants de la FAO/coordonnateurs des secours d'urgence de haut niveau, susceptibles de prendre immédiatement le relais des Représentants de la FAO en poste. Ils devraient avoir la responsabilité du budget, dès que le soutien opérationnel nécessaire est mis en place. Une partie de leurs coûts devrait être prise en charge par le programme d'intervention d'urgence financé par des sources extrabudgétaires et une autre partie devrait être imputée au budget des Représentants de la FAO. On estime que de 4 à 5 Représentants de la FAO de ce type sont suffisants pour lancer le programme. Lorsqu'ils ne sont pas affectés à une urgence complexe, ils peuvent exercer des fonctions de Représentant de la FAO ou être affectés à la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation. Les Représentants de la FAO et les coordonnateurs d'urgence qui existent déjà devraient avoir les qualifications nécessaires pour faire partie de ce groupe restreint, mais l'aspect essentiel tient à la capacité de ces personnes de haut niveau d'établir une stratégie pertinente et de mettre en place le soutien nécessaire, de la phase d'urgence à celle du développement.

b) Pour les autres urgences de grande ampleur, des réponses spécifiques s'imposent aussi. Pour les situations d'urgence dans lesquelles i) le Bureau de la FAO a des capacités suffisantes; ii) le Représentant de la FAO est capable de réagir rapidement; et iii) le Représentant de la FAO, seul ou avec le soutien d'un coordonnateur des secours d'urgence, peut entreprendre la gestion nécessaire des activités techniques, la gestion du budget devrait revenir au Représentant de la FAO. Dans les autres cas, notamment ceux où le Représentant de la FAO/coordonnateur d'urgence de haut niveau ne dispose pas des capacités suffisantes dans le pays, la gestion du budget devrait être assurée par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation, qui a besoin d'une certaine marge de manœuvre à cet effet, ainsi que pour les premières mesures à prendre en cas d'urgence. Il conviendra d'élaborer les critères à appliquer dans ce sens, les décisions étant toutefois prises au cas par cas.

c) Le rôle central de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation, pour assurer la continuité des opérations devrait bénéficier d'une augmentation de fonds au titre du Programme ordinaire, grâce à des ajustements dans le Chapitre 3 (elle ne reçoit actuellement qu'un soutien limité du Programme ordinaire, et dépend presque entièrement des recettes tirées du remboursement des dépenses d'appui des projets).

150. Pour que ces mesures produisent les résultats voulus, il faut toutefois qu'une décision soit prise d'augmenter les pouvoirs des Représentants de la FAO en matière de gestion budgétaire et d'approbation des projets, au moins dans les situations d'urgence (voir ci-après). Cela dépend aussi de la volonté de la FAO de prendre des décisions quant aux Représentants de la FAO/coordonnateurs d'urgence, chose qui n'a pas été simple par le passé. Si cette transition n'a pas eu lieu, il pourrait être contre-productif d'abandonner les modalités actuelles appliquées par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation, qui fonctionnent relativement bien. Pour la mobilisation des fonds destinés aux urgences, les compétences centrales de cette Division resteront nécessaires, et il faudra définir clairement les responsabilités et les pouvoirs en matière de mobilisation de fonds, à l'échelon des pays et des régions.

6 SERVICES TECHNIQUES OFFERTS DANS LES REGIONS ET ROLE DES BUREAUX REGIONAUX

6.1 Structure actuelle des rôles et services dans les régions

151. Pour éclairer le lecteur sur les incidences des changements proposés dans le présent rapport, les rôles et les rapports hiérarchiques dans les bureaux décentralisés sont décrits à grands traits ci-après:

a) Les bureaux régionaux de la FAO ont tous à leur tête un représentant régional qui, à l'exception du Bureau pour l'Europe (classe D2), a rang de Sous-Directeur général. Les représentants régionaux, représentants sous-régionaux et Représentants de la FAO rendent

- compte indépendamment au Directeur général, le Bureau des activités normatives, opérationnelles et décentralisées ayant pour rôle de faciliter la communication hiérarchique, en particulier pour les Représentants de la FAO.
- b) Au sein des bureaux régionaux et sous-régionaux, les fonctionnaires techniques et les chargés des politiques sont nommés par leurs unités techniques respectives au Siège; c'est d'elles qu'ils reçoivent leur budget et c'est à elles qu'ils rendent compte. Le personnel administratif et les chargés d'information rendent compte aux représentants régionaux et sous-régionaux. Bien que dans les bureaux régionaux, le personnel technique soit regroupé par département technique, chaque responsable rend compte séparément à son unité à Rome. Il s'agit là de la liaison hiérarchique officielle; les départements n'en présentent pas moins des variantes dans le degré de concertation qu'ils entretiennent avec le représentant régional en matière de nominations, de budget et de programmes de travail; dans certaines unités, cela peut fonctionner raisonnablement bien, même si les représentants régionaux sont peu nombreux à être satisfaits de ce dispositif.
 - c) Les représentants régionaux et sous-régionaux reçoivent le budget de l'ensemble du personnel et des activités de leur bureau et en assurent la gestion; ils exercent également leur autorité administrative sur le personnel du bureau. Cela confère aux représentants régionaux la possibilité d'exercer s'ils le souhaitent une influence considérable sur les plans de travail du personnel (notamment sur leurs voyages et déplacements) ainsi que sur l'affectation des ressources autres que les ressources humaines, mais non sur la programmation.
 - d) Le principe qui régit le soutien que les membres du personnel de la FAO apportent au Programme de terrain, ainsi que leur soutien technique direct aux pays, s'énonce ainsi: des services de la meilleure qualité possible doivent pouvoir être assurés à partir du lieu le plus proche de celui où se manifestent les besoins. La finalité de ce principe est de mettre les bureaux décentralisés en première ligne de l'exécution de ces activités. Toutefois, comme les unités techniques chefs de file en matière de formulation et de soutien technique du Programme de terrain se trouvent au Siège, la décision concernant l'origine du soutien technique incombe au premier chef au Siège.

6.2 Rôles respectifs des Divisions de l'assistance en matière de politiques, de l'investissement et des opérations

6.2.1 Les Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques et la Division de l'assistance en matière de politiques (TCA)

152. **Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques:** la création dans chaque Bureau régional de Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques et la nomination de chargés de l'assistance en matière de politiques dans les bureaux sous-régionaux constituent l'une des caractéristiques principales de la décentralisation de 1994-95. L'Équipe d'évaluation a examiné les travaux des sous-divisions et leurs rapports avec les services dispensés par le Siège par l'entremise de leur nouvelle division mère, la Division de l'assistance en matière de politiques (TCA). L'évaluation a permis de constater que la création d'une division entièrement nouvelle, par la fusion des unités de l'assistance en matière de politiques du Département économique et social et des chargés de programmes de l'ancien Département du développement, n'avait pas manqué de susciter certaines difficultés en ce qui concerne les compétences requises du personnel, les effets sur son moral, etc.

153. Dans le cadre de l'examen des produits des Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques et de la réflexion collective à laquelle il a donné lieu, l'évaluation a constaté une modification des attentes à l'endroit du travail des sous-divisions, notamment en ce qui concerne les activités relatives aux politiques, la préparation des études sectorielles et des synthèses nationales (ces dernières principalement destinées à l'usage interne de la FAO) et certains aspects de l'élaboration du Programme de terrain, notamment la préparation des programmes par pays, l'assistance apportée aux Représentants de la FAO dans leur préparation des projets, la mobilisation des ressources requises et le suivi des filières de projets de terrain.

154. L'Équipe d'évaluation a conclu qu'il était nécessaire de préciser les attentes concernant le rôle des Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques dans l'élaboration du Programme de terrain. Il a été précisé que le rôle de chef de file incombait aux Représentants de la FAO dans les pays; même si l'on s'attendait parfois à ce que les Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques aident à mobiliser les bailleurs de fonds. Du fait de leur décentralisation croissante, les bailleurs d'aide prennent leurs décisions au niveau national, dans leur capitale, ou aux deux niveaux. Même lorsqu'ils ont des bureaux régionaux, leur découpage régional ne correspond à celui de la FAO. Le rôle que peuvent jouer les fonctionnaires des Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques n'est donc pas différent de celui d'autres fonctionnaires techniques et se trouve assez limité, sauf lorsqu'ils visitent un pays.

155. Pour mettre au point les programmes de terrain nationaux, les Représentants de la FAO ont besoin d'une assistance de la part de l'ensemble du groupe de soutien technique régional et le rôle de la Sous-Division de l'assistance en matière de politiques pourrait être d'offrir une perspective stratégique et d'aider à la conception de politiques ou d'interventions stratégiques spécifiques. L'idée, qui semble assez répandue, que les Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques pourraient préparer des programmes au niveau des pays pour les soumettre ensuite à des bailleurs de fonds en vue de leur financement, ne semble pas être la solution. Les Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques, associées à l'équipe technique de la région, pourraient aider utilement les Représentants de la FAO à élaborer les cadres de priorités nationales dont il est question plus haut. Il convient cependant de rappeler qu'il peut y avoir un conflit d'intérêt entre l'apport d'un soutien neutre pour l'élaboration des politiques nationales et la tentative de promouvoir un rôle permanent de la FAO sous forme de projets¹⁷.

156. Dans les bureaux régionaux, on relève des ambiguïtés qui touchent aux rôles des fonctionnaires des Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques et aux quelques fonctionnaires de la Division de l'économie agricole et du développement et de la Division des produits et du commerce international. On tend à présent à recruter dans les Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques des experts de politiques sous-sectorielles (par exemple, la gestion de l'eau). L'Équipe d'évaluation a relevé la nécessité d'une expertise en stratégie sous-sectorielle, mais elle est convaincue que cette lacune doit être comblée au niveau de l'équipe régionale de soutien technique et que d'autres chevauchements de fonctions sont à craindre avec les fonctionnaires recrutés par d'autres départements techniques, comme le Département de l'agriculture et du développement durable.

157. L'évaluation conclut qu'une gestion des Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques, isolée du travail des autres fonctionnaires techniques dans les bureaux régionaux peut contribuer à des doubles emplois et aller à l'encontre du souci d'unité qui doit guider la réponse que les bureaux apportent aux besoins de soutien technique éprouvés par les pays.

158. **La Division de l'assistance en matière de politiques (TCA) de Rome**, par le biais de son Service de coordination des politiques (TCAR), a pour fonction principale d'assurer la coordination et l'échange d'informations à l'appui des Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques. Elle est le point central de la préparation des synthèses nationales destinées aux instances dirigeantes de la FAO dans les pays. Elle consulte les départements techniques, notamment le Département économique et social (ES), pour créer une interface avec les travaux des Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques. De l'avis des personnels régionaux recueilli par l'Équipe d'évaluation, l'utilité de cette fonction d'échange d'informations demeure limitée. Le Service du soutien aux politiques agricoles (TCAS) exploite les travaux normatifs pour les appliquer aux pays et prépare à cette fin des matériaux didactiques et d'information sur certains aspects des politiques. La formation du personnel des pays en développement est menée quant à elle en coopération avec les Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques. Le Service produit également ses propres études destinées à la formulation et à l'adaptation des

¹⁷ Évaluation de l'assistance de la FAO en matière de politiques (Coopération avec les pays Membres dans l'élaboration des politiques nationales (1994-99) concernant plus particulièrement le Programme de coopération technique de la FAO) – PC85/4.

politiques. À ce jour, ces fonctions ont été remplies en s'inspirant des travaux du Département ES, mais il est prévu qu'elles s'élargissent. La décision de rendre opérationnelle l'équipe spéciale interdépartementale de la FAO sur l'assistance en matière de politiques est particulièrement bien accueillie. La direction de la Division TCA entend aller plus loin dans son mode de travail en réseau avec les Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques, en permettant la communication d'expériences d'une région à l'autre. En outre, le personnel des deux services est venu s'ajouter aux ressources des Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques affectées aux études nationales et régionales, en particulier lors des demandes de travaux urgents.

159. Si la Division TCA parvient à une mise en réseau plus poussée de ses travaux, l'échange d'informations mené au niveau central pourra être réduit en partie, perspective que l'Équipe d'évaluation ne peut qu'appuyer.

160. Il y a lieu d'examiner la division du travail instaurée entre la TCAS et la Division de l'économie agricole et du développement (ESA), la Division des produits et du commerce international (ESC) et la Division du développement rural (SDA) s'agissant des études et de l'élaboration des matériaux didactiques. **L'évaluation conclut** que la fonction qui consiste à produire des synthèses politiques et stratégiques de lecture aisée, découlant des travaux normatifs tant de la FAO que d'autres organisations, devrait être considérablement développée et la TCAS a un rôle positif à jouer à cet égard. Ces synthèses devraient traiter de problématiques sous-sectorielles et sectorielles ainsi que de la macrointerface entre secteurs et devraient s'adresser non seulement aux chargés des politiques, mais aussi à tout le personnel de soutien technique ainsi qu'aux Représentants de la FAO.

161. De même à l'heure actuelle, la Division TCA fournit de fait une équipe d'intervenants en matière de politiques qui peut être utilisée de manière souple dans le monde entier pour appuyer les Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques en fonction de leurs besoins. Le but visé est de permettre un usage plus souple de ces agents dans les Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques d'un continent à l'autre, objectif qui pourrait se révéler difficile, en particulier si les travaux deviennent davantage programmés en fonction des demandes exprimées au niveau régional. **Ainsi, il pourrait être bénéfique de confier la poursuite de certains travaux de soutien en matière de politiques à des fonctionnaires de la Division TCA à Rome (ou éventuellement à la Division TCI qui effectue elle aussi des travaux relatifs aux politiques), en prévoyant que ces agents continuent de se déplacer dans les régions autant que de besoin. L'Équipe d'évaluation a conclu que s'il y a parfois lieu d'affecter des membres du personnel de la TCAR et de la TCAS dans les régions, ces perspectives sont néanmoins limitées.**

6.2.2 Les Sous-Divisions des opérations dans les bureaux régionaux

162. Le statut des Sous-Divisions des opérations des bureaux régionaux est incertain. Dans certains bureaux, ces Sous-Divisions assurent un service d'assistance (« help-desk ») précieux aux Représentants de la FAO, organisent des formations et produisent des notes d'orientation. L'évaluation a rejoint les conclusions de l'examen interne de la FAO portant sur la décentralisation du Programme de terrain en Asie, à savoir que les petits groupes de chargés des opérations intervenant à l'appui des programmes de terrain dans chaque Bureau régional devraient compter dans leurs attributions, en partage avec les Représentants de la FAO, le suivi des filières de projets et leurs activités consécutives, ainsi que le suivi de la livraison des produits des projets et l'apport d'un service d'assistance. Or, il a été demandé aux Groupes d'assistance en matière de politiques de suivre les filières de projet; on se trouve ainsi en présence d'un clivage des attributions et compétences du personnel que l'Équipe d'évaluation a estimé ne pas fonctionner correctement. Il est possible que dans certaines régions, le transfert de cette fonction justifie le transfert d'un poste de la Sous-Division de l'assistance en matière de politiques à celle des opérations (où certains titulaires disposant d'acquis professionnels dans les programmes conviennent particulièrement à ce type de travail). **L'évaluation s'est donc ralliée** à la proposition du Comité du Programme de terrain de la FAO selon laquelle une petite unité du Programme de terrain devrait être constituée dans chaque Bureau régional. Cette décantation des

rôles pourrait avoir aussi des incidences sur l'organisation de la Division de l'assistance en matière de politiques (TCA) et de la Division des opérations de terrain (TCO) au Siège.

6.2.3 Possibilités limitées d'une décentralisation de la Division du Centre d'investissement (TCI)

163. Des membres du personnel de la Division du Centre d'investissement (TCI) font office de chargés de liaison auprès de la Banque mondiale à Washington et de la Banque asiatique de développement, et un membre de son personnel se trouve en poste au Bureau sous-régional pour l'Afrique australe et orientale (SAFR). L'Équipe d'évaluation a examiné, avec la Banque mondiale et le FIDA en leur Siège ainsi qu'avec leurs bureaux de pays et les bureaux d'autres institutions financières, l'examen de la valeur des chargés de liaison; son constat est que cette valeur a été limitée en partie par les niveaux de compétence des intéressés et leur connaissance insuffisante de la FAO dans son ensemble et de ce qu'elle a à offrir. En ce qui concerne la poursuite de la décentralisation du personnel de la TCI au niveau des pays ou au niveau régional, les institutions financières internationales ont estimé qu'une telle mesure serait négative. Elles estiment plus facile d'interagir avec des équipes centrales et ne considèrent pas que les membres du personnel de la TCI auraient 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. Bref, toutes les personnes interrogées se sont déclarées opposées à une plus ample décentralisation de la TCI.

6.3 Comment fournir aux pays un soutien technique adéquat¹⁸

6.3.1 Opinions des pays et des Représentants de la FAO

164. Les Représentants de la FAO expriment des opinions très diverses sur le degré du soutien offert par les bureaux régionaux et sous-régionaux. Au total, 53 pour cent ont déclaré qu'il n'y avait pas eu de modification notable dans la célérité des réactions depuis la décentralisation, tandis que 34 pour cent ont fait part d'une amélioration. Soixante-cinq pour cent estiment que la qualité du soutien ne s'est pas modifiée de manière sensible. Les deux régions où la plus grande proportion de Représentants de la FAO ont fait état d'une baisse de célérité des réactions sont l'Afrique (19 pour cent) et l'Amérique latine (18 pour cent). Il était également demandé aux Représentants de la FAO de dire s'ils préféreraient le soutien technique émanant du Siège ou celui émanant du Bureau régional. Au Proche-Orient, ils ont exprimé une préférence marquée pour le Siège (63 pour cent). En Afrique, 70 pour cent n'avaient pas de préférence marquée, mais 22 pour cent préféraient le Siège. En Asie et en Amérique latine, l'équilibre des préférences s'est affirmé en faveur des bureaux régionaux. Au total, 23 pour cent des Représentants de la FAO ont caractérisé l'obtention d'un soutien technique adéquat comme problème majeur, auxquels s'ajoutent 46 pour cent caractérisant ce problème comme important.

165. En résumé, si l'on considère les résultats des questionnaires en corrélation avec les éléments recueillis lors des visites dans les pays, on relève chez les Représentants de la FAO et des gouvernements des taux de satisfaction raisonnables en Asie du Sud-Est, en Chine, en Amérique du Sud et aux Caraïbes. Le Pacifique Sud constitue un cas à part car il ne s'y trouve aucun Représentant de la FAO, cependant les services ont été jugés de bonne qualité par la mission qui s'y est rendue, même si certaines très petites îles, de même que la Papouasie-Nouvelle-Guinée, reçoivent des visites en nombre limité. L'insatisfaction exprimée à l'égard des services techniques de la FAO est forte en Afrique et n'exclut pas les pays situés dans la proximité immédiate des bureaux régionaux et sous-régionaux (huit pays visités). Les Représentants de la FAO ont déclaré en termes vigoureux qu'ils n'obtenaient pas de la part des bureaux régionaux et sous-régionaux les services dont ils avaient besoin et qu'ils ne voyaient leur personnel que très rarement. Les Représentants de la FAO ont également exprimé une satisfaction limitée en Asie centrale et dans une moindre mesure en Amérique latine. La plupart des pays de la

¹⁸ Sauf indication du contraire, l'analyse qui figure dans cette section du rapport s'applique sans distinction au personnel technique des cinq départements techniques principaux de la FAO (AG, ES, FI, FO, SD) et au personnel des Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques.

CEI, en particulier ceux d'Asie centrale, ne reçoivent qu'une attention limitée et ne disposent pas non plus de Représentants de la FAO.

6.3.2 Volume du soutien technique disponible auprès des bureaux régionaux et sous-régionaux

166. Le volume réel de l'offre de service d'assistance directe aux pays et au Programme de terrain de la part des bureaux régionaux et sous-régionaux est fonction d'un grand nombre de facteurs qui s'ajoutent à celui des effectifs disponibles (lesquels ont progressé de 65 pour cent depuis la décentralisation de 1994-95). S'agissant des effectifs du personnel technique et de celui chargé des politiques mis à disposition dans les régions, les proportions d'effectif par pays sont à peu près uniformes en Afrique, en Asie, au Proche-Orient et en Amérique latine, et varient dans une fourchette de 1,2 à 1,4 par pays. Les proportions recensées aux Caraïbes et dans le Pacifique sont nettement inférieures au vu du grand nombre de petits pays (0,6 pour les Caraïbes; 0,4 pour le Pacifique). Si l'on considère les proportions rapportées au chiffre de population ayant l'agriculture pour activité principale, les chiffres sont beaucoup plus faibles pour l'Asie et relativement élevés pour les petits États insulaires. Les chiffres pour l'Europe et la CEI sont faibles quelle que soit la population de référence.

167. Le personnel technique régional déclare souvent que les fonds du Programme ordinaire dont il dispose ne lui permettent de financer qu'un ou deux voyages par an. Cela signifie à l'évidence que ces agents ne peuvent fonctionner efficacement. Le tableau 5 illustre ce point. Les crédits affectés aux voyages par poste s'élèvent en moyenne à 10 600 dollars EU, ce qui suffit à financer deux à quatre voyages par an. Sur l'ensemble, les crédits les plus faibles, alloués en Europe (Bureau régional pour l'Europe), permettent le financement d'un seul voyage environ, tandis que l'enveloppe de crédit la plus élevée, accordée au Pacifique (Bureau sous-régional pour les îles du Pacifique), en permet deux ou trois compte tenu des distances. Les voyages à des fins de soutien technique ou de missions consultatives effectivement pris en charge par le budget ordinaire sont en effet très réduits, notamment si l'on tient compte du fait que ces crédits servent également au financement des voyages destinés à des réunions et des formations, lesquels représentent une part importante des missions. La fongibilité des ressources hors personnel peut cependant permettre d'augmenter la fréquence des voyages. Toutefois, les transferts budgétaires que cela suppose ne pourraient se faire qu'au détriment des réunions, formations, etc. Si des déficits apparaissent dans les bureaux régionaux, ils ne peuvent être comblés qu'en opérant des coupes dans les ressources hors personnel.

Tableau 5: Moyennes des crédits annuels alloués aux voyages à finalités techniques et politiques par bureau			
Bureau régional/sous-régional	\$EU (000)	Bureau régional/sous-régional	\$EU (000)
Bureau régional pour l'Afrique (RAF)	14	Bureau sous-régional pour les Caraïbes (SLAC)	13
Bureau sous-régional pour l'Afrique australe et orientale (SAFR)	14	Bureau régional pour le Proche-Orient (RNE)	10
Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (RAP)	13	Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord (SNEA)	9
Bureau sous-régional pour les îles du Pacifique (SAPA)	19	Bureau régional pour l'Europe (REU)	7
Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes (RLC)	12	Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale (SEUR)	13

168. Les membres du personnel effectuent aussi des voyages financés par les budgets des projets. Dans le cadre de chaque projet FAO, une unité technique chef de file est nommée pour assurer l'appui technique. Cette unité est l'unité du Siège et bien qu'elle puisse dans certains cas désigner son responsable régional comme fonctionnaire technique chef de file, cela n'arrive que rarement. Les fonctionnaires régionaux se plaignent qu'une part disproportionnée des voyages à l'appui de projets soient effectués par des fonctionnaires du Siège, ce qui prive le fonctionnaire régional d'une occasion de combiner aux voyages motivés par les projets d'autres activités de soutien aux pays, de renforcer leur connaissance des pays concernés et d'augmenter leurs revenus par le biais de détachements de ce type. Ils font également observer que les voyages des membres du personnel régional sont généralement moins coûteux.

169. La consigne communiquée aux bureaux régionaux est que le personnel technique se doit de consacrer au moins 50 pour cent de son temps à des activités de soutien direct. Dans le cadre de l'étude de la comptabilité des services, le personnel régional fait état d'une proportion de son temps consacré à l'appui direct légèrement supérieure à 50 pour cent. Toutefois, et quels que soient les éléments du rapport sur le personnel dans l'étude de la comptabilité des services, cette proportion semble varier sensiblement d'un bureau à l'autre et d'un membre du personnel à l'autre, tout comme les besoins réels des régions en matière de travaux normatifs supplémentaires. Tout aussi importantes sont les instructions communiquées par le Siège aux différents fonctionnaires régionaux de procéder à des travaux normatifs dans le cadre des programmes mondiaux, de même que l'intérêt des différents bureaux d'appuyer directement les pays ou les travaux normatifs. Plus de 70 pour cent du personnel technique régional a déclaré dans ses réponses aux questionnaires qu'il devrait être plus largement engagé dans le conseil direct aux pays et l'appui aux projets. Soixante et onze pour cent ont également déclaré qu'ils devraient consacrer moins de temps aux activités normatives mondiales entrant dans le cadre du Programme ordinaire. Alors même que les représentants régionaux et le personnel technique ont fait savoir que les exigences du Siège envers les fonctionnaires peuvent limiter le temps que ces derniers peuvent consacrer au soutien direct aux pays, le Siège se plaint parfois de ce que les fonctionnaires régionaux ne peuvent consacrer que très peu de temps à leurs travaux normatifs programmés en raison des demandes au coup par coup qui émanent des représentants régionaux, ce commentaire figurant dans la majorité des réponses au questionnaire.

6.3.3 Visites du personnel régional dans les pays

170. **Répartition des visites dans les pays:** on constate une concentration disproportionnée de visites dans un nombre limité de pays pour tous les groupes de pays, à l'exception du sud de l'Amérique latine où le problème est moindre. Dans chacun des groupes de pays, 25 pour cent des pays ont reçu plus de la moitié des visites des fonctionnaires régionaux et ont également bénéficié de plus de la moitié de leur temps de voyage. Les dix pays les plus visités sont ceux où les communications sont aisées et sont le plus souvent des pays à revenu intermédiaire, en même temps que des centres régionaux de conférences, réunions et ateliers. Le quart des pays de la CEI dans l'échelle des moins visités n'ont reçu aucun jour de visite, et en Amérique centrale, cette tranche ne représente qu'un pour cent du total des journées de visite; elle représente quatre pour cent des journées de visite en Asie et en Afrique. Parmi les raisons d'une absence de visite, ou d'un très faible nombre de visites dans certains pays en 2003, on note des situations d'urgence ou des difficultés d'obtention de visas, mais de manière générale les raisons ont été autres.

171. **Temps consacré aux voyages dans les pays:** près de 60 pour cent du personnel régional passe plus de 60 jours de l'année civile en voyage, et ceux voyageant plus de 90 jours représentent 33 pour cent du total. **De l'avis de l'évaluation,** il serait souhaitable que le personnel régional consacre au moins 100 jours de l'année civile en déplacement au service direct des pays. Les fonctionnaires se déplaçant le plus se trouvent en Asie (Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique) et dans le Pacifique (Bureau sous-régional pour les îles du Pacifique). Les chiffres relevés en Amérique latine montrent le plus faible taux de déplacement, avec 50 pour cent du personnel voyageant moins de 30 jours. En Europe, les chiffres du Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale font apparaître qu'un tiers du personnel est en déplacement moins de dix jours par an.

Tableau 6: Nombre de jours par an passés en voyage de service par le personnel technique régional et chargé des politiques			
Région/Sous-région	Pourcentage du personnel ayant effectué des voyages de service par nombre de jours de voyage de service, en 2002		
	<30 jours	31-60 jours	>60 jours
Afrique (Bureau régional pour l'Afrique et Bureau sous-régional pour l'Afrique australe et orientale – RAF et SAFR)	4 %	36 %	60 %
Asie (Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique – RAP)	14 %	7 %	79 %
Pacifique (Bureau sous-régional pour les îles du Pacifique – SAPA)	0 %	25 %	75 %
Europe (Bureau régional pour l'Europe et Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale – REU et SEUR)	29 %	14 %	57 %
Amérique latine et Caraïbes (Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes – RLC)	50 %	17 %	33 %
Caraïbes (Bureau sous-régional pour les Caraïbes – SLAC)	0 %	60 %	40 %
Proche-Orient (Bureau régional pour le Proche-Orient et Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord – RNE et SNEA)	17 %	33 %	50 %
Total	12 %	26 %	58 %

172. Parmi les facteurs de facilitation et d'intensification des services techniques que reçoivent les pays figurent l'emplacement géographique du bureau et son caractère central à la région, mais aussi et surtout la qualité de la desserte aérienne dont il bénéficie. C'est ainsi que Bangkok est bien située en Asie du Sud-Est, où cette ville constitue une plateforme aéroportuaire pour l'ensemble de cette région; il en va de même du Caire pour la majeure partie du Moyen-Orient. Les voyages présentent des problèmes particuliers en Afrique, de même qu'en CEI.

6.3.4 La demande et l'offre d'interventions du personnel technique régional dans les pays

173. Les Représentants de la FAO souhaitent avoir accès au soutien technique direct et au soutien à l'élaboration des programmes de terrain et à leur exécution. Pratiquement tous les pays Membres en développement ont déclaré dans leurs réponses aux questionnaires que les Représentants de la FAO devraient se voir octroyer la faculté d'obtenir des apports techniques de brève durée de la part du personnel de la FAO. L'implication des bailleurs d'aide auprès de la FAO dans des projets de terrain naît souvent d'un partenariat et d'un dialogue engagés à un niveau national, et ce dès le stade d'identification de l'idée de projet; il s'ensuit que les Représentants de la FAO devraient être habilités à élaborer des programmes de terrain grâce à un soutien technique qu'eux-mêmes et les pays Membres signalent comme très utile lorsqu'il s'effectue sous forme de visites relativement brèves mais récurrentes. Le dialogue sur les politiques et les stratégies réclame lui aussi un soutien permanent.

Tableau 7: Répartition du temps du personnel technique régional et du personnel chargé des politiques pendant les voyages de service	% du temps total des missions
Appui aux projets (nationaux et régionaux)	36 %
Élaboration des projets et programmes	19 %
Total Programme de terrain	55 %
Soutien en matière de politiques et soutien technique aux pays (indépendant des projets)	11 %
Participation aux réunions et ateliers	16 %
Appui aux travaux normatifs du Programme ordinaire (en dehors des réunions) et autres activités	18 %
Total activités normatives	34 %
Total général	100 %
Source: Questionnaires remplis par le personnel	

174. Comme en font état les réponses aux questionnaires, plus de la moitié du temps consacré aux missions de services par les membres du personnel technique régional est dévolu au Programme de terrain. Cette proportion est sensiblement supérieure pour l'Amérique latine (Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes), mais très inférieure pour les Caraïbes (Bureau sous-régional pour les Caraïbes). En ce qui concerne le Proche-Orient (Bureau régional pour le Proche-Orient), la participation aux réunions et aux ateliers de formation occupe une place presque aussi importante que l'élaboration des projets et programmes. Les activités normatives occupent 34 pour cent du temps passé à l'extérieur. Toutefois, une analyse des données relatives aux déplacements effectuée par l'Équipe d'évaluation révèle que la participation aux réunions représente une plus grande part du temps total que ne l'indique le tableau 7. Les deux sources de données révèlent le peu de temps consacré pendant les missions à l'appui direct aux pays en matière de politiques et de travaux techniques indépendants des projets. Cet indice vient corroborer le fait, communiqué à l'Équipe d'évaluation par des Représentants de la FAO, que les pays ne reçoivent qu'un très faible appui direct en réponse à une demande, si cet appui n'est pas financé par un projet de terrain qui rembourse également les dépenses de personnel.

175. L'enquête visant à mesurer les temps de travail menée par la FAO a fait apparaître que le personnel technique régional consacrait 57 pour cent de son temps à l'appui aux projets et seulement huit pour cent à dispenser aux pays un soutien direct hors projets. Le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes signale que 71 pour cent de son temps est consacré aux projets et seulement quatre pour cent au soutien direct; la réponse des autres bureaux est cependant relativement uniforme, le Bureau régional pour l'Afrique (RAF) et le Bureau sous-régional pour l'Afrique australe et orientale indiquant des chiffres légèrement supérieurs à la moyenne pour les projets comme pour le soutien direct.

176. On en **conclut** que les Représentants de la FAO et les pays n'ont guère leur mot à dire dans la fourniture de services techniques par le personnel technique régional. Les Représentants de la FAO demandent aux unités techniques du Siège et aux représentants régionaux d'affecter du personnel qui consacra du temps et les maigres ressources dont il dispose à répondre aux besoins directs des pays, en plus de son propre programme de travail. Dans le Programme de terrain, certaines ressources sont réaffectables et le remboursement des dépenses de personnel est possible, mais l'évaluation conclut que l'appui direct aux pays en dehors du Programme de terrain est davantage impulsé par l'offre que par la demande et qu'il n'existe aucune incitation financière ou matérielle à l'apport d'un soutien technique indépendant du Programme de terrain.

6.3.5 Le dosage des disciplines parmi les compétences disponibles

177. Le dosage actuel, par discipline, des compétences du personnel technique régional résulte des facteurs suivants:

- a) une enquête sur les disciplines nécessaires, selon les pays, effectuée lors de la décentralisation de 1994-95;
- b) les besoins des pays, tels qu'ils sont apparus au Directeur général et au personnel de direction lors de leurs visites dans les pays, les évaluations des représentants régionaux et sous-régionaux et les avis des Conférences régionales;
- c) le facteur historique, à savoir que les bureaux régionaux étaient déjà dotés de postes en 1994-95 et que ceux-ci ont été en général maintenus;
- d) les évaluations produites par les directeurs de programmes techniques et leur accord pour nommer du personnel dans les régions. À l'exception de quelques cas notables, ils se sont montrés très réticents (ce que la plupart reconnaissent, en citant la nécessité de maintenir une masse critique au Siège, la difficulté d'encadrer adéquatement les fonctionnaires de terrain et les possibilités de dispenser des services techniques directement depuis le Siège);
- e) la décision politique majeure aux premières heures de la décentralisation d'affecter des chargés des politiques dans les nouvelles Sous-Divisions de l'assistance en matière de politiques au sein des bureaux régionaux.

178. Les fonctionnaires techniques des bureaux régionaux et sous-régionaux sont nommés par le Siège et rendent compte à ce dernier au niveau de leur service ou de leur division et, s'agissant des forestiers, au niveau de leur département. **L'évaluation** a constaté que les membres du personnel étant pris en charge par les entités programmatiques de leur unité technique de tutelle, ces unités attendent d'eux qu'ils travaillent dans leur domaine de spécialisation; par ailleurs leur mandat cantonne ce personnel à intervenir comme fonctionnaires de terrain d'un service ou d'une division du Siège. C'est ainsi que la spécialisation du personnel n'est pas toujours adaptée aux impératifs d'une réponse technique de première ligne, laquelle suppose la prise en compte de considérations politiques et stratégiques plus larges, en accord avec la demande d'apports en amont exprimée de manière croissante par les pays. La demande porte également sur un personnel disposant d'une vision globale, capable de couvrir un large éventail de dossiers dans un domaine technique relativement étendu (élevage, pêche, forêt, etc.) et qui puisse, le cas échéant, déterminer la nécessité de faire appel à des prestations d'experts. L'Équipe d'évaluation a noté que certaines personnes répondaient parfois au profil souhaité, mais que leur mandat n'en demeurait pas moins spécifique à leur unité.

6.3.6 La pluridisciplinarité à l'appui des pays et des travaux normatifs

179. Les fonctionnaires techniques dans les régions rendent compte aux différentes unités du Siège. Dans les bureaux régionaux, un fonctionnaire de rang supérieur est en général chargé de coordonner le personnel détaché d'un département du Siège, mais ces fonctionnaires n'ont pas d'autorité directe sur leurs collègues de ce département au niveau régional. Les représentants régionaux sont consultés à des degrés divers par les départements techniques à propos des programmes de travail des fonctionnaires techniques, sans avoir non plus d'autorité officielle sur leurs travaux.

180. Les bureaux régionaux disposent à présent d'équipes spéciales dédiées aux pays en Europe, en Asie, en Afrique et au Proche-Orient, mais ces équipes spéciales ne sont véritablement opérationnelles que lors de missions spécifiques ou lorsque se déroule une visite et de manière générale ne semblent pas opérer au niveau stratégique. En Amérique latine et dans les Caraïbes, des équipes ont été instituées pour chaque groupement de pays et pour les pays qui les composent. En Amérique latine, des séminaires ont eu lieu au Bureau régional avec des représentants gouvernementaux et d'autres représentants des pays concernés pour préparer un certain nombre de stratégies nationales suite à des changements de gouvernements. En Asie, et dans une certaine mesure en Afrique, des approches par pays ont été débattues au Bureau régional avec le Représentant de la FAO.

181. **L'évaluation a montré** que dans les petits bureaux sous-régionaux, en Amérique latine et dans une certaine mesure en Asie, les représentants régionaux et sous-régionaux ont été en mesure de réunir des membres de leur personnel pour mener une réflexion collective de nature pluridisciplinaire sur des dossiers nationaux et organiser certaines missions interdisciplinaires. Il a été rapporté que cette collaboration ne comportait pas de travaux normatifs et que bien souvent, le travail dans les pays était le fait de fonctionnaires individuels. Il arrive aussi que les fonctionnaires profitent des malentendus entre le Siège et le représentant régional pour faire ce qui leur plaît ou limiter leur travail. Bien que l'évaluation ait montré que la plupart des activités normatives utiles au niveau régional et la majeure partie des travaux directs dans les pays sont de nature pluridisciplinaire, les rapports hiérarchiques au sein de la FAO et les mandats du personnel technique régional ne facilitent pas l'action pluridisciplinaire.

182. Enfin, le plus important est peut-être que le dosage des disciplines techniques proposé est la résultante des facteurs analysés ci-dessus et ne répond donc pas forcément aux besoins et à la demande.

6.3.7 Rôle des représentants régionaux

183. Les Représentants de la FAO ont souvent déclaré à l'Équipe d'évaluation qu'ils apprécieraient d'être appuyés par un fonctionnaire de rang supérieur aux étapes critiques des débats sur les politiques ou les programmes, compte tenu notamment de leur rôle potentiellement important dans la mobilisation de fonds auprès des bailleurs d'aide. Ils souhaitaient le concours d'instances supérieures pour diffuser les principaux messages de l'Organisation, concours qui ne s'était guère manifesté. Des Représentants de la FAO ont également déclaré qu'ils trouveraient utile de promouvoir un dialogue sur les problèmes de pays de la région présentant des similarités et que le représentant régional était tout indiqué pour coordonner cet aspect. De manière générale, les représentants régionaux et sous-régionaux ne voyageaient guère dans leur région. Leur budget était limité et il leur était difficile d'obtenir du Siège les autorisations nécessaires pour se déplacer dans leur région à des fins de familiarisation. Les représentants régionaux sont ainsi limités dans leur connaissance des pays de leur région et n'ont que rarement l'occasion de débattre des questions de politiques avec les ministres. Il est fréquent qu'ils n'entretiennent pas de relations de travail étroites avec les Représentants de la FAO, ce qui limite leur compréhension de leurs besoins, notamment en matière d'appui technique. Un représentant régional a déclaré à l'Équipe d'évaluation qu'il n'était pas en mesure de se rendre dans les pays, mais qu'il pouvait assumer les frais de la visite de ministres et de Représentants de la FAO au Bureau régional. Il autorisait les visites de groupes de personnes au Bureau régional pour un coût considérable, au lieu de se rendre lui-même dans les pays.

184. Les représentants régionaux ne se rendent pas non plus au Siège très fréquemment et, en règle générale, n'assistent pas aux réunions des organes directeurs. Leur présence serait pourtant importante car elle permettrait des contacts de personne à personne avec le personnel de direction en poste au Siège et favoriserait une compréhension commune des priorités de l'Organisation et des programmes régionaux. Cela permettrait aussi aux représentants de mieux comprendre le contexte dans lequel travaille la FAO et assurerait l'unité et la cohérence de l'Organisation, qui pâtissent de leur isolement relatif.

185. **L'évaluation a conclu** à la sous-utilisation des représentants régionaux et sous-régionaux aux fins du soutien aux pays et de l'élaboration d'un programme FAO répondant aux besoins des régions. L'unité de l'Organisation, ainsi que la pertinence et l'efficacité de l'ensemble de ses programmes, auraient tout à gagner d'une meilleure intégration dans l'Organisation¹⁹.

¹⁹ Dans son rapport de 2002, le Corps commun d'inspection écrit : « les limites de la délégation de pouvoirs aux représentants régionaux, ainsi que le langage confus et contradictoire employé dans le document interne principal définissant leurs responsabilités, ont constitué une entrave à leur capacité de remplir efficacement leurs tâches. Ainsi, la décentralisation des activités de l'Organisation s'est limitée de fait à leurs aspects opérationnels et parfois administratifs, les décisions stratégiques demeurant solidement centralisées au Siège ». CCI idem.

6.3.8 *Conclusions: Assurer et renforcer la convergence entre l'appui technique offert par la FAO et les besoins à l'échelle régionale*

186. Il est désormais nécessaire d'améliorer la convergence entre l'affectation de personnel et les besoins des pays en matière d'appui technique. En dépit de différences majeures entre les régions, certaines caractéristiques communes ressortent: le besoin de disposer de compétences spécialisées qui soient orientées sur les politiques et stratégies et dispensées plus en amont; celui de fonctionnaires offrant des visions stratégiques de haut niveau sur les secteurs, qui possèdent la connaissance de leur secteur ou sous-secteur et qui puissent identifier, le cas échéant, les besoins en conseils plus spécialisés. **L'évaluation a conclu** que dans l'ensemble l'utilisation des ressources était sous-optimale et que les modalités actuelles de mise à disposition du personnel technique dans les régions souffraient des problèmes suivants, qui appellent des solutions:

- a) les profils d'effectifs devraient davantage correspondre aux besoins des régions en activités normatives et à ceux des pays en matière d'assistance directe;
- b) la capacité de réaction pluridisciplinaire devrait être renforcée;
- c) les réponses doivent être davantage impulsées par la demande et reposer sur un plan de travail articulé selon des priorités;
- d) les fonctionnaires techniques doivent pouvoir se déplacer plus facilement, disposer de ressources accrues leur permettant de voyager plus et passer davantage de temps dans les pays;
- e) les représentants régionaux doivent pouvoir voyager plus largement dans la région.

187. L'évaluation note qu'avec des ressources aussi limitées, il ne saurait y avoir de solution idéale à cet écheveau de problèmes. Elle formule, néanmoins, les recommandations suivantes pour un usage plus efficace des ressources disponibles et une réponse plus adéquate aux demandes des pays.

Recommandation 8 (à appliquer avant 2007): Les postes institués dans les bureaux régionaux et sous-régionaux, pour répondre aux besoins du Siège en matière normative, tels ceux liés aux organes des pêches, devraient être pourvus d'un personnel technique détaché intervenant strictement sous la direction d'une unité technique. Les crédits budgétaires pour ce personnel seraient également détenus par les unités techniques du Siège. En revanche, à des fins de planification, les budgets afférents au personnel technique des régions (la grande majorité) devraient être transférés des programmes du Siège de l'Organisation aux programmes régionaux. Cela permettrait de planifier les postes en fonction d'une analyse globale des besoins de chaque région et du travail normatif à l'échelle mondiale. Une fois la composition des effectifs déterminée pour chaque période biennale, une proportion de ce budget devrait être mise à la disposition des programmes techniques pour les fonctionnaires régionaux occupés à ces activités normatives. On pourrait envisager également de confier ces crédits aux divisions techniques. Le reliquat des crédits budgétaires serait entre les mains du représentant régional.

Le représentant régional devrait avoir la faculté de définir en dernière instance et d'encadrer les programmes de travail du personnel en matière de travaux normatifs intéressant la région et d'appui aux pays de la région.

188. En formulant cette recommandation, l'évaluation est bien consciente qu'elle risque, plus que toute autre, de susciter une controverse au sein du Secrétariat de la FAO. Le personnel des unités techniques du Siège et les représentants régionaux ont à ce sujet des avis diamétralement opposés. Dans leurs réponses au questionnaire, les fonctionnaires techniques principaux du Siège se prononcent en faveur d'une réduction du rôle des représentants régionaux et sous-régionaux dans l'élaboration du programme de travail du personnel. Plus de 60 pour cent d'entre eux souhaitent conserver la répartition actuelle du pouvoir décisionnel en matière de postes des bureaux régionaux et de sélection et nomination du personnel. Les fonctionnaires techniques régionaux de leur côté estiment qu'ils devraient se voir confier le rôle de chef de file pour l'ensemble des activités dans leurs régions et sous-régions (78 pour cent); pour l'appui aux pays par des conseils directs (82 pour cent); et pour l'appui aux projets de terrain nationaux (88 pour cent). À l'inverse, le personnel technique de rang supérieur en poste au Siège estime, quoiqu'à

une majorité moins marquée (60 pour cent), que le Siège devrait conserver son rôle de chef de file pour toutes les activités menées dans les pays.

189. L'équipe chargée de l'évaluation a conclu que le changement proposé dans la Recommandation 8 était l'une des nombreuses mesures nécessaires pour permettre à la décentralisation de la FAO de produire les réponses techniques attendues des pays et des régions, au lieu d'être foncièrement au service du programme normatif mondial, même si ce dernier est tout aussi important. Cette réorientation devrait renforcer la détermination des bureaux à poursuivre un objectif commun et favoriser tant l'esprit d'équipe que l'interdisciplinarité des travaux.

190. Ce changement, toutefois, n'est pas dépourvu de risques, notamment sur le plan des relations entre les unités techniques du Siège et le personnel et les programmes régionaux. En vertu de l'ajustement des définitions d'emploi, visant, comme indiqué plus haut, à élargir les compétences sectorielles, les fonctionnaires seraient rattachés sur le plan technique à un département ou à une division du Siège et non plus, comme précédemment, à un service, ce qui pourrait amoindrir leur sentiment d'appartenance et de responsabilité. **L'évaluation a constaté** que ce sens de l'engagement existe aujourd'hui à des degrés variables. Dans les bureaux régionaux, de nombreux membres du personnel technique ont fait part de leur sentiment d'être coupés de leur unité de Rome. L'appréciation des rôles et des travaux des fonctionnaires techniques régionaux par le Siège est considérée comme posant un problème important par 66 pour cent des déclarants. Tel est le cas, notamment, en Afrique et au Proche-Orient. Au Siège, 45 pour cent des fonctionnaires techniques principaux ayant répondu au questionnaire considèrent estimer que les difficultés de communication avec leurs collègues dans les régions constituent un problème majeur.

Recommandation 9 (à mettre en oeuvre avant 2007, parallèlement à la Recommandation 8):

Pour réduire les risques liés aux ajustements que l'on propose d'apporter à la répartition des responsabilités en matière de budget, de programme et de rapport hiérarchique des fonctionnaires techniques régionaux et sous-régionaux, les mesures complémentaires suivantes, dont un certain nombre font également l'objet de recommandations distinctes dans d'autres sections du rapport, sont recommandées:

- a) Les unités techniques du Siège devraient conserver un rôle important dans la sélection et l'évaluation du personnel régional. L'évaluation professionnelle inclurait le suivi par le Siège de la qualité technique des produits.
- b) Les départements du Siège devraient continuer à participer à la mise en place des programmes de travail régionaux, y compris au soutien technique aux pays dans lequel des fonctionnaires du Siège devraient également être impliqués.
- c) Les visites de fonctionnaires techniques au Siège en vue d'y procéder à des échanges – procédure renforcée par tous les départements et fonctionnant bien dans plusieurs d'entre eux – devraient constituer la norme et être annualisées.
- d) Un principe de rotation devrait être institué entre le Siège et les régions.
- e) Sachant que, dans de nombreux cas, les fonctionnaires régionaux ne disposeront plus d'une unité correspondante directe au Siège (du fait d'une pluridisciplinarité accrue), chaque fonctionnaire technique régional devrait être en rapport avec un fonctionnaire du Siège, ainsi qu'avec un groupe de soutien technique plus large composé de fonctionnaires désignés. Ce groupe devrait offrir un appui, mais également assurer le suivi de la qualité technique des travaux et être consulté sur les éléments majeurs de tout produit technique.
- f) Les unités du Siège devraient le cas échéant jouer le rôle de chef de file des entités des programmes normatifs régionaux ou de leurs produits principaux, mais toujours dans le cadre d'une concertation.
- g) Les représentants régionaux, dès lors qu'ils seraient pleinement associés à la programmation et à la planification des travaux, devraient rendre compte du respect des priorités organisationnelles de la part du bureau et de son personnel.

191. Le soutien que fournit aux pays le personnel technique régional devrait être largement fonction de la demande au lieu d'être asservi à l'offre; à ce titre, le représentant régional devrait être habilité au premier chef à gérer un programme de travail impulsé par la demande. Or, les Représentants de la FAO ne disposent actuellement d'aucune ressource hors projets pour rallier du personnel de la FAO, et le **PCT pourrait apporter un élément de solution à ce problème** (pour la commodité de la présentation, le PCT est traité comme un tout à la Section 9.1.1).

192. La demande serait progressivement reflétée dans la composition du personnel disponible du bureau et l'évaluation des besoins devrait être un processus continu. Outre les mesures recommandées ci-dessous, l'équilibrage des effectifs au regard des besoins pourrait être facilité par des évaluations périodiques du soutien apporté aux pays. On aura soin, à cet égard, que l'évaluation s'opère de manière suffisamment concertée au sein des pays et qu'elle aille au-delà du ministère de l'agriculture; qu'elle mobilise suffisamment les Représentants de la FAO; qu'elle comporte une consultation de la communauté internationale; et que la nature des questions posées n'induisse pas des réponses s'organisant suivant les contours des disciplines. À cet égard, on considère que les questionnaires écrits ne seront pas d'une grande utilité.

193. Les Représentants de la FAO éprouvent un grand besoin de débat entre eux et avec les régions. Trente-six pour cent d'entre eux ont déclaré que l'absence de rencontres à cette fin constituait un problème majeur et 28 pour cent supplémentaires l'ont caractérisée comme problème.

Recommandation 10 (mise en oeuvre immédiate): Le soutien apporté aux pays par le personnel technique régional devrait être largement fonction de la demande. À cette fin:

- a) Des programmes de soutien technique continus devraient être établis pour le personnel technique en fonction des demandes émanant des Représentants de la FAO. Ces plans devraient être débattus avec les Représentants de la FAO dans les pays, par groupes de pays, lors de réunions convoquées par le représentant régional afin de convenir des priorités. Ces rencontres devraient permettre de débattre de problématiques communes et jouer un rôle dans l'élaboration du programme normatif. Les programmes de travail seraient naturellement soumis à ajustement en fonction de l'évolution de la situation (pratique adoptée par le PAM pour l'Asie, l'OMS quant à elle opère la synthèse de la planification au niveau des pays et de la planification régionale).
- b) Pour déterminer la demande dans les différentes disciplines techniques et la demande de fonctionnaires spécialisés particuliers, il conviendrait de suivre les demandes de jours-personnes, par discipline ou politique et par fonctionnaire spécialisé, y compris les demandes qui ne peuvent être satisfaites émanant des Représentants de la FAO. Les résultats de ce suivi devraient être présentés sous forme de tableaux et communiqués aux directeurs pour les aider à définir les compétences techniques à offrir.

194. Dans le but d'améliorer la réactivité de l'Organisation à la demande, l'Équipe d'évaluation a également exploré les possibilités d'élargir le marché interne des services dispensés par la FAO aux pays Membres. Les marchés internes, qui signifient que les membres du personnel devront gagner une proportion des dépenses afférentes à leur personnel, constituent selon l'évaluation un outil précieux pour améliorer la réactivité. Des difficultés, auxquelles il doit être remédié, sont apparues dans le système de remboursement des heures du personnel (principalement des projets) en vigueur²⁰. Il est donc **suggéré** de mettre en place un dispositif pilote pour tester le marché interne des prestations assujetties à la demande. Dans le cadre de ce

²⁰ Ces problèmes comprennent: i) des difficultés de remboursement des travaux entrepris à l'approche de la clôture des périodes biennales (problème signalé par 72 pour cent des fonctionnaires techniques régionaux ayant répondu aux questionnaires); ii) un problème que posent à certains les révocations de crédits dans les systèmes administratifs; et iii) le fait que les remboursements ne s'opèrent pas toujours au crédit du groupe de personnel qui les a gagnés parce qu'ils doivent être affectés à la compensation de gains déficitaires ou à des dépassements de coûts dans d'autres postes (problème rapporté par 58 pour cent des fonctionnaires techniques régionaux).

dispositif, seuls 40 à 50 pour cent des salaires du personnel technique et des ressources hors personnel destinées à l'appui aux pays seraient affectés aux bureaux régionaux pour la période biennale. Le solde de ces ressources serait alors alloué aux Représentants de la FAO pour acheter les ressources en personnel qui leur sont nécessaires. Il est suggéré que ce dispositif pilote soit mis sur pied dans le Pacifique, où les fonctions de Représentant de la FAO et de représentant sous-régional seraient détenues par une personne et deux ou trois des groupes techniques pivots (si le principe de ces groupes est accepté – voir ci-dessous). Il pourrait sinon être mis à l'essai dans un Bureau régional, par exemple le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

195. Les fonctionnaires régionaux se plaignent de ce que les unités techniques chefs de file au niveau du Siège les excluent des travaux d'appui aux projets. Cela commence au stade de la conception des projets, lorsque les unités chefs de file ne manquent pas d'imprimer une direction aux projets qui les oriente vers leurs propres domaines de spécialité et d'intérêt. Au fur et à mesure de l'évolution en amont des projets, l'appui dispensé par des unités techniques uniques perd de sa pertinence, cependant que les compétences pluridisciplinaires et la perspective large que nous prônons pour les bureaux régionaux font qu'il conviendrait souvent d'assigner le rôle de chef de file au Bureau régional au niveau du représentant régional, qui coordonnerait les activités en faisant appel, le cas échéant, aux compétences du Siège. Dans d'autres cas, les projets restent très techniques, au sens étroit du terme, et si le personnel des bureaux régionaux est recruté sur des critères plus généraux que techniques, ce type de compétences risque de se faire plus rare, au lieu du contraire. Dans ces cas-là, la fonction de chef de file incombe au Siège.

Recommandation 11 (mise à en oeuvre dès que possible): Lorsque les projets sont conçus et déclarés engagés, la fonction de chef de file devrait de préférence être dévolue au Bureau régional ou au Bureau sous-régional, mais cette décision devra être prise en fonction du contenu technique et de la disponibilité des compétences requises. Quel que soit le lieu d'implantation du chef de file, une coopération entre le Siège et les spécialistes régionaux pour un soutien technique en réseau devrait être la norme.

196. Afin de renforcer le caractère pluridisciplinaire des compétences dans les groupes de pays, les dispositions liant les acteurs des bureaux régionaux et sous-régionaux doivent aller au-delà des équipes spéciales par pays, car outre qu'elles sont trop nombreuses pour véritablement mobiliser les fonctionnaires, ces équipes ne se réunissent que pour une action ou un événement spécifique. **L'exemple de la constitution d'équipes spéciales pour des groupes spécifiques de pays par le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes mérite de faire des émules.**

197. Le personnel doit être affecté à proximité des pays où ils sont appelés à travailler, en particulier dans les parties du monde où les déplacements prennent du temps et sont onéreux. Des groupes techniques constitués de spécialistes FAO de rang supérieur sont à recommander pour certains groupes de pays afin de seconder les Représentants de la FAO. Les groupes techniques devraient normalement être situés à un carrefour aérien ou de télécommunication, la facilité des communications téléphoniques et la possibilité de voyages ponctuels constituent un atout précieux. Il a été suggéré à l'Équipe d'évaluation que ces groupes techniques soient affectés auprès des groupements économiques régionaux pour renforcer leur développement. L'évaluation a conclu que, lorsqu'elle coïncide avec un pôle géographique, cette formule est sans doute souhaitable, tout en rappelant l'objectif qui doit guider la décision en la matière, à savoir l'amélioration de l'accès national au soutien technique. La proximité de ces groupes techniques, tout autant que le nombre limité des pays avec lesquels ils devraient traiter, leur confèreraient une souplesse d'intervention, tout en leur permettant une connaissance approfondie des pays concernés. Chaque groupe compterait 5 à 7 spécialistes techniques sectoriels de haut niveau possédant une expertise politique et stratégique définie en fonction d'une évaluation des besoins. Ces spécialistes couvriraient les domaines de la sécurité alimentaire, des institutions, du foncier, des cheptels, des forêts et des pêches, selon les besoins. Leurs qualifications et leur expérience leur permettraient d'avoir une vision stratégique et d'identifier tout besoin de compétences plus spécialisées dans toute situation donnée. Les effectifs seraient souples et en résonance avec les

besoins (en recourant à des contrats à durée déterminée) et pourraient être complétés par du personnel recruté pour le court terme, selon les besoins et les ressources, pour des dossiers nouveaux intéressant le groupe de pays. Les équipes devraient aussi pouvoir être redéployées dans d'autres lieux lorsque nécessaire, en fonction des modifications de la logistique et des besoins. Les équipes seraient logées et appuyées administrativement par un Représentant de la FAO et exécuteraient les programmes de travail agréés par le représentant régional.

Recommandation 12: Au cours des deux prochains exercices biennaux (2006-2009), il est recommandé que des groupes techniques soient institués dans des villes servant de pôles aéroportuaires, par le biais d'une redéfinition des postes régionaux existants. Six à sept groupes techniques de ce type sont proposés ci-après pour des régions du monde où les déplacements sont particulièrement difficiles et où il convient de mettre davantage de compétences politiques/stratégiques et génériques à la disposition immédiate des Représentants de la FAO.

198. En remplacement possible des groupes techniques et des diverses mesures destinées à réagir plus rapidement à la demande, il a été suggéré que l'évaluation examine **la possibilité d'affecter du personnel technique à des pays prioritaires pour de courtes durées en vue de répondre à des besoins spécifiques**. Cela permettrait à la FAO de réagir de manière plus adaptée aux besoins et aux potentialités des pays et aux Représentants de la FAO de recevoir un appui sur une durée prolongée. L'**Équipe d'évaluation a conclu** que cette approche était souhaitable dans certaines situations et approuvé de manière générale le recours modulable à diverses mesures. Pour autant, elle ne considère pas cette formule comme susceptible de remplacer un soutien technique intégré de la part des structures régionales. Une telle solution limiterait, en effet, le nombre des pays ayant simultanément accès aux services techniques. À moins d'un ajustement majeur de la quantité de compétences disponibles, elle entraînerait une pénurie de personnel possédant la nécessaire vision d'ensemble de leur secteur. On peut douter, en outre, que beaucoup de fonctionnaires soient disposés à passer des périodes de plusieurs mois loin de leur lieu d'affectation. Cette approche ne prend pas non plus en compte l'avis exprimé par les Représentants de la FAO, les gouvernements et la communauté internationale, qui estiment que bien souvent, ce qui serait nécessaire, ce ne sont des compétences à plein temps, mais plutôt un appui durable sous forme de visites brèves, mais fréquentes.

199. **Une réduction majeure des structures régionales et sous-régionales a été suggérée par certains fonctionnaires du Siège de la FAO comme solution de rechange à l'amélioration des prestations émanant des structures régionales**. Selon eux, cela permettrait à l'Organisation de concentrer ses ressources sur les pays se trouvant en première ligne de toute décentralisation. Cela faciliterait le maintien d'une masse critique pour les travaux normatifs à l'échelle mondiale, simplifierait les rapports hiérarchiques et permettrait d'économiser des postes de rang supérieur. Certains estiment également que cela renforcerait les liens directs entre les travaux normatifs à l'échelle mondiale et les besoins des pays. L'Équipe d'évaluation a reconnu que cette approche n'était pas dépourvue d'intérêt et a estimé qu'il fallait à tout prix impliquer les fonctionnaires du Siège dans les activités normatives au profit de groupes de pays, comme indiqué plus haut (Section 4.4.2). Elle a cependant conclu que, dans l'ensemble, les inconvénients de cette solution l'emportaient largement sur ses avantages; ces inconvénients étant les suivants:

- a) perte de perspective régionale et pluridisciplinaire, entraînant une réduction des moyens de traiter les dossiers normatifs communs à des groupes de pays;
- b) connaissance moins détaillée des pays;
- c) augmentation des coûts de soutien technique, particulièrement en Amérique latine et dans les Caraïbes, ainsi qu'en Asie et dans le Pacifique.

200. Surtout, cette formule aurait pour effet de détourner l'attention des pays au profit des travaux normatifs de dimension mondiale et des programmes impulsés par l'offre.

201. De même, afin d'améliorer et de renforcer le soutien apporté aux pays par le personnel technique, l'évaluation a conclu qu'outre l'affectation de personnel à proximité des pays, il fallait augmenter les **fonds disponibles pour les voyages**. Les voyages et déplacements constituent en effet le poste budgétaire le plus important parmi tous les ajustements suggérés ici en matière de missions techniques, même si d'autres coûts s'ajoutent à ceux-là. Une réduction du nombre des postes techniques dans les bureaux régionaux est donc proposée. Cette réduction est nécessaire pour permettre aux fonctionnaires restant en poste de travailler plus efficacement et elle est possible si les postes sont ajustés pour assurer, en accord avec la demande, des compétences plus vastes en amont.

Recommandation 13 (au cours du prochain exercice biennal 2006-07): Afin de libérer des ressources pour les voyages du personnel (y compris ceux du représentant régional), d'améliorer la concertation entre les Représentants de la FAO et le Siège et de recourir davantage à l'expertise régionale, la FAO devrait réduire de 15 à 20 pour cent le nombre des postes techniques régionaux et sous-régionaux.

202. La clarification et la spécialisation des compétences au service des pays d'une région supposent aussi une couverture plus efficace des pays par les bureaux. Il est **recommandé qu'aucun pays ne se trouve situé dans deux régions aux fins de l'appui technique** (sans préjudice de la faculté qu'ont les pays de choisir leur région pour leur représentation au Conseil). La couverture exacte des pays assurée par les bureaux sous-régionaux devrait être spécifiée et ceux-ci devraient être mobilisés en premier; les seuls bureaux sous-régionaux où existent certaines ambiguïtés à cet égard sont ceux d'Europe centrale et orientale (Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale) et d'Afrique de l'Est et australe (SAFR). La couverture des groupes techniques proposés devrait elle aussi être clairement spécifiée.

6.4 Recourir davantage aux compétences locales pour l'appui technique aux régions

203. Dans leurs réponses aux questionnaires, les pays Membres ont pratiquement tous estimé que les compétences régionales et nationales pourraient être davantage exploitées, même si en Europe et au Proche-Orient, on constate un moindre souhait d'avoir recours aux services d'experts nationaux.

Tableau 8: Recours aux compétences nationales et à la Coopération technique entre pays en développement (CTPD)				
Recours à des experts nationaux depuis la décentralisation				
Représentants de la FAO faisant état d'un recours	accru	67 %	quasi identique	30 %
Fonctionnaires techniques régionaux faisant état d'un recours	accru	56 %	quasi identique	40 %
Fonctionnaires techniques régionaux faisant état de niveaux de compétence	bons	27 %	passables	57 %
Recours à des experts CTPD de la région depuis la décentralisation				
Représentants de la FAO faisant état d'un recours	accru	50 %	quasi identique	43 %
Fonctionnaires techniques régionaux faisant état d'un recours	accru	45 %	quasi identique	50 %
Fonctionnaires techniques régionaux faisant état de niveaux de compétence	bons	39 %	passables	47 %
Fonctionnaires techniques régionaux signalant comme problème la modicité des honoraires	problème majeur	45 %	absence de problème	17 %

204. Il ressort des réponses aux questionnaires qu'il y a eu une intensification du recours aux compétences nationales et aux compétences CTPD au sein des régions depuis la décentralisation et ses réformes. Le taux d'accroissement du recours aux compétences nationales le plus faible est celui signalé pour l'Afrique, le plus élevé, celui pour l'Europe. Le Proche-Orient montre la plus faible augmentation de l'utilisation des compétences CTPD régionales. Des données similaires recueillies auprès du personnel du Siège ont montré que ces fonctionnaires faisaient moins souvent appel aux compétences nationales ou régionales que leurs collègues en région. En général, le plafonnement des honoraires est considéré comme un problème pour le recrutement d'experts CTPD du niveau requis et c'est au Siège que l'on est enclin à considérer ce problème comme particulièrement grave; il n'en est pas moins jugé important par les fonctionnaires techniques régionaux, comme le montre le tableau. L'Asie est la région où le problème se pose avec le moins d'acuité. Le niveau des experts CTPD pose aussi problème. Si dans l'ensemble il est jugé adéquat par les déclarants, l'Asie et l'Europe estiment qu'un quart de ces experts sont de niveau médiocre.

205. À l'issue de ses analyses, **l'évaluation a conclu** qu'il y avait lieu de faire davantage appel aux compétences nationales et régionales, mais que les modalités actuelles limitaient leur mobilisation à des missions consultatives uniques. C'est ainsi que les personnes concernées ne sont pas assez fidélisées pour se maintenir disponibles pour la FAO; il est difficile de recourir à leurs services avec la souplesse que réclament des travaux d'ampleur modeste; et leur emploi ponctuel s'accompagne à chaque fois de tâches administratives qui finissent pas être pesantes. Les accords de CTPD impliquent des autorisations et des détachements de fonctionnaires que ne requièrent pas les autres formes de missions consultatives. De même, **les barèmes de rémunération appliqués aux consultants CTPD ou aux consultants nationaux peuvent faire obstacle à l'emploi dans leur propre pays ou région de personnes d'un niveau de compétence international.** Il n'existe pas de dispositions suffisamment souples qui seraient adaptées à des pays à revenu intermédiaire souhaitant dispenser des services d'experts-conseils comme bailleurs d'aide. L'évaluation a appris l'existence à cet effet d'un fonds fiduciaire créé à l'initiative de la République tchèque et d'un grand nombre de pays à revenu intermédiaire désireux de développer des liens de donateurs en coopération avec la FAO, ce fonds permettant de faire appel à des compétences techniques en dehors des dispositifs CTPD existants.

Recommandation 14 (mise en oeuvre dès 2006-07): Spécialistes régionaux attirés: les groupes de pays devraient pouvoir disposer de modalités contractuelles leur permettant d'utiliser à la demande les services de personnes-ressources attirées (honoraires fixes). Ces spécialistes renforceraient de manière souple la capacité d'ensemble de la FAO. Une réunion annuelle et un réseau d'information renforceraient leur sentiment d'appartenance à l'Organisation. Les comités de spécialistes seraient coordonnés par le personnel technique de la région (bureaux régionaux). Ces personnes seraient appelées à dispenser un appui ponctuel de courte durée aux Représentants de la FAO, à communiquer leurs observations sur des projets de documents, etc., mais devraient aussi effectuer des travaux de fond et pourraient être engagées dans des activités récurrentes tel le dialogue sur des aspects stratégiques. On n'oubliera pas, cependant, que pour diverses raisons – certaines d'ordre linguistique, d'autres en rapport avec les stades de développement – ce dispositif mobilisant des spécialistes régionaux ou de groupes de pays ne présentera pas le même intérêt dans toutes les régions.

206. Le concept de spécialistes régionaux attirés a été généralement bien accueilli par ceux avec qui il a été débattu. Sachant que les contrats de prestataires de service attirés seraient d'un an ou davantage au lieu de ne s'appliquer qu'à une mission unique, les personnes se tiendraient à disposition pour des consultations spéciales et de très petits travaux (qui normalement ne justifient pas l'établissement d'un contrat). Un autre avantage des contrats de prestataires attirés est qu'une fois le contrat attribué, la personne concernée peut être mobilisée beaucoup plus rapidement que ce n'est le cas lorsqu'un nouveau contrat est requis. L'équipe a été mise en garde contre un recours trop systématique à des retraités de la FAO dans le cadre de ces arrangements, au motif que la qualité de leur prestation est inégale et que leurs connaissances sont parfois dépassées. Une solution de rechange consisterait à passer des accords non plus avec des particuliers, mais avec des institutions, quoique les responsabilités soient nettement mieux définies et l'assurance de qualité plus facile à déterminer avec des particuliers. Pour autant, cela n'exclut pas un meilleur développement des centres d'excellence avec lesquels la FAO pourrait instaurer des rapports privilégiés et passer des accords de services.

Recommandation 15 (pour une mise en oeuvre rapide): La FAO devrait conclure, au cas par cas, des accords avec des pays nouvellement donateurs et offrant des compétences techniques, en tirant parti notamment du désir des pays à revenu intermédiaire de jouer ce rôle. Dans certains cas, ces accords pourraient être liés à des accords passés avec des spécialistes régionaux attirés.

6.5 Conséquences pour les structures régionales

207. L'analyse ci-dessus fait apparaître la nécessité pour la FAO de s'orienter vers des structures plus souples capables de répondre aux besoins spécifiques des différents groupes de pays et de s'adapter à mesure que ces besoins évoluent. Les mesures envisagées ci-dessus, notamment la constitution de groupes techniques pour certains groupements de pays et la désignation d'experts régionaux attirés, amènent à envisager une évolution des structures, comme suit.

208. L'Afrique est une priorité, si l'on s'en tient aux indicateurs et aux décisions des organes directeurs de la FAO, telles que reflétées dans le Cadre stratégique. Pour autant, la façon dont les besoins des pays sont traités doit être davantage en rapport avec l'importance des problèmes à résoudre. Or, on constate un degré très élevé d'insatisfaction à l'égard des dispositifs de soutien technique actuels, la plupart des pays éprouvant de grandes difficultés à obtenir en temps opportun le soutien technique demandé. L'Afrique est ainsi l'une des régions où les changements les plus importants sont proposés.

209. En Asie, on a pu constater le bon fonctionnement du schéma de base de la décentralisation. L'intensification des travaux normatifs y apparaît davantage nécessaire que dans les continents où dominent les PMA. On constate cependant un manque de concentration sur les pays prioritaires dans les travaux du personnel régional. Les PMA mériteraient une attention particulière.

210. Au Proche-Orient, on n'envisage pas de changements majeurs; l'on note cependant que le Bureau sous-régional (SNEA) dessert cinq pays où les exigences linguistiques ne sont pas uniformes²¹. Il est également aisé de se rendre dans ces pays à partir du Caire ou de Rome et les effectifs sont très réduits (trois administrateurs, soit un nombre de personne inférieur à celui des groupes techniques proposés ci-dessus).

211. En Amérique latine, les petits États d'Amérique centrale ont des besoins particuliers, mais sont assez éloignés du Bureau régional et reçoivent proportionnellement moins de visites. Le Bureau régional a mis en place des groupes de travail pour traiter les problèmes particuliers à chacune des sous-régions.

212. La CEI est l'autre groupe de pays où se manifeste un problème majeur de couverture et de soutien technique des pays. Deux groupes techniques devraient probablement couvrir les pays du Caucase et les pays CEI d'Asie centrale²². La présence des groupes techniques devrait être articulée en fonction de l'évolution des besoins de la région et de la possibilité que d'autres pays deviennent Membres de la FAO. La fonction de Représentant de la FAO s'agissant des pays couverts par le groupe technique serait conférée au bureau et il devrait y avoir un chargé des opérations se consacrant à cette fonction (qui pourrait être un ressortissant du pays), son implantation à proximité du carrefour aérien ou au Bureau régional dépendant des liaisons entre ces lieux.

213. L'implantation géographique et l'indépendance du Bureau régional européen seront déterminantes pour l'efficacité de la décentralisation. À cet égard, Rome présente les avantages suivants: i) certains gains d'efficacité possibles grâce à l'utilisation des moyens administratifs et de communication du Siège, ces gains étant cependant contrebalancés par les coûts des services généraux, plus élevés à Rome qu'en Europe centrale ou orientale; et ii) de plus grandes possibilités d'interagir avec le Siège sur tous les dossiers, notamment avec les unités techniques (mais le bureau européen éprouve encore des difficultés à mobiliser l'intérêt du Siège). Les inconvénients sont que cette implantation tend à retirer au bureau sa visibilité et son statut, son mandat apparaissant dilué dans les sujets de préoccupation propres au Siège. De plus, ses travaux recourent intégralement ceux du Bureau sous-régional de Budapest. Toutefois, toute implantation en un autre lieu obligerait à créer une Unité administrative de soutien (MSU) distincte. Les autres solutions suggérées à l'Équipe d'évaluation sont les suivantes:

- a) L'implantation du Bureau régional pour l'Europe à Bruxelles auprès du Bureau de liaison avec l'Union européenne et la Belgique (LOBR). Le principal argument à l'appui de cette formule est le fait que la majorité des débats des pays européens sur l'agriculture, le commerce international des produits agricoles et alimentaires, et, dans une certaine mesure, l'aide, ont lieu à Bruxelles. Les coûts seraient relativement élevés à Bruxelles et comprendraient le coût probable de la location d'un immeuble. Le risque serait que le Bureau régional pour l'Europe se focalise sur l'UE, au détriment des États européens et d'autres États de la CEI ayant le plus besoins de la coopération de la FAO. Il projetterait l'image d'un « bureau pour pays riches ».
- b) L'implantation du Bureau régional pour l'Europe à Budapest. Les avantages de cette implantation tiennent à la disponibilité d'un bureau très adéquat et au fait que la Hongrie est prête à fournir des services. Les communications électroniques sont excellentes. L'emplacement dans les États nouvellement Membres pourrait permettre au bureau

²¹ Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc et Tunisie.

²² Les pays du Caucase (Georgie, Arménie et Azerbaïdjan) et la République de Moldova et l'Ukraine; les pays CEI d'Asie centrale: le Kirghizistan, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Turkménistan et le Tadjikistan.

d'obtenir du personnel supplémentaire par détachement et sans entraîner de coûts. Le bureau serait idéalement situé pour mobiliser les ressources des nouveaux États de l'UE en vue d'assister la CEI. Ces pays ont en commun avec les pays de la CEI une expérience de la transition. Budapest permet aussi d'accueillir des conférences et autres réunions. L'unification avec le Bureau sous-régional permettrait d'économiser des postes de rang supérieur. Pour autant, deux bureaux se trouvent encore à l'intérieur de l'UE (en plus du Siège) et le bureau ne serait pas en mesure d'appuyer directement un groupe technique dispensant ses services à la CEI.

214. L'évaluation a conclu que les bureaux régionaux et sous-régionaux devraient être combinés et que les avantages immédiats de Budapest l'emportaient sur les inconvénients. C'est là que le Bureau régional devrait sans doute être situé pour les années à venir, sachant que l'essentiel de ses activités se porteront progressivement vers l'est et que la plupart du personnel serait réparti en deux groupes techniques desservant la CEI.

215. Les deux bureaux des Caraïbes et du Pacifique fonctionnent bien. Les domaines où **des améliorations sont souhaitables** sont les suivants:

- a) Représentation de la FAO: les représentants sous-régionaux devraient être le Représentant de la FAO pour tous les pays du Pacifique. Dans le cas de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, un fonctionnaire national chargé de programme pourrait être justifié.
- b) Opérations de projets: dans ces deux sous-régions, la détention des budgets et le contrôle des opérations des projets par les bureaux régionaux pour les pays dépourvus de Représentant de la FAO ou pour les projets sous-régionaux entraînent un chevauchement d'efforts. La détention des budgets et le contrôle des opérations devraient être transférés aux bureaux sous-régionaux. Le chargé des opérations à Bangkok, qui se consacre exclusivement aux îles du Pacifique, serait mieux placé au Bureau sous-régional.
- c) Dans les Caraïbes, il y aurait tout à gagner à instituer une spécialisation selon les sphères linguistiques. L'Équipe d'évaluation a constaté que la connaissance de la langue anglaise laissait à désirer au Bureau régional (Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes). Bien que les fonctionnaires du Bureau sous-régional suivent une formation intensive en espagnol, le réservoir de personnes qualifiées susceptibles d'être recrutées serait beaucoup plus vaste si l'on cessait d'exiger le bilinguisme. Les pays anglophones de la région partagent une identité culturelle et devraient donc dépendre du Bureau sous-régional, tandis que les îles hispanophones devraient bénéficier des prestations du Bureau régional, par l'entremise d'un groupe technique centraméricain (situé, dans l'idéal, en Amérique centrale).

Recommandation 16 (à mettre en oeuvre avant 2009): Dans tous les cas, les bureaux régionaux devraient conserver leurs fonctions de secrétariat de la conférence régionale et de soutien à d'autres activités purement régionales, en continuant d'assurer les services MSU à l'échelle de la région:

- a) en Afrique, quatre groupes techniques devraient être créés qui, après une réduction des effectifs aux bureaux d'Accra et d'Harare, couvriront: i) l'Afrique de l'Ouest anglophone et l'Afrique centrale francophone, étant installé à Accra; ii) l'Afrique australe (deux autres groupes techniques situés à proximité des plaques tournantes aériennes et de télécommunication, pour être le plus efficaces possible); iii) l'Afrique de l'Ouest francophone; et iv) l'Afrique de l'Est et centrale anglophone²³;
- b) en Asie, un groupe d'experts sous contrat de prestataires attitrés devrait être créé pour répondre aux besoins de soutien technique de l'Asie du Sud, dont l'Afghanistan. Ce groupe pourrait être soutenu par des moyens de coordination et éventuellement un spécialiste des politiques;
- c) pour les pays CEI d'Europe et d'Asie, deux groupes techniques devraient être créés. Les pays d'Asie centrale devraient désormais être inclus dans la région Europe de la FAO, comme c'est le cas dans les autres organismes de l'ONU. Les postes techniques du Bureau régional et du Bureau sous-régional devraient être alloués à des groupes techniques implantés à proximité de plaques tournantes aériennes pour desservir les pays les plus nécessiteux (les groupes techniques obligeront à transférer des ressources des autres bureaux régionaux couvrant la CEI, mais aussi du bureau européen). Les autres États européens en transition, dont ceux des Balkans, devraient être couverts par une équipe spéciale de fonctionnaires techniques qui serait constituée au Siège;
- d) pour l'Amérique centrale et les Caraïbes hispanophones et francophones, il faudrait envisager un groupe technique appuyé par un/des expert(s) régional(aux) et des fonctionnaires, qui serait de préférence situé en Amérique centrale. La possibilité d'une co-implantation de ces services avec l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA) ne devrait pas être exclue;
- e) pour les petits États insulaires, voir les suggestions détaillées en vue d'une amélioration immédiate ci-dessus.

6.6 La stratégie de communication et les chargés d'information dans les régions et les bureaux de liaison

216. Il existe des chargés d'information dans chacun des bureaux régionaux et une fonction d'information dans les bureaux de liaison, avec un chargé d'information à Washington et un consultant à Tokyo. Les chargés d'information en Afrique et en Europe sont respectivement postés à Nairobi et à Paris. Le fait que tous les postes de chargés d'information ne sont pas occupés par des professionnels de l'information et que les fonctionnaires concernés peuvent se voir confier d'autres fonctions, dont l'organisation de publications et l'information au sein du bureau, pose un problème.

217. **L'évaluation a conclu que** l'importance de la fonction d'information pour la communication des messages de la FAO et la nécessité d'une certaine visibilité, à l'appui des objectifs de l'Organisation, sont sous-estimées dans certaines régions. Certes, un grand nombre de questions ont un caractère local et la réponse à y donner est beaucoup mieux comprise localement qu'à Rome; mais une présentation coordonnée et informée des messages et des communiqués de l'Organisation est néanmoins requise. Des liaisons hiérarchiques différenciées sont donc nécessaires qui soient à la fois bien coordonnées et spécifiques aux différents bureaux. Par ailleurs:

²³ Si l'on inclut l'assistance en matière de politiques, il y a actuellement 40 postes techniques et politiques du cadre organique dans les bureaux régionaux et sous-régionaux en Afrique, à l'exclusion de la pêche et des forêts. Quelque 24 postes pourraient ainsi être répartis entre les quatre groupes techniques suggérés selon les pôles, ce qui donne une moyenne de six personnes pour chacun des groupes techniques.

- a) L'implantation géographique actuelle des fonctionnaires doit répondre à la nécessité de toucher les médias régionaux et mondiaux et à cet égard Nairobi et Bangkok sont particulièrement indiqués. En Europe, Londres et Paris pourraient être des points d'entrée précieux pour les médias internationaux.
- b) Le représentant régional, les fonctionnaires de rang supérieur et les directeurs de bureaux de liaison doivent être pleinement utilisés comme porte-parole, car ils peuvent conférer à cette fonction une profondeur que ne peuvent égaler les chargés d'information. Le Bureau de liaison pour l'Amérique du Nord (LOWA), par exemple, fonctionne bien, le directeur maintenant des contacts très étroits avec GII à Rome auprès duquel il assume les fonctions de porte-parole principal.
- c) L'élaboration des sites web doit répondre aux besoins particuliers des pays, notamment à ceux du Japon et de la Chine, dont les ressortissants ont du mal à utiliser le site web de la FAO auquel ils ne peuvent accéder dans sa totalité en utilisant leur alphabet national. De même l'accès aux sites nationaux est parfois plus aisé que l'accès au site international.

7 RÔLE, PERTINENCE ET COUVERTURE DES BUREAUX DE LIAISON

218. Deux des bureaux de liaison travaillent essentiellement avec le système des Nations Unies (Genève et New York). Ils font rapport au Conseiller spécial du Directeur général par le biais du Service des relations avec le système des Nations Unies. Les trois autres s'occupent de pays ou de groupes de pays et font rapport au Directeur général par l'intermédiaire d'OCD (Washington pour les États-Unis et le Canada, Tokyo pour le Japon et Bruxelles pour la Belgique et la CE). La création des bureaux de Bruxelles et Tokyo remonte à la décentralisation de 1994-95.

7.1 Les bureaux de liaison avec les pays (Bruxelles, Tokyo et Washington)

219. L'Équipe d'évaluation a constaté que les bureaux de liaison bénéficient d'un large soutien de la part des gouvernements nationaux, des ONG et de la Commission européenne. Leur existence se justifie pleinement par le fait qu'ils traitent avec des pays qui sont les plus gros contributeurs au budget de la FAO et comptent parmi les plus importants producteurs, mais aussi importateurs et exportateurs mondiaux de produits agricoles. Aucune critique n'a été formulée à l'encontre du Bureau de Washington, même si son intérêt peut paraître plus limité du point de vue canadien. Pour ce qui est du Japon, les appréciations sont plus nuancées. En tant que deuxième plus gros contributeur au budget ordinaire de la FAO et important bailleur de fonds en dépôt, le Japon estime que le Bureau de Tokyo ne dispose pas de moyens suffisants. Le besoin se fait sentir d'une politique beaucoup plus active de promotion de la FAO, notamment auprès du grand public, qui accorderait une plus grande place à la documentation en japonais. Le Bureau de Bruxelles a mis du temps à prendre ses marques et s'il suscite un intérêt modéré de la part de la Commission et des autres institutions européennes, celles-ci n'en sont pas moins convaincues de son utilité. C'est en partie grâce à son action que la FAO a été l'une des premières organisations du système des Nations Unies à conclure un accord stratégique de partenariat avec la Commission.

220. L'Équipe d'évaluation a noté que le Bureau de Washington fait preuve de beaucoup de vigilance pour signaler les changements de politique agricole et commerciale et les réactions médiatiques aux États-Unis qui sont susceptibles d'avoir des implications pour la FAO et ses États Membres. Même constat, dans une certaine mesure, au Japon, pour ce qui concerne en particulier la sécurité alimentaire; par contre, il semblerait qu'à Bruxelles, l'interaction entre la FAO et la Commission soit réduite au minimum en ce qui concerne la PAC et les questions agricoles et commerciales, l'accent étant mis sur l'aide et sur la politique de l'Union européenne envers la FAO. Au Japon, on a beaucoup mis l'accent sur le programme TeleFood, qui semble subir une certaine désaffection de la part du public japonais.

221. Le Bureau de Bruxelles a entrepris un travail très prometteur de coopération technique avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) qui consiste essentiellement à promouvoir la part de l'agriculture dans l'aide financière de l'Union européenne aux pays ACP. Pour sa part, l'Équipe d'évaluation pense qu'il faut renforcer l'appui technique de la FAO aux pays ACP et autres pays en développement qui négocient des accords commerciaux ou autres avec l'Union européenne. Elle estime que les accords passés avec les principaux partenaires commerciaux

(Union européenne, Amérique du Nord, etc.) ont des répercussions tout aussi importantes pour les pays en développement que les accords de l'OMC. La FAO est tout à fait dans son rôle en transmettant dans la transparence aux pays en développement des informations qui les aideront à mieux comprendre les implications et les conséquences de ce type d'accord. Cela est certainement aussi utile sinon plus pour les pays en développement que le poids de la FAO en matière d'aide au développement. Le soutien à ce type d'action à Bruxelles pourrait venir du Bureau de Genève (voir ci-après). Il faudrait désigner clairement un point focal pour l'accord ACP/Cotonou au sein de la FAO, le candidat idéal étant le responsable des pays ACP au Bureau de Genève.

7.2 Les Bureaux de liaison de Genève et New York

222. Ces deux bureaux jouent un rôle très important et ont établi de bonnes relations de travail avec les partenaires du système des Nations Unies.

223. La contribution du Bureau de New York est très appréciée par les différents partenaires du système des Nations Unies, l'accent étant mis de plus en plus sur la Journée mondiale de l'alimentation. Le Bureau s'attache en particulier à informer les délégations des pays Membres non représentés à Rome. La communauté des ONG est une autre cible privilégiée.

224. À Genève, le Bureau apporte un appui technique important aux pays dans le cadre de l'OMC. Ce travail consultatif et analytique est très apprécié par les délégations et organisations des pays en développement. En ce qui concerne le commerce des produits agricoles, les personnes interviewées estiment que la FAO joue un rôle plus efficace que les organisations compétentes du système des Nations Unies basées à Genève, même si au sein du Bureau on a tendance à penser que les pays s'adressent davantage à ces organisations car elles disposent d'effectifs plus importants. Les membres du Bureau se sont plaints de ne pas toujours recevoir des réponses adéquates du Siège à leurs demandes de renseignements précis, ce qui les obligeait à faire le travail eux-mêmes sans toujours disposer du temps ou des facilités nécessaires. En fait, l'efficacité de ce travail très apprécié repose sur les épaules d'un seul fonctionnaire (il est vrai, extrêmement compétent) ce qui pose problème. **L'Équipe d'évaluation en conclut** que pour assurer la présence continue et la disponibilité sur place de personnel suffisant dans les périodes d'activité intensive, et pour développer éventuellement la collaboration avec le CNUCED, il serait bon de transférer un ou deux membres de la Division des produits et du commerce international (ESC) à Genève, où ils pourraient poursuivre leur travail d'analyse en liaison avec Rome tout en effectuant selon les demandes un travail de liaison et d'analyse des problèmes pour mieux venir en aide aux pays en développement. Dans un souci de coordination, ce groupe pourrait aussi apporter un soutien aux pays en développement concernant les problèmes commerciaux qui se posent à Bruxelles, en collaboration étroite avec le bureau de liaison sur place.

225. Tant à Genève qu'à New York, une activité importante consiste à assurer la liaison avec l'aide humanitaire; d'ailleurs, le Bureau de liaison de New York compte parmi ses effectifs un ancien fonctionnaire de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) de la FAO. Genève est le centre mondial de coordination des opérations et d'élaboration des politiques d'aide humanitaire et les principaux donateurs ont des représentants permanents sur place pour assurer la coordination des initiatives humanitaires. Les décisions concernant la collecte et l'affectation des fonds destinés à financer l'aide humanitaire dépendent donc largement des discussions qui se déroulent à Genève. **L'Équipe d'évaluation en conclut** qu'une présence renforcée de la FAO à Genève, peut-être en affectant au Bureau de liaison un fonctionnaire de TCE, améliorerait la visibilité de l'Organisation au sein de la communauté humanitaire et faciliterait la collecte de fonds.

7.3 Renforcer le fonctionnement des bureaux de liaison

226. L'Équipe d'évaluation a identifié diverses dispositions, dont certaines d'ordre général, qui permettraient de renforcer l'action des bureaux de liaison. Maintenant que ceux-ci sont bien en place, il conviendrait de revoir leurs attributions et d'élaborer en continu sur deux ou trois ans des stratégies leur assignant des objectifs précis, adaptés à la situation des pays et institutions dont ils s'occupent. Cette initiative pourrait s'appuyer sur des plans de travail annuels annonçant les

résultats escomptés de façon à pouvoir évaluer les performances, comme cela se fait déjà à New York. Par ailleurs:

- a) tous les bureaux ont pour fonction essentielle d'assurer la liaison avec les donateurs. Ainsi, le Bureau de Bruxelles a bénéficié pendant deux ans des services d'un fonctionnaire détaché du Service de développement du Programme de terrain (TCAP). À Tokyo, par contre, on se plaint des délais et du manque d'informations en provenance du Siège. Étant donné que le Japon n'a pas décentralisé ses mécanismes de décision concernant l'aide bi- et multilatérale, il apparaîtrait justifié de renforcer la fonction de liaison avec les donateurs du Bureau de Tokyo. Quant au Bureau de Bruxelles, il pourrait contribuer utilement au dialogue avec la Commission sur l'aide d'urgence ainsi qu'à son interface actuelle sur les programmes de régulation et de développement. Il convient de renforcer le lien institutionnel et les rôles des bureaux de liaison et du Service de développement du Programme de terrain (TCAP), peut-être en déléguant aux bureaux de liaison certaines fonctions des services de Rome (TCAP et TCE);
- b) le rôle des Bureaux de Genève et Bruxelles en matière de coopération technique devrait être expressément reconnu et inscrit au Chapitre 2 du budget de la FAO;
- c) la plupart des fonctionnaires du Bureau de Washington ont déjà travaillé pour la FAO dans d'autres affectations, mais ce n'est pas le cas pour la majorité des membres du personnel des autres bureaux et pour la totalité de celui de Tokyo. Il faut donc resserrer les liens de ces personnels avec la FAO par le biais de visites à Rome et dans les régions et pays concernés par leur action. On pourrait aussi faire davantage appel aux retraités de l'Organisation; quant à la rotation du personnel, c'est une donnée importante qui pose un problème majeur à Bruxelles. Autre problème non négligeable, la capacité des fonctionnaires à se substituer à leur chef hiérarchique en son absence (c'est le cas dans la plupart des bureaux, mais pas dans tous);
- d) la question du rôle d'informateurs des fonctionnaires et des relations avec les médias a déjà été évoquée, mais on ne peut la dissocier du soutien que les bureaux reçoivent à l'appui de ce travail d'information. Le Directeur général a joué à cet égard un rôle très apprécié, mais dans plusieurs bureaux, et à Tokyo en particulier, on estime que les visites de hauts fonctionnaires de la FAO devraient être plus fréquentes pour donner plus de visibilité à l'Organisation, et resserrer les liens du Bureau avec le Siège.

227. **La dotation en ressources** est dans l'ensemble satisfaisante, mais on constate un manque de fonds hors dépenses de personnel pour prendre au coup par coup des initiatives visant à améliorer la visibilité de la FAO et à créer des partenariats. Il faut donner davantage de moyens au Bureau de Tokyo, avec un fonctionnaire à plein temps chargé des relations avec la presse et des ressources accrues pour produire de la documentation en japonais et créer et animer un site internet.

8 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

8.1 Compétences indispensables et profil du personnel

8.1.1 Généralités

228. La capacité de la FAO de répondre aux besoins des États Membres par le biais de ses structures décentralisées dépend largement de l'équilibre à trouver entre ces besoins d'une part et le profil et les aptitudes du personnel de l'autre. L'Équipe d'évaluation a rencontré à tous les niveaux des bureaux régionaux des fonctionnaires de grande qualité et des représentants locaux très compétents et adaptés à leur mission. La discussion qui suit porte uniquement sur la difficulté d'étendre ce niveau d'excellence à tous les aspects de l'action décentralisée de la FAO et ne vise en aucun cas à nier que ce niveau existe déjà.

229. L'Équipe d'évaluation a procédé à l'examen des compétences et performances des Représentants de la FAO et du personnel des bureaux recruté sur le plan national. Outre les conclusions découlant de discussions approfondies dans chacun des bureaux visités, le travail d'évaluation a porté sur les points suivants:

- évaluation par des fonctionnaires spécialisés de la FAO des compétences et des résultats du personnel du point de vue de la politique et de la stratégie, du développement du Programme de terrain et de la gestion des opérations;
- appréciation globale du travail des bureaux exprimée par les ministères nationaux de l'agriculture en réponse aux questionnaires;
- comparaison du travail de la FAO avec celui des représentants d'autres institutions spécialisées (enquête de l'Équipe d'évaluation auprès des services administratifs, le ministère de la planification par exemple) ayant une vue d'ensemble de l'activité de ces institutions dans le pays, et consultation du Coordonnateur résident des Nations Unies et des représentants d'autres agences de développement n'appartenant pas au système des Nations Unies;
- les Représentants de la FAO ont été invités à donner leur avis sur les compétences et les résultats du personnel recruté sur le plan national.

8.1.2 Représentants de la FAO

230. L'Équipe d'évaluation a consulté un échantillon de fonctionnaires de la FAO connaissant bien les représentations de l'Organisation pour avoir leur opinion mûrement réfléchie sur les compétences et performances spécifiques du personnel national et international des représentations de la FAO. Si le bilan de la majorité des bureaux a été jugé satisfaisant, 30 pour cent ou plus ont été considérés comme ne répondant pas aux normes requises, la proportion s'élevant à 38 pour cent pour les questions de politique générale. Les Représentants de la FAO en Asie ont obtenu les plus mauvais scores, 50 pour cent et plus obtenant des notes insuffisantes en ce qui concerne le développement du Programme de terrain et la politique générale. Les résultats de l'Amérique latine étaient également décevants dans ces deux domaines. Au Proche-Orient, les notes étaient en général plus faibles en ce qui concerne la gestion opérationnelle mais meilleures en ce qui concerne le développement du Programme de terrain et la politique générale.

231. D'une manière générale, l'indice de satisfaction des ministères de l'agriculture était plus élevé, avec seulement 23 pour cent exprimant une opinion défavorable. Il se peut aussi qu'ils aient hésité à se montrer trop sévères dans des questionnaires qui étaient souvent transmis à l'Équipe d'évaluation par les Représentants eux-mêmes.

232. Dans leurs réponses au questionnaire, 34 pour cent des représentants ont indiqué qu'ils occupaient leur poste depuis deux ans ou moins et 14 pour cent qu'ils étaient en poste depuis trois ou quatre ans. Cinquante six pour cent n'avaient jamais travaillé au Siège ou dans un bureau régional de la FAO, ce qui relativise leur connaissance de première main de l'Organisation. On constate également que les représentants en fin de carrière pourraient être moins motivés. Environ 34 pour cent des représentants avaient une formation technique spécialisée et 4 pour cent étaient d'anciens administrateurs. Même s'ils étaient hautement qualifiés dans leurs domaines de compétence, ils n'avaient pas la même vision élargie des problèmes que les 60 pour cent restants. À ce propos, l'Équipe d'évaluation observe qu'il n'existe aucune formule infaillible pour définir un profil idéal en matière de sélection puisque deux des représentants les plus qualifiés qu'elle a pu rencontrer n'avaient jamais travaillé auparavant pour la FAO, que ce soit au Siège ou hors Siège. Tous deux occupaient toutefois leur poste depuis longtemps et avaient fait de gros efforts pour se familiariser avec l'Organisation; ce qui prouve l'importance de procéder à une évaluation approfondie des compétences et pas seulement des résultats.

233. Dans ses comparaisons avec les prestations d'autres institutions, l'Équipe d'évaluation a pu constater que la compétence de la majorité des Représentants de la FAO était appréciée par les porte-parole des ministères des finances et de la planification, les Coordonnateurs résidents des Nations Unies et les donateurs. Pourtant, sauf en ce qui concerne quelques exceptions notables, leurs qualifications et leurs résultats n'étaient pas jugés meilleurs que ceux des représentants d'autres organisations spécialisées, et même considérés moins bons dans un nombre non

négligeable de cas. Les critiques portaient surtout sur la stratégie globale et la capacité politique, mais beaucoup d'observateurs reconnaissent à leur décharge que l'absence de décentralisation de l'autorité décisionnelle n'aidait pas les Représentants à valoriser leur fonction.

234. L'Équipe d'évaluation reconnaît également que le Représentant de la FAO étant souvent le seul fonctionnaire international de haut niveau opérant dans le pays, ses éventuelles carences en termes de qualifications ou d'efficacité peuvent avoir des conséquences beaucoup plus graves qu'au Siège ou dans les bureaux régionaux.

8.1.3 Le personnel des représentations de la FAO recruté sur le plan national

235. Les ministères de l'agriculture jugent le personnel national au sein des représentations satisfaisant à 75 pour cent. Les représentants (qui étaient à leur tour confrontés à un problème de fuites en transmettant leurs rapports sur la question) ont indiqué que la compétence du personnel national de contrepartie posait un problème non négligeable dans 16 pour cent des cas et un problème majeur dans 11 pour cent des cas, la région la moins affectée étant l'Amérique latine. Selon des observateurs crédibles au sein de la FAO, le personnel national d'encadrement des programmes serait peu performant dans les domaines de la politique et de la stratégie et 55 pour cent ne satisferait pas aux normes requises en matière de développement du Programme de terrain. C'est pour la région Afrique que les évaluateurs de la FAO ont attribué les notes globales les plus basses en termes de compétences et de comportement professionnel du personnel recruté sur le plan national, les lacunes en matière de politique et de stratégie étant surtout sensibles au Proche-Orient. Il ressort de ces appréciations et des visites de l'Équipe d'évaluation qu'il ne faut pas compter sur le personnel national pour compenser d'éventuelles lacunes des Représentants de la FAO en matière de politique et de stratégie ou plus généralement de développement du Programme de terrain. Par contre, on peut trouver au sein des représentations du personnel recruté sur le plan national raisonnablement compétent pour gérer les opérations.

236. L'Équipe d'évaluation en a tiré la conclusion qu'il fallait améliorer le niveau du personnel recruté sur le plan national, notamment au niveau du cadre organique et des responsables de programmes. Au cours de ses visites, elle a malheureusement été frappée par le contraste saisissant entre la qualité du personnel national de la FAO et celui des autres organisations du système (le PNUD en particulier) ou des organismes internationaux de financement. Elle a également entendu les nombreuses doléances des recrues locales qui se plaignent d'être traitées en citoyens de seconde zone du système des Nations Unies. L'Équipe d'évaluation n'a pas pu approfondir toutes les raisons de ce malaise, mais une au moins paraît très importante: le niveau auquel la FAO recrute, à des grades inférieurs à ceux des autres organisations. L'échelle de la FAO comporte quatre grades pour le personnel du cadre organique recruté sur le plan national. Or, on compte actuellement 63 pour cent de cette catégorie de personnel au dernier échelon, contre 24 pour cent au deuxième et seulement 4 pour cent à l'échelon supérieur. Seule différence à cet égard entre les régions: il semblerait que le pourcentage de personnel des catégories supérieures soit plus élevé au Proche-Orient.

237. On peut toujours se demander si au fond, la FAO ne pourrait pas se satisfaire de recruter du personnel moins qualifié à des grades inférieurs à ceux des autres organisations, compte tenu en particulier des contraintes budgétaires de l'Organisation. L'Équipe d'évaluation estime que tel n'est pas le cas. En termes de programme, de politique et de gestion, le personnel de la FAO est confronté à des tâches aussi complexes que celui des autres organisations et doit pouvoir en outre se substituer au Représentant de la FAO pour gérer les affaires courantes pendant les périodes où il est absent du pays comme en cas de vacance de poste.

238. Les chances de promotion étaient une autre cause de mécontentement. Toutefois, l'Équipe d'évaluation a estimé que la FAO n'avait pas d'autre solution à ce problème que de faciliter l'accession des personnels méritants à des postes auxquels ils pourraient postuler au sein d'autres organisations implantées dans le pays, y compris dans le cadre de l'ONU. L'OMS a adopté un système de valorisation des carrières des professionnels locaux qui leur donne la possibilité d'aller travailler jusqu'à six mois dans un autre pays. La formation est un autre moyen de valoriser le personnel à ses propres yeux, et force est de constater que de ce point de vue les autres organisations offrent davantage de possibilités d'assister à des séminaires internationaux, etc. On

ne peut pas résoudre ce problème en se contentant de relever les grades, ce qui reviendrait à promouvoir des gens sans pour autant accroître leurs compétences. C'est au fur et à mesure des vacances qu'il convient de réévaluer les postes, après avoir réexaminé en conséquence les descriptions de poste.

8.1.4 Personnel technique régional

239. L'Équipe d'évaluation a été informée que, dans le cadre de la décentralisation, du personnel avait été muté dans des postes régionaux, sans qu'il y ait toujours adéquation entre les besoins et les compétences. Les divisions du Siège reconnaissent sans difficulté qu'en 1994-95, elles ont choisi de transférer hors Siège leurs éléments les moins performants, et que c'est encore parfois le cas aujourd'hui. La Sous-Division de l'assistance en matière de politiques présente un cas à part, puisqu'en l'occurrence il y a eu transfert non seulement de spécialistes, mais d'agents généralistes chargés de programme. Il semblerait qu'aujourd'hui le recrutement s'effectue de façon plus rigoureuse. Toutefois le problème de la spécialisation excessive du personnel régional reste posé, car cela les empêche d'avoir des compétences plus étendues au sein de leur secteur d'activité. En outre, la structure des grades du personnel technique régional est relativement plus basse que celle du Siège, ce qui réduit le niveau d'ancienneté auquel on peut recruter des spécialistes et donc la « valeur ajoutée » qu'ils peuvent apporter pour compléter l'expertise nationale des gouvernements.

8.1.5 Définition des besoins en matière de compétences

240. Un projet est actuellement en cours à la FAO visant à mieux définir les besoins en matière de compétences du personnel, à commencer par les gestionnaires du Siège. Ce projet est tributaire des contraintes budgétaires et doit arriver à terme en octobre de cette année mais on espère l'étendre aux bureaux décentralisés. Du point de vue de l'Équipe d'évaluation, ce devrait être une priorité particulière pour les représentations de la FAO. Les fonds et programmes du système des Nations Unies et certaines agences spécialisées comme l'OMS et l'ONUDI ont déjà défini un minimum spécifique de compétences essentielles requises de leur représentants nationaux. Quant à l'OIT, elle applique à ses représentants nationaux les mêmes critères généraux de compétence administrative qu'à son personnel du Siège. On trouvera à l'Annexe 3 quelques réflexions de l'Équipe d'évaluation sur le profil des tâches confiées au personnel des représentations nationales, régionales et sous-régionales et au personnel technique des régions, avec les compétences correspondantes.

8.1.6 Critères de recrutement des Représentants de la FAO et des cadres supérieurs des bureaux régionaux

241. Les responsables de l'administration ont renforcé les procédures d'interview et de sélection et l'on ne peut que s'en féliciter. L'Équipe d'évaluation a été informée qu'un ensemble de critères basés sur les compétences s'applique au processus de recrutement des représentants. En 2003, la FAO a publié sur le web un avis général d'appel à candidatures pour des postes de représentants, et en juillet de cette année, elle a recommencé à publier des avis de vacance pour des postes spécifiques. Pour recruter ses représentants résidents, qui en tant que Coordonnateurs résidents représentent aussi le Secrétaire général de l'ONU, le PNUD a recours à une procédure de sélection à la fois ouverte et minutieuse gérée par un centre privé, le PAM, l'UNICEF et le FNUAP signalent qu'eux aussi ont recours à ce type de procédure générale pour sélectionner leurs représentants. Enfin, l'ONUDI comme l'OIT ont recours à des procédures ouvertes de publication et de sélection pour recruter le personnel du cadre organique de tous leurs bureaux décentralisés.

242. À l'inverse, l'Équipe d'évaluation a constaté que les procédures de sélection utilisées par la FAO pour recruter ses représentants et les cadres supérieurs régionaux manquent de transparence et ne favorisent pas la concurrence entre les candidats. Qu'il s'agisse de recrutement ou de transfert, cela réduit d'autant la possibilité de faire systématiquement coïncider les critères de sélection du personnel et les compétences des candidats, sans oublier d'autres considérations comme le sexe ou la répartition géographique. Comme peu d'informations avaient filtré sur la constitution d'une liste de réserve de candidats pour un certain nombre de postes vacants, le nombre de candidats et donc les possibilités de choix de l'Organisation s'en sont trouvés réduits.

8.1.7 Évaluation du personnel

243. La recherche d'avis de diverses sources et le resserrement des critères sont venus renforcer la base d'information permettant d'évaluer les résultats des représentations de la FAO. L'Équipe d'évaluation a été informée que désormais, le bilan des représentations ferait l'objet d'un examen au moins tous les deux ans, en consultation avec toutes les unités concernées. Toutefois, elle est arrivée à la conclusion que les critères d'évaluation basés sur les résultats n'ont pas été vraiment définis ni systématiquement appliqués à une quelconque catégorie du personnel décentralisé. L'Équipe d'évaluation a été informée qu'au sein de la FAO, toutes les associations du personnel étaient hostiles à l'évaluation, et que même s'il existe des procédures d'évaluation du personnel, elles ne sont guère appliquées ni prises très au sérieux. Par contre, et c'est plutôt encourageant, une majorité de Représentants de la FAO (66 pour cent) interrogés par questionnaire ont exprimé leur préférence pour un système d'évaluation de leur comportement professionnel qui comparerait les résultats effectivement obtenus aux objectifs annoncés. Les fonds et programmes des Nations Unies, tout comme l'OIT, l'ONUDI et l'OMS, se sont dotés de systèmes officiels d'évaluation de leur personnel. Et le PNUD a intégré l'évaluation du personnel dans son système de gestion basé sur les résultats.

8.1.8 Compétences et résultats: conclusions générales

244. La conclusion de l'Équipe d'évaluation est qu'il existe dans toutes les catégories du personnel décentralisé des éléments qui n'ont pas les compétences requises ou dont les prestations sont insuffisantes. Cette conclusion découle des commentaires des représentants des gouvernements, des autres membres de la communauté internationale et du personnel de la FAO, mais aussi des investigations forcément limitées auxquelles a pu se livrer l'Équipe d'évaluation en discutant avec les personnels hors Siège et en observant leur travail. Confier des postes de direction à du personnel insuffisamment compétent ou motivé pour rechercher l'excellence ne peut que saper le moral et réduire l'efficacité des subordonnés. Les carences du personnel ternissent pas seulement l'image de l'Organisation, elles affectent aussi, bien entendu, la pertinence, la qualité et le volume de ses prestations et services. Ce problème a largement compromis l'efficacité de la décentralisation de 1994-95. Pour que les recommandations de ce rapport aboutissent à une décentralisation plus poussée, il faut se poser sérieusement la question des compétences et du comportement professionnel du personnel, avec toutes les interrogations qui s'y rattachent au niveau des procédures de recrutement, du contrôle et de l'évaluation des résultats, de la formation, etc.

Recommandation 17 (mise en œuvre d'ici 2007): Il est recommandé que:

- a) le projet en cours visant à définir les compétences requises soit étendu à l'ensemble des postes décentralisés en tenant compte de la spécificité de chaque poste; autrement dit, il ne saurait y avoir de description uniforme pour tous les postes de représentants ou de techniciens. On s'efforcera de définir en priorité les compétences des cadres supérieurs régionaux, des Représentants de la FAO et du personnel recruté sur le plan national en charge des programmes²⁴;
- b) des procédures transparentes et ouvertes à la concurrence soient mises en place pour la sélection de tous les postes des bureaux régionaux et des représentations de la FAO, y compris les postes de cadres supérieurs, pour offrir la meilleure sélection possible au choix du Directeur général. Cela implique la publicité des vacances de poste, l'évaluation des compétences et des jurys de sélection équilibrés (de nombreuses organisations ont pu également vérifier l'intérêt de tester l'évaluation des compétences). Cette procédure devra tenir compte de l'intérêt du profil de chaque candidat pour la FAO comme pour la région d'affectation;
- c) la FAO devrait mettre en place un système d'évaluation du personnel basé sur la comparaison entre la performance et les compétences requises pour chaque catégorie de poste et les résultats obtenus par rapport aux plans de travail. L'évaluation du personnel des représentations devrait incomber en premier lieu au représentant régional, mais en tenant compte des avis de tous les collaborateurs des intéressés et si possible du Coordonnateur résident des Nations Unies. L'évaluation du personnel technique devrait être effectuée conjointement par le représentant régional et les principaux services techniques qui travaillent avec l'intéressé. Un tel système devrait être conçu avec professionnalisme; une fois en place, ses conclusions devraient être officialisées par des mesures telles que transfert, rotation, formation, promotion et éventuellement sanctions disciplinaires, licenciement compris.

8.2 Autres mesures d'appui des ressources humaines

8.2.1 Rotation du personnel et possibilités d'avancement

245. Le fait qu'il n'existe pas à la FAO de système de rotation du personnel entre le Siège et les bureaux est un problème préoccupant pour 40 pour cent des techniciens supérieurs du Siège comme pour bon nombre de leurs homologues hors Siège (de 48 pour cent en Amérique latine à 80 pour cent au Proche-Orient et en Europe) et pour 55 pour cent des représentants résidents. Les mêmes sentiments se font jour à propos de l'absence de perspectives de carrière, considérée comme un problème majeur par le personnel technique régional (57 pour cent en Amérique latine et en Afrique, 67 pour cent au Proche-Orient et 71 pour cent en Europe).

246. L'Équipe d'évaluation tient à lancer une mise en garde contre toute approche réductrice de ces problèmes. La rotation du personnel est désormais la norme au sein des fonds et programmes du système des Nations Unies comme le PNUD et le PAM, mais il est vrai que les postes y sont plus homogènes que dans les agences spécialisées. À l'Unesco, on considère les périodes d'activité hors Siège comme un élément positif de la politique de promotion, spécialement au niveau P5. Et l'OMS est en train de mettre en place une politique renforcée de mobilité du personnel. La nature spécialisée du travail technique au Siège, comparée à la gamme plus étendue d'expertise pluridisciplinaire exigée (à un niveau comparable d'excellence) des équipes techniques régionales réduit mais n'élimine pas complètement les possibilités de rotation systématique entre le Siège et les régions. Beaucoup de membres du personnel ne souhaitent pas non plus s'éloigner de leur lieu de résidence; ils devraient toutefois être encouragés à le faire pour élargir leur expérience. Certains postes des divisions techniques devraient être systématiquement pourvus par rotation. Il existe également de nombreux postes administratifs au sein du Département de la coopération technique susceptibles d'être soumis au principe de rotation

²⁴ En 2002, dans son rapport, le CCI demandait au Directeur général d'établir une description-type des connaissances spécialisées, des compétences et de l'expérience attendues des représentants régionaux.

systématique, notamment avec les représentations. Cela contribuerait à élargir les compétences du personnel, mais aussi à combattre dans les mentalités le réflexe d'opposition entre le Siège et le terrain (eux et nous).

8.2.2 Formation et échanges au sein du personnel

247. Il est essentiel de donner à l'ensemble du personnel décentralisé, à tous les niveaux, le sentiment qu'il fait vraiment partie de la FAO. L'Équipe d'évaluation a pu constater que ce n'est pas toujours le cas. Les échanges avec le personnel des autres bureaux revêtent pourtant une importance essentielle, et aux yeux des représentants résidents, cette absence de communication constitue un problème majeur. Tous les cadres supérieurs des représentations nationales et régionales doivent pouvoir se rendre au Siège à intervalles réguliers pour se tenir au courant et rencontrer des gens. Les représentants résidents et les cadres supérieurs nationaux ont également besoin de visiter les bureaux régionaux. Les réunions qui permettent aux représentants de se rencontrer sont elles aussi importantes.

248. Les bureaux décentralisés offrent des possibilités de formation réduites. Or, il ne faut pas négliger l'importance de la formation comme instrument de perfectionnement, mais aussi de motivation. Cela dit, il ne faut pas considérer non plus la formation comme un remède miracle pour améliorer les compétences ou le rendement là où il est évident que le potentiel initial nécessaire fait défaut.

249. L'Équipe d'évaluation pense que rien ne remplace le contact direct pour apprendre à connaître les gens, discuter des problèmes, s'informer et acquérir un sentiment d'appartenance et de convergence des objectifs. Cela ne peut que renforcer la productivité des autres formes de dialogue (téléphone, courriel, vidéoconférence). À l'heure actuelle, la vidéoconférence n'est pas encore d'un usage très courant au sein des représentations, mais les possibilités se développent rapidement. L'Équipe d'évaluation a systématiquement interrogé les représentants des agences spécialisées du système des Nations Unies sur leur politique et leurs pratiques en matière de mise au courant, de permutation et de formation des personnels décentralisés. Même si aucun chiffre n'a pu être communiqué, il est évident que les autres organisations consacrent à ces activités un pourcentage de ressources supérieur à celui de la FAO.

8.2.3 Déplacements des fonctionnaires recrutés sur le plan national

250. La règle qui veut que le personnel recruté sur le plan national ne peut pas en principe travailler à l'étranger compromet l'utilisation efficace des personnels nationaux du cadre organique et chargés de programme des représentations accréditées dans plusieurs pays. Cela risque de devenir encore plus préoccupant si l'on adopte la formule des groupes ou noyaux techniques. Il faut donc revoir cette règle. Dans d'autres organisations spécialisées, la pratique est différente et les fonctionnaires recrutés sur le plan national peuvent parfaitement effectuer des missions à l'étranger. Cette règle ne s'applique d'ailleurs pas à l'ensemble du système des Nations Unies et pourrait sans problème être modifiée dans le cadre du règlement intérieur de la FAO, avec l'agrément du Conseil.

8.2.4 Parité entre les sexes

251. L'Équipe d'évaluation a également constaté que le problème de la parité entre les sexes se posait avec plus d'acuité au sein des personnels du cadre organique de terrain que ce n'est le cas au Siège. Depuis 1994, on observe certains progrès, avec notamment un pourcentage plus élevé de femmes parmi les Représentants de la FAO. Il est fortement recommandé de continuer à garder ce problème présent à l'esprit au niveau du recrutement et de la rotation du personnel.

Tableau 9: Recrutement international de femmes du cadre organique et supérieur: pourcentage des effectifs en mai 1994		
Au Siège – 31 %	Dans les bureaux régionaux et sous-régionaux – 17 %	Personnel international du cadre organique des représentations de la FAO – 18 %

8.2.5 Flexibilité et ajustement du personnel en fonction des besoins

252. L'Organisation manque de la flexibilité nécessaire pour adapter le profil de ses effectifs aux nouveaux besoins des pays Membres. Si la FAO choisit comme solution de renforcer sa pertinence par le biais de structures décentralisées, il lui faudra se donner les moyens de modifier l'affectation géographique et les compétences spécifiques de son personnel plus facilement que ce n'était le cas jusqu'ici.

253. L'Équipe d'évaluation a étudié les pratiques d'autres organisations du système des Nations Unies et a reçu des informations de base sur la situation juridique concernant les procédures de licenciement du personnel. La FAO a également affirmé à l'Équipe d'évaluation que l'administration était désormais plus déterminée à s'attaquer au problème des représentations incompetentes. Cela étant, il apparaît que la FAO, tout en étant déterminée à se séparer du personnel incapable de satisfaire aux exigences des postes disponibles, applique dans ce domaine une politique plus prudente que plusieurs autres organisations et se heurte à d'importants obstacles juridiques. Au PNUD, la séparation se négocie habituellement sur la base d'un an de salaire; du point de vue des responsables de la gestion des ressources humaines du PNUD consultés à ce sujet, il est plus rentable d'accepter un tel coût que de conserver du personnel qui ne répond pas aux critères exigés en matière de compétence, quelle que soit la raison de cette inaptitude²⁵.

²⁵ L'Équipe d'évaluation a été informée que deux membres du personnel avaient fait appel des décisions du PNUD auprès du tribunal administratif des Nations Unies, mais c'est un prix que l'administration du PNUD se dit prête à payer.

8.2.6 Recommandations concernant les autres mesures d'appui aux ressources humaines

Recommandation 18 (mise en œuvre d'ici 2008): Il est recommandé:

- a) que la FAO élabore une politique de rotation du personnel qui offre au personnel administratif et technique régional du cadre organique la possibilité d'être provisoirement affecté au Siège et, selon les besoins, dans d'autres régions;
- b) que l'expérience régionale soit prise en compte et constitue un élément positif dans la procédure de sélection des candidats à des postes de cadre supérieur au Siège;
- c) qu'une attention particulière soit apportée à la formation du personnel décentralisé, notamment dans le cadre informel de participations à des séminaires et de visites aux unités du Siège ou dans d'autres pays ou régions;
- d) que soit modifiée la règle de la FAO limitant les déplacements des fonctionnaires du cadre organique et chargés de programme recrutés sur le plan national pour leur permettre de travailler dans les autres pays où leur bureau est accrédité;
- e) qu'une plus grande attention soit accordée au respect de la parité entre les sexes dans les procédures de recrutement à des postes des bureaux décentralisés;
- f) que la FAO revoie son propre règlement en vue d'assurer une plus grande souplesse dans la dotation en personnel des bureaux décentralisés, et en particulier des bureaux régionaux et sous-régionaux, afin de pouvoir moduler son appui technique en fonction des besoins. La FAO devrait également rechercher les aménagements nécessaires au niveau du système pour supprimer les principaux obstacles à cette démarche inhérents au système commun des Nations Unies. Si elle obtient des résultats dans ce domaine, les possibilités de transfert de personnel et éventuellement de licenciement fait sur la base d'évaluations professionnelles devraient être rigoureusement appliquées à la fin des périodes probatoires ou à l'expiration des contrats.

9 QUESTIONS OPÉRATIONNELLES, DE GESTION ET D'ORGANISATION

254. Les États Membres et les partenaires du développement ont bien accueilli la décentralisation des activités opérationnelles du Programme de terrain au profit des représentations de la FAO. Ils ont également apprécié la plus grande marge de manœuvre dont bénéficient les représentations grâce à des instruments comme le financement par le PCT de petits contrats de consultants, etc.

255. Il n'en reste pas moins que de l'avis de ses partenaires, qui l'ont répété avec insistance à l'Équipe d'évaluation, la FAO est l'une des institutions où le processus décisionnel concernant les activités au plan national demeure le moins décentralisé. À leurs yeux, cela limite la capacité des Représentants de la FAO à contribuer à l'action des équipes nationales des Nations Unies et de s'adapter aux exigences du travail en commun avec le gouvernement et les partenaires du développement. Cela a des conséquences négatives pour la FAO en termes d'influence et compromet la réalisation des objectifs du Programme de terrain: lutte contre la faim, croissance économique et utilisation viable des ressources.

256. En même temps, l'Équipe d'évaluation s'est laissée dire que les Représentants n'utilisent pas toujours la marge d'initiative dont ils disposent, préférant demander des instructions au Siège ou au Bureau régional. Si cela est exact, il y a là un problème qui tient à la culture de l'organisation et à la formation du personnel. La FAO doit faire comprendre clairement à tous les fonctionnaires qu'elle entend récompenser ceux qui assument leurs responsabilités et non ceux qui les esquivent.

9.1 Délégation d'autorité en matière de développement du Programme de terrain, d'utilisation du PCT et d'approbation des projets au niveau national

257. Il ressort des réponses aux questionnaires, confirmées par les visites de l'Équipe d'évaluation, que pratiquement tous les pays Membres en développement et partenaires du développement estiment que les Représentants de la FAO n'ont pas l'autorité nécessaire pour discuter avec les donateurs, finaliser les projets avec eux et approuver le PCT. Cela affecte leur statut en tant que partenaires des gouvernements et de la communauté internationale. À cet égard, ils disposent de pouvoirs bien plus réduits que leurs homologues des fonds et programmes des Nations Unies.

9.1.1 Le Programme de coopération technique de la FAO (PCT)

258. Le manque de flexibilité dans l'utilisation des fonds du PCT (directives internes concernant la coopération technique entre pays en développement, pourcentage du budget affecté à l'achat d'équipement, etc.) est considéré comme un problème par 53 pour cent des Représentants de la FAO et comme un problème majeur par 27 pour cent d'entre eux. Cette opinion est partagée par une majorité (67 pour cent) des responsables techniques régionaux. Le fait de ne pas pouvoir approuver l'affectation des fonds du PCT est également perçu comme un problème par 52 pour cent des Représentants de la FAO et comme un problème majeur par le quart d'entre eux. Les Représentants apprécient énormément les dispositions du PCT qui leur permettent de financer des services de consultants à hauteur de 10 000 dollars EU²⁶. Les deux tiers d'entre eux ont eu recours au moins une fois à cette procédure, mais ils regrettent que le dispositif ne soit pas aussi souple qu'il pourrait l'être et ceci pour diverses raisons: restrictions d'emploi, modicité des sommes engagées, nécessité d'obtenir l'accord officiel du gouvernement et le feu vert du Siège. Cela explique que la moitié seulement des fonds disponibles aient été utilisés. Toutefois, l'Équipe d'évaluation a reçu l'assurance que le dispositif allait être revu pour lui donner plus de flexibilité.

259. Comme a pu le vérifier l'Équipe d'évaluation, les fonctionnaires du Siège sont d'avis que la procédure d'homologation technique des projets par les principales unités techniques, y compris des petits projets du PCT, peut constituer une charge de travail excessive pour le personnel technique tout en occasionnant des retards (signalés par 40 pour cent de l'encadrement technique supérieur au Siège). On a également constaté que cette procédure avait tendance à enfermer les projets dans les placards techniques des unités concernées du Siège. En même temps, le souci de se conformer aux avis des différents services techniques peut être un facteur de pression aboutissant à une pluridisciplinarité excessive des projets. Les mêmes procédures s'appliquent à tous les projets, petits ou grands, chacun devant obtenir le feu vert technique, opérationnel et financier, avant d'être soumis au Comité chargé de l'examen de programmes et de projets (PPRC).

260. Au niveau des pays, l'Équipe d'évaluation a constaté des degrés variables de focalisation dans l'utilisation des ressources du PCT, mais parfois le sens des priorités paraissait faire défaut, avec même une tendance au saupoudrage entre différents services ministériels.

261. **L'Équipe d'évaluation en conclut** que malgré les problèmes causés par les délais, le PCT joue un rôle important car il permet d'apporter une réponse rapide aux demandes des gouvernements. D'une manière générale, les autres agences spécialisées du système ne disposent pas d'un dispositif aussi important et aussi souple que le PCT pour répondre à des demandes ponctuelles. Toutefois, les Représentants de la FAO pourraient l'utiliser de manière plus stratégique et plus efficace dans le contexte de la décentralisation pour:

- a) regrouper et répartir les fonds des donateurs;
- b) apporter un appui technique ad hoc au personnel technique de la FAO et aux consultants auprès des Représentants de la FAO dans les domaines du soutien aux politiques, du

²⁶ Le montant est actuellement d'environ 1,5 million de dollars EU pour l'exercice biennal. La possibilité pour les représentants de financer de petites missions de consultation.

- développement du Programme de terrain et des partenariats avec la communauté internationale, tout en faisant passer les messages de la FAO;
- c) apporter le soutien du PCT au préfinancement de la formulation des projets, etc. (tout en redoublant d'efforts pour inciter les donateurs à accepter divers mécanismes facilitant leur financement préalable).

Recommandation 19 (à appliquer sans retard): Afin de renforcer l'autorité, le prestige et la marge d'initiative des Représentants de la FAO vis-à-vis des gouvernements et de la communauté internationale, essayer de les mettre sur un pied d'égalité avec leurs homologues des fonds et programmes des Nations Unies (qui disposent de ressources plus importantes, mais ont aussi davantage de liberté de manœuvre pour en disposer):

Permettre une utilisation plus souple du PCT dans le cadre de l'appui technique de la FAO. Il conviendrait de communiquer aux pays un chiffre indicatif annuel de financement au titre du PCT. Les Représentants de la FAO devraient être autorisés à valider des projets à hauteur d'un montant maximum à fixer (100 000 dollars EU par exemple) représentant un pourcentage fixé à l'avance du chiffre indicatif annuel de financement au titre du PCT (la moitié par exemple) à la condition que ces projets s'inscrivent clairement dans le cadre du plan de travail prioritaire adopté pour le pays concerné. Ces projets seraient soumis aux consultations techniques habituelles mais ne nécessiteraient pas d'autorisation officielle. Il conviendra de veiller étroitement à ce que les Représentants de la FAO se conforment à l'esprit et à la lettre des prérogatives qui leur sont ainsi dévolues.

9.1.2 Les prérogatives des Représentants de la FAO et le développement du Programme de terrain

262. L'Équipe d'évaluation a été informée que les Représentants de la FAO se sont vus clairement signifier que c'est désormais à eux de jouer un rôle pilote dans le développement du Programme de terrain au niveau des pays. Mais la plupart des intéressés estiment que la marge de manœuvre limitée dont ils disposent pour négocier avec les donateurs ne leur facilite pas la tâche. Ils regrettent en particulier de ne pas pouvoir accepter des donateurs décentralisés des sommes relativement modestes qui leur permettraient de payer des consultants, d'amorcer la préparation des projets, etc. Beaucoup d'entre eux ont signalé à l'Équipe d'évaluation ce qu'ils estiment être autant d'occasions manquées de ce fait²⁷. Ils estiment en outre que la FAO a perdu de son prestige au sein de la communauté internationale.

Recommandation 20 (à mettre en œuvre sans délai): L'Équipe d'évaluation recommande que pour les activités qui s'inscrivent manifestement dans le cadre des priorités agréées au plan national qui font l'objet de la Recommandation 19 ou pour faire face à une urgence reconnue:

- a) le Représentant de la FAO soit autorisé à accepter et valider des offres de financement de projets par les donateurs jusqu'à un montant maximum préalablement fixé pour chaque projet (100 000 dollars EU par exemple) en utilisant un formulaire spécial de protocole d'accord (rédigé par la FAO avec la participation de tous les services compétents);
- b) bien que les consultations techniques informelles soient souhaitables dans tous les cas, les procédures d'homologation technique devraient être proportionnées à la taille de chaque projet. Afin d'éviter des délais excessifs, il conviendra de fixer, pour les projets dont l'importance et la complexité nécessitent l'accord technique officiel du Bureau régional ou du Siège, un délai maximum de traitement du dossier (conformément aux instructions du Directeur général à ce sujet). Passé ce délai, le Représentant de la FAO aura toute latitude pour agir. Pour les projets qui satisfont aux critères du cadre national d'action prioritaire et dont l'importance et la complexité ne justifient pas une procédure formelle d'homologation technique, le Représentant de la FAO pourra aller de l'avant mais devra solliciter des avis techniques au niveau opérationnel.

²⁷ Il y a eu des exceptions, et l'on cite des situations d'urgence où les Représentants de la FAO ont été autorisés à recevoir directement des dons de l'ordre de 50 000 dollars EU.

9.2 Soutien et encadrement administratif

9.2.1 Les différents niveaux d'autorité des Représentants de la FAO

263. Les différents niveaux d'autorité décisionnelle des Représentants de la FAO dépendent d'un certain nombre de facteurs qu'il convient de distinguer et d'analyser séparément selon que l'on considère: i) le niveau d'autorité concernant le développement et l'approbation du programme ou ii) le niveau d'autorité concernant les décisions financières et administratives. En ce qui concerne le développement et l'approbation du programme, le niveau d'autorité dépend à la fois des capacités du Représentant de la FAO et du personnel national de soutien au programme et de la qualité, de l'importance et de la rapidité de l'appui technique. Pour ce qui est des questions administratives et financières, le niveau d'autorité du Représentant de la FAO dépend aussi de ses capacités et de celles du personnel local, mais également des facilités de communication et du support en terme d'infrastructure.

Recommandation 21 (à mettre en œuvre sans délai): En accordant la priorité aux pays ayant d'importants programmes en cours ou un fort potentiel de croissance, on procédera à l'évaluation des capacités des Représentants de la FAO, de leur personnel et de leur organisation, en distinguant entre les capacités du personnel et celles des infrastructures, pour déterminer en conséquence le niveau d'autorité de chacun. En même temps, on s'efforcera d'identifier les points faibles auxquels on pourra remédier par la formation ou l'amélioration des infrastructures. Lorsque les besoins d'un pays exigent un niveau d'autorité supérieur à celui correspondant aux capacités du représentant en place, l'évaluation devrait être le déclencheur des mesures nécessaires pour renforcer ces capacités.

9.2.2 Comment renforcer l'efficience et la réactivité de l'administration

264. On constate au sein des États Membres et chez d'importants partenaires du développement, donateurs compris, un sentiment très net que la hiérarchie et les procédures de la FAO sont excessivement lentes, bureaucratiques et centralisées. Pratiquement tous les États Membres ont déclaré dans leurs réponses au questionnaire que les Représentants de la FAO devraient avoir une autonomie plus grande au niveau des achats et des contrats. Le sentiment de frustration très vif ressenti dans les bureaux décentralisés en raison du poids du système et des procédures est souvent partagé par les services techniques et les responsables du Programme de terrain au Siège. La grande majorité des Représentants de la FAO indiquent dans leur réponse au questionnaire que leur absence d'autonomie administrative est un problème, et plus de 20 pour cent parlent d'un problème majeur quand il s'agit d'effectuer des achats ou des paiements, de signer des contrats ou de recruter du personnel local. Soixante et un pour cent des Représentants de la FAO se disent prêts, en échange d'une plus grande autonomie, à accepter une modification des clauses de leur contrat qui faciliterait l'adoption de mesures disciplinaires à leur encontre par la FAO pour sanctionner d'éventuels abus d'autorité ou erreurs de leur part, contre sept pour cent seulement qui refusent cette éventualité.

265. Si l'on compare avec les autres institutions, on constate que les fonds et programmes des Nations Unies délèguent beaucoup plus largement leur autorité que la FAO. Les représentants nationaux du PAM, par exemple, sont autorisés à procéder à des achats alimentaires d'urgence à hauteur de 200 000 dollars EU. La comparaison avec d'autres institutions spécialisées montre que le niveau d'autorité dans les pays est comparable à celui de la FAO en ce qui concerne les contrats, les achats et les contrats temporaires. Les pouvoirs des bureaux régionaux sont plus étendus à l'OIT et beaucoup plus à l'OMS. Les bureaux nationaux de l'OIT sont notamment habilités à délivrer des autorisations de voyage à l'étranger. Mais ce qui ressort surtout des contacts de la mission au niveau des pays, c'est que les procédures d'approbation des autres institutions spécialisées de l'ONU sont souvent plus souples et plus rapides. On réfléchit de façon quasi permanente au sein de la FAO aux moyens d'améliorer la situation; **la marge de progression dans ce domaine n'en reste pas moins considérable.**

266. En même temps, chacun sait bien que la FAO fonctionne avec de l'argent public et ne peut pas prendre les mêmes libertés que les entreprises du secteur privé, avec les risques de débordement que cela comporte. Force est aussi de reconnaître que la spécialisation dans l'exécution de certaines tâches présente des avantages et que la capacité de prendre des décisions administratives au niveau des bureaux décentralisés est forcément tributaire de la compétence du personnel et de la qualité des infrastructures.

267. **La conclusion de l'Équipe d'évaluation** est que si les procédures de prise de décisions administratives et financières de la FAO sont lentes et bureaucratiques, la situation n'est pas nécessairement meilleure dans les autres institutions spécialisées. Par contre, si la FAO veut apporter une réponse adéquate aux besoins des États Membres, il lui faudra s'aligner davantage sur les pratiques des fonds et programmes des Nations Unies, puisque c'est par rapport à eux que les gouvernements et donateurs jugent l'Organisation (si injuste que soit la comparaison). Il est important que la FAO, y compris au niveau des organes directeurs, apprécie mieux la nature du risque et les implications en terme d'impact et de rapport coût-efficacité des mesures de contrôle. Les raisons profondes pour lesquelles la FAO n'a pas mieux réussi à se libérer des pesanteurs administratives tiennent à une culture d'organisation:

- a) qui est habituée à traiter toutes les transactions concernant les approvisionnements, quelle que soit leur importance, selon la même procédure, sans tenir suffisamment compte du coût relatif de cette procédure par rapport à l'importance des dépenses engagées;
- b) qui ne tient pas dûment compte des risques relatifs au niveau des transactions, des services et des programmes;
- c) qui considère que la gestion consiste plutôt à faire contrôler chaque transaction d'intrants en amont par plusieurs personnes des bureaux décentralisés ou du Siège, plutôt qu'à segmenter l'autorité et les responsabilités entre plusieurs décideurs dont chacun assume sa responsabilité individuelle;
- d) par ailleurs, l'accent est mis davantage sur le contrôle et l'examen de chaque transaction en amont, plutôt que sur des dispositifs stratégiques de gestion et de soutien, qu'il s'agisse des budgets, de l'exécution des projets, du recrutement de personnel temporaire ou des achats;
- e) les procédures ne sont pas suffisamment claires et devraient être harmonisées, les différentes unités administratives de soutien régionales n'appliquant pas toutes les mêmes règles;
- f) les services administratifs de Rome ne sont pas suffisamment au courant du contexte dans lequel les systèmes sont appelés à fonctionner sur le terrain.

268. La documentation visant à informer le personnel décentralisé sur la conduite des démarches administratives s'est considérablement améliorée et le manuel opérationnel sur les projets est désormais disponible en ligne, mais le manque de manuels adaptés aux utilisateurs constitue toujours un problème préoccupant. Les systèmes de soutien informatisé ont également été améliorés, mais beaucoup reste encore à faire dans ce domaine.

269. La mission a commandé à l'intention des gestionnaires un document d'information sur la simplification des procédures administratives. La plupart des propositions examinées s'inspirent d'une étude interne de la FAO concernant les possibilités d'améliorer la mise en œuvre du Programme de terrain dans l'Asie et le Pacifique, mais le cadre de l'étude a été élargi et la faisabilité a fait l'objet de discussions avec les unités administratives de soutien des différentes régions. Les niveaux de performance et les capacités de chaque unité administrative de soutien ont également été passés en revue. Certains des changements proposés font déjà l'objet d'une réflexion active au sein de la FAO. L'Équipe d'évaluation estime que l'application de ces mesures améliorerait la capacité de réaction de la FAO et la confiance des Représentants de la FAO, tout en entraînant d'importantes économies qui permettraient de renforcer des secteurs clés comme la formation administrative, l'information sur les procédures et des systèmes d'appui adaptés aux utilisateurs dans le cadre de la décentralisation. En même temps, cela permettrait de supprimer le chevauchement des activités.

Recommandation 22 (mise en oeuvre progressive d'ici 2007): Pour améliorer les procédures administratives, l'Équipe d'évaluation préconise en particulier:

- a) un renforcement significatif des pouvoirs des Représentants de la FAO et des bureaux régionaux et sous-régionaux en ce qui concerne: i) les lettres d'agrément; ii) les marchés, avec notamment la suppression de l'obligation de passer par le Siège pour les commandes concernant des transactions à l'étranger (disposition abandonnée depuis plusieurs années par toutes les principales organisations du système des Nations Unies); et iii) le recrutement et la prolongation des contrats du personnel du cadre organique et des services généraux recruté sur le plan national. L'Équipe d'évaluation recommande également que le relèvement des limites concernant l'utilisation des fonds s'accompagne d'une indexation par rapport à l'inflation pour éviter d'avoir à renégocier ces limites d'une année sur l'autre;
- b) le transfert de la gestion des ressources humaines des représentations de la FAO du Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées aux unités administratives de soutien régionales sauf en ce qui concerne la nomination et le transfert des Représentants (à noter dans ce contexte que tout le personnel local financé par des ressources extrabudgétaires dépend à la fois des unités administratives de soutien régionales et des représentations de la FAO et donc de deux centres de décision);
- c) la délégation des prérogatives du Siège en matière d'autorisations de voyage aux Représentants de la FAO et aux bureaux régionaux (ces derniers étant responsables des déplacements personnels des représentants) et la simplification de toutes les procédures de demandes de remboursement de frais de voyages sur le modèle de l'OMS;
- d) le transfert des fonctions de validation et d'appui du compte d'avances de caisse, du Siège aux bureaux régionaux;
- e) la supervision par les vérificateurs aux comptes régionaux des comptes des Représentants de la FAO dans chaque région (ce qui impliquerait pour chacune la création d'un poste supplémentaire pourvu par recrutement local et des frais de voyage, mais permettrait à la Division des finances de faire des économies);
- f) le transfert aux bureaux régionaux de la gestion de l'inventaire régional.

270. Confier aux vérificateurs aux comptes régionaux le soin de contrôler les vérificateurs des contrats locaux des Représentants de la FAO présente un certain nombre d'avantages. Actuellement, les vérificateurs aux comptes régionaux disposent d'un budget extrêmement limité pour leurs frais de déplacement et en sont réduits à travailler essentiellement dans le cadre des bureaux régionaux. Apparemment, le mandat des vérificateurs locaux des comptes des Représentants de la FAO va être élargi, ce qui pourrait faire d'eux l'avant-garde d'un dispositif renforcé de gestion et de contrôle des risques pour accompagner une décentralisation plus poussée de l'autorité. En même temps, l'accroissement du poste budgétaire pour frais de déplacement des vérificateurs régionaux renforcerait leur efficacité et celle de leurs homologues au plan local.

271. Dans tous ces domaines, l'Équipe d'évaluation est persuadée qu'il est possible d'utiliser plus systématiquement les capacités des unités administratives de soutien pour améliorer le rapport coût-efficacité sans que cela entraîne une forte augmentation des risques ou une détérioration appréciable du niveau des prestations.

272. Un point connexe important est celui de la planification de la préparation et de la gestion du budget des représentations de la FAO, qui est actuellement assurée par le Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées sur une base globale. Dans le cadre d'un bureau local, les principaux postes budgétaires des bureaux de pays sont les salaires du personnel local, auxquels il faut ajouter éventuellement le loyer, plus les salaires du personnel international. **Il est proposé** que les Représentants de la FAO soumettent leurs propositions budgétaires aux représentants régionaux. Ceux-ci négocieraient ensuite avec le Siège dans le cadre de l'enveloppe budgétaire globale des représentations, la décision finale en matière d'allocations budgétaires aux différentes représentations restant la prérogative du Siège et les dépenses des représentations étant ensuite contrôlées et gérées par les bureaux régionaux.

273. Le moment est venu de passer à un système faisant davantage appel aux responsabilités individuelles, avec pour contreponds les contrôles qui s'imposent, en tenant compte des risques encourus et de la nécessité stratégique de maîtriser les budgets et les dépenses. La mise en œuvre de ces recommandations et des mesures afférentes, avec les augmentations d'effectifs qu'elles impliquent au niveau régional, devrait renforcer la capacité de réaction de la FAO et la confiance de ses représentants, tout en permettant des économies estimées (fourchette basse) à un peu plus de 4 millions de dollars EU par exercice biennal une fois complétées ces réformes, dont 1,9 millions de dollars EU au titre du Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées.

9.2.3 Unités administratives de soutien

274. La décentralisation a mis en place des unités administratives de soutien dans chaque bureau régional pour assurer le traitement des transactions, les fonctions de contrôle et les niveaux d'autorité transactionnelle. Malgré quelques difficultés de mise en place, le système a généralement bien fonctionné. Les bureaux de pays apprécient énormément que les unités administratives de soutien et les unités opérationnelles associées ainsi que le soutien d'information technologique soient disponibles dans la même zone horaire et soient dans une certaine mesure informés des problèmes spécifiques à chaque pays. Le fait de parler la même langue est un atout supplémentaire en Amérique latine et au Proche-Orient. Toutes régions confondues, les Représentants de la FAO ont estimé dans leur réponse au questionnaire que le soutien administratif s'était amélioré depuis la décentralisation (44 pour cent des réponses) ou était resté inchangé (47 pour cent). Le niveau de satisfaction est particulièrement élevé au Proche-Orient. Pour la moitié des Représentants de la FAO, la vitesse de réaction s'est améliorée alors que la situation a empiré pour 11 pour cent seulement d'entre eux. C'est dans les domaines du recrutement, des contrats et des achats que la plupart des Représentants de la FAO n'ont constaté aucun changement. Si tout le monde reconnaît que le Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées fournit un niveau de prestations adéquat, la mission a constaté qu'au vu de ce qui précède, les Représentants de la FAO et leur personnel préfèrent que ce soient les unités administratives de soutien régionales qui assurent l'appui administratif aux aspects de leur travail concernant le Programme ordinaire, plutôt que le Bureau de coordination du Siège comme c'est le cas actuellement. La seule exception est la région Afrique pour diverses raisons mais surtout à cause de la difficulté des communications électroniques et autres entre pays africains.

275. Les Représentants de la FAO et les bureaux régionaux eux-mêmes sont persuadés qu'ils pourraient fort bien s'acquitter directement d'un certain nombre de tâches qui les obligent actuellement à passer par le Siège, comme les autorisations de voyage. Ils proposent donc d'étendre les prérogatives, non seulement des Représentants de la FAO, mais également des bureaux régionaux.

9.2.4 Soutien aux Représentants de la FAO et aux bureaux régionaux au niveau de la technologie de l'information

276. De gros efforts ont été faits pour moderniser l'infrastructure en matière de télécommunications, la technologie de l'information et l'équipement informatique des Représentants de la FAO et des bureaux régionaux. La grande majorité des Représentants de la FAO jugent acceptable ou satisfaisante l'infrastructure en matière de télécommunications dont ils disposent, de même que leur équipement informatique. Près de la moitié d'entre eux estiment que l'accès à l'information s'est amélioré depuis la décentralisation, y compris en Afrique. L'infrastructure en matière de télécommunications de la FAO est moins développée que celle des fonds et programmes des Nations Unies, mais soutient la comparaison avec celles des autres institutions spécialisées. Cela tient au fait que les fonds et programmes ont une capacité d'investissement supérieure, alors que pour plusieurs institutions spécialisées, le coût global par fonctionnaire reste comparable à celui de la FAO. L'Équipe d'évaluation estime qu'il faut continuer à mettre l'accent sur l'amélioration des communications et des TI mais que l'absence de formation appropriée du personnel pour accompagner cet effort pose un grave problème.

277. Avant la création en 2002 d'une liaison par satellite, les communications entre Rome et Accra étaient difficiles. Si cette question est désormais réglée, les liaisons téléphoniques défectueuses entre Accra et de nombreux pays africains demeurent un vrai problème. L'Équipe d'évaluation propose donc d'étudier au plus tôt la possibilité d'autoriser les Représentants de la FAO en Afrique à joindre Accra par téléphone, soit en passant par le Siège, soit au moyen d'un système de cartes téléphoniques via Londres et Paris, villes avec lesquelles les liaisons sont particulièrement bonnes.

278. Chaque bureau régional est doté d'un spécialiste des technologies de l'information (TI). Le Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées compte également un spécialiste des TI et un assistant. La mission a constaté qu'à l'exception de l'Afrique, les Représentants de la FAO demandent et reçoivent un appui des spécialistes régionaux des TI de la même zone horaire, qui sont dans une certaine mesure au courant des conditions particulières à chaque pays, et qui, en Amérique latine et au Proche-Orient, présentent aussi l'avantage de parler la même langue. Le soutien en matière de TI aux Représentants de la FAO devrait être transféré du Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées aux bureaux régionaux avec dans chaque cas recrutement d'un membre du personnel recruté localement. En ce qui concerne l'Afrique, il est préférable que ce service continue à être assuré par Rome, de préférence par la Division des systèmes et techniques d'information.

9.3 Possibilités d'économiser en externalisant la charge de travail au Siège

279. L'Équipe d'évaluation n'a pas pu se livrer à l'examen approfondi des économies qui pourraient être réalisées en transférant certaines fonctions d'appui administratif au Siège dans d'autres sites où les coûts sont moindres (en particulier les frais de personnel des services généraux). L'idée générale est de réduire les coûts sans modifier les fonctions ou la filière d'autorité. La Division des technologies et systèmes d'information (AFI) étudie sérieusement cette possibilité pour certains services d'appui. Pour donner une idée des économies qui pourraient être ainsi réalisées, on a cité à l'Équipe d'évaluation l'exemple du Service des contrats et des achats: si l'ensemble des services était transféré à Bangkok sans modification structurale ou fonctionnelle, on économiserait 2,9 millions de dollars EU par exercice biennal, essentiellement en raison des frais de personnel des services généraux bien moins élevés.

9.4 Équilibrer les dépenses et les économies dans la mise en œuvre des recommandations de l'Équipe d'évaluation

280. Il appartient à l'administration et aux organes directeurs de décider de la portée, des modalités et du rythme de mise en œuvre et de suivi des recommandations de l'Équipe d'évaluation. Chiffrer le coût comparé de plusieurs scénarios d'application aurait obligé l'Équipe d'évaluation à se livrer à des spéculations et n'aurait certainement pas été un exercice très profitable. Pour calculer de façon détaillée et productive les coûts d'application, il faut que ce calcul s'inscrive dans le processus interne de planification, après les arbitrages rendus par l'administration et les organes directeurs. Certains coûts n'ont pu être fixés pour la simple raison que la recherche du niveau optimal d'investissement n'est sans doute pas une option réaliste pour une Organisation soumise à de telles contraintes budgétaires. L'administration préférera peut-être répartir les allocations en fonction des bénéfices escomptés (par exemple l'infrastructure et la création de capacités dans les technologies de l'information et de la communication). D'autres initiatives comme la création de groupes techniques installés à des centres clés de la communication dépendront de la mesure dans laquelle les gouvernements nationaux seront disposés à fournir des locaux et autres contributions en nature. Le résumé du tableau 3 montre toutefois que d'importants changements pourraient être envisageables dans la limite des ressources disponibles au cours des deux prochains exercices biennaux, avec des perspectives d'économies potentielles de l'ordre de 15 millions de dollars EU par exercice qui pourraient être redistribuées pour renforcer la décentralisation.

Figure 3: Comment équilibrer les coûts et les perspectives d'économies pour engager les réformes proposées sans modifier le budget

Augmentation des coûts	Perspectives d'économies
<p>Renforcement des pouvoirs de certains Représentants de la FAO (accréditation multiple et réduction des postes vacants en particulier).</p> <p>Amélioration des services techniques aux pays, notamment: création et lancement opérationnel de groupes techniques centraux, mise à disposition de spécialistes régionaux, facilités accrues de déplacement dans les pays.</p> <p>Meilleure intégration et amélioration des capacités et performances du personnel en insistant sur la formation, la rotation du personnel, les réunions et la confrontation personnalisée interactive.</p> <p>Soutien administratif renforcé: amélioration des infrastructures de la communication, amélioration du système de compte-rendu des opérations de terrain et production de matériels d'information en interne.</p>	<p>Développement du système des accréditations multiples et renforcement des accords nationaux (suppression de cinq postes de représentants internationaux: 1,6 million de dollars EU); suppression de la majorité (10) des 16 postes d'administrateurs internationaux au sein des représentations, remplacés par des cadres supérieurs recrutés sur le plan national (1,4 million de dollars EU); réduction globale de 15 à 20 pour cent des effectifs régionaux du personnel technique (6,4 millions de dollars EU)²⁸; partage des coûts grâce à des contributions extrabudgétaires pour les 4 à 6 postes de représentant/coordonnateur des urgences (0,8 million de dollars EU); transfert aux unités administratives de soutien régionales du soutien administratif aux Représentants de la FAO et autres gains d'efficacité dans le domaine des services administratifs d'appui et de la procédure d'approbation du PCT par le Siège (4 à 5 millions de dollars EU d'économies par exercice biennal); plus des économies mineures grâce à des actions comme la suppression d'au moins un poste de direction au Bureau régional européen. Au total, des économies de l'ordre de 15 millions de dollars EU par exercice biennal.</p>

10 CONCLUSIONS GÉNÉRALES RENFORCER ET APPROFONDIR L'UNITÉ ET LA COHÉSION DE L'ORGANISATION

281. Le Directeur général s'est fait le champion de la décentralisation, laquelle s'avère essentielle pour comprendre les problèmes des pays Membres et tenter d'y répondre, impulsant le processus face à la résistance interne au Siège. L'Équipe d'évaluation a constaté que les pays Membres en développement souhaitent un rééquilibrage des relations institutionnelles internes au sein de la FAO de façon que les problèmes spécifiques des pays et des régions reçoivent autant d'attention que le très important travail d'harmonisation et de normalisation des départements techniques du Siège. L'ensemble de la communauté internationale au service du développement (Nations Unies et donateurs) ressent comme les gouvernements des pays en développement la nécessité de combiner un système de décision décentralisé et une vision unitaire des objectifs politiques et stratégiques. L'Équipe d'évaluation constate que les objectifs de la décentralisation n'ont été que partiellement atteints, ce qui est dû en grande partie au déséquilibre structurel et institutionnel au sein de la FAO, où il existe un déséquilibre entre la capacité de réponse aux besoins des pays et régions d'une part, et le poids des programmes techniques et structures administratives de l'autre.

²⁸ Sur la base de 15 pour cent de réduction.

282. En même temps, l'Équipe d'évaluation s'est trouvée confrontée à une mentalité largement répandue au Siège, selon laquelle l'on serait forcément mieux qualifié pour prendre les décisions administratives et techniques à Rome que dans les pays et régions concernés. Il est d'ailleurs significatif que bon nombre des administrateurs de rang supérieur du Siège n'aient pratiquement jamais eu de contact direct avec les représentations ou les bureaux régionaux de la FAO, n'ayant jamais reçu d'affectation ou effectué de longues missions dans les pays en développement. Les budgets et programmes sont gérés discipline par discipline par les départements techniques centralisés. Autre élément typique de cette culture: le contrôle en amont (avant leur mise en application) des décisions en matière de budget, de dépenses et d'approvisionnements selon une procédure qui multiplie à l'excès les vérifications. Toute considération d'efficacité mise à part, cette procédure est inefficace car elle dilue les responsabilités et aboutit à des décisions impersonnelles. Elle déresponsabilise également les gestionnaires des structures décentralisées. Il faut donc recentrer le système de contrôle en aval des décisions en s'appuyant sur l'analyse des risques et la responsabilisation sans équivoque des décideurs individuels.

283. Une conclusion s'impose: la FAO ne peut pas avoir la même approche dans toutes les régions et dans tous les pays en développement. L'Organisation va donc devoir adapter ses structures institutionnelles, son expertise et ses priorités à la spécificité du contexte local. En matière de développement, l'une des faiblesses de l'Organisation à ce jour est de n'avoir pas su s'adapter comme il l'aurait fallu à la diversité des situations. Il faudrait aussi qu'elle tende à davantage de flexibilité pour pouvoir s'adapter aux besoins d'un monde en constante évolution. Dans la limite des ressources disponibles, il faut se remobiliser et promouvoir des changements majeurs pour:

- a) permettre à la FAO de mieux répondre aux besoins de chaque pays;
- b) veiller à identifier les besoins communs à l'ensemble de chaque région pour réagir en conséquence.

284. La capacité accrue de la FAO de réagir de façon plus souple dans un contexte décentralisé suppose la possibilité d'adapter le profil et les compétences spécifiques du personnel aux besoins des pays. Cela implique une modification du règlement du personnel, ainsi qu'une action concertée de la FAO avec les autres institutions du système qui poursuivent les mêmes objectifs.

285. Les représentants régionaux de la FAO doivent devenir la plaque tournante des activités de l'Organisation dans leur région, dans le cadre d'une stratégie régionale concertée, avec des entités de programme et conformément aux principaux objectifs du Plan à moyen terme approuvé par le Conseil et la Conférence. Au niveau des pays, le travail devrait s'appuyer sur les cadres nationaux d'action prioritaire approuvés par le Comité du Programme de terrain interne à la FAO qui constitueront la structure de base pour élaborer la stratégie régionale. Les représentants régionaux devraient multiplier les déplacements dans leur région pour se mettre à l'écoute des pays Membres, assurer un suivi de haut niveau des processus de développement initiés par le Directeur général et apporter leur soutien aux Représentants de la FAO et aux équipes techniques sur des points difficiles.

286. Les représentants régionaux devraient être membres à part entière de la Réunion de direction de haut niveau et assister aux réunions des principaux organes directeurs²⁹. Ils pourront ainsi devenir au sein de l'administration les représentants du travail de l'Organisation dans leur région, où ils auront la responsabilité de veiller à traduire en action les priorités et stratégies globales de l'Organisation. Ils bénéficieront ainsi d'une meilleure intégration, ce qui ne peut que renforcer l'unité et la cohésion de l'Organisation.

287. Afin de mieux soutenir l'action des Représentants de la FAO, les représentants régionaux devraient devenir leurs principaux interlocuteurs, ainsi que ceux des techniciens régionaux, pour tout ce qui a trait aux questions de programme au niveau des pays et aux activités régionales³⁰. Cela les obligera à dialoguer beaucoup plus assidûment avec les Représentants de la FAO pour

²⁹ Voir aussi CCI 2002, *ibid*.

³⁰ Voir aussi les Comptes vérifiés, 1998-1999, par. 172, C2001/5, novembre 2001.

renforcer leur rôle en matière d'élaboration des stratégies, d'aménagement structurel et de programmation. Les Représentants de la FAO continueront à faire rapport au Directeur général pour tout ce qui a trait aux grandes questions d'orientation et de politique et à la politique générale de la FAO dans les pays dont ils ont la responsabilité.

288. En même temps, il faudra veiller à ne pas introduire de ce fait un échelon bureaucratique supplémentaire dans le processus normal de la communication. Celle-ci doit continuer comme cela se passe actuellement, à circuler sans intermédiaire entre les principales parties intéressées, les Représentants de la FAO et techniciens traitant directement avec les services techniques et les divisions de coopération technique et administrative compétentes du Siège et des régions, selon leurs besoins. De même, il conviendra de multiplier et d'encourager les contacts entre les techniciens des régions et les services compétents du Siège, ce qui implique notamment la mise en place de points focaux personnalisés, de systèmes de contrôle et des possibilités accrues de confrontations personnelles directes.

289. Les représentants sous-régionaux du Pacifique et des Caraïbes devront continuer à rendre compte directement au Siège et au Directeur général, compte tenu des besoins très particuliers des petites sous-régions insulaires. Les autres bureaux sous-régionaux devront rendre compte à leurs représentants régionaux respectifs pour permettre une gestion régionale unifiée³¹. Tous les bureaux de liaison devront rendre compte à la Direction générale, comme c'est d'ailleurs en fait largement le cas actuellement. Pour les questions strictement européennes, le Bureau de Bruxelles traitera directement avec REU.

290. La politique et la gestion globale des nominations et affectations des Représentants de la FAO continueront à être gérées par une unité du Bureau du Directeur général. Tous les services des bureaux nationaux seront assurés par les unités administratives de soutien sur place, alors qu'actuellement ce sont les unités administratives de soutien régionales qui gèrent les ressources extrabudgétaires et le Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées, le Programme ordinaire.

291. À l'appui de ces changements, il faut absolument s'efforcer d'améliorer la qualité des effectifs selon que de besoin à tous les niveaux et dans toutes les régions pour être à la hauteur des défis et des possibilités offertes par la réforme des structures et la délégation des responsabilités. L'Organisation doit également resserrer le maillage de ses réseaux pour encourager autant que possible l'échange direct et le dialogue. Le prix à payer pour une décentralisation réussie est lié notamment à la multiplication des réunions et des échanges interactifs interrégionaux comme au sein des régions. Toutes les institutions spécialisées du système des Nations Unies y consacrent une part beaucoup plus importante de leurs ressources que la FAO.

292. Pour que ces changements institutionnels atteignent leurs objectifs en termes d'unité, de pertinence et d'impact, le rééquilibrage des responsabilités internes suppose que les instances dirigeantes de l'Organisation accordent beaucoup de temps à réfléchir aux problèmes des pays et des régions. Sinon, même avec la modernisation du système de communications et une participation accrue des représentants régionaux aux réunions de la FAO, comme à la Réunion de direction de haut niveau, ceux-ci resteront en position de faiblesse par rapport aux ADG du Siège et risquent également de ne pas bénéficier de l'encadrement et du soutien nécessaires. Il est difficile de demander au Directeur général qui a en charge l'ensemble des activités de la FAO de s'occuper de ces questions au jour le jour; pourtant il est indispensable qu'elles bénéficient d'une attention soutenue au plus haut niveau de l'Organisation.

293. C'est pourquoi l'Équipe d'évaluation propose que sans affaiblir en rien la relation hiérarchique directe entre les représentants régionaux et le Directeur général, celui-ci demande au Sous-Directeur général de s'occuper en son nom du détail des problèmes des pays et des régions. Le Sous-Directeur général se verrait confier la responsabilité d'assurer des relations de travail fondées sur la collaboration entre les départements du Siège et les bureaux décentralisés. Le

³¹ L'Équipe d'évaluation a appris qu'un nouveau système à l'étude prévoit que tous les bureaux sous-régionaux rendront compte à l'avenir aux représentants régionaux.

Sous-Directeur général aurait également des pouvoirs plus étendus pour s'assurer que les activités aux niveaux régional, sous-régional et national, soient pleinement conformes à la politique, à la stratégie et aux plans de travail de la FAO.

294. En résumé, ces propositions visent à renforcer et approfondir le processus de décentralisation au sein d'une Organisation confortée dans sa cohérence:

- a) en associant pleinement les gestionnaires régionaux aux prises de décision collectives au plus haut niveau et les Représentants de la FAO au processus régional;
- b) en élaborant une vision stratégique et des priorités de programme pour chaque région et chaque pays sur la base d'un cadre national d'action prioritaire actualisé en permanence;
- c) en améliorant la gamme de compétences du personnel et la disponibilité des effectifs et des autres ressources des régions conformément aux besoins et au potentiel de chaque pays, pour inaugurer une méthode de travail axée davantage sur la réponse aux demandes;
- d) en recourant davantage à l'expertise régionale et aux ressources financières locales en sollicitant de nouveaux donateurs;
- e) en adoptant des mesures incitatives et en simplifiant les procédures;
- f) en passant d'une culture de contrôle et d'encadrement des initiatives à une culture de responsabilité fondée sur l'appréciation:
 - des résultats (contrôle et évaluation)
 - des initiatives (vérification des comptes)

Cela suppose de privilégier les opérations de contrôle en aval plutôt qu'en amont, et donc de prendre en ligne de compte l'évaluation des risques et l'appréciation des performances, tout en apportant des modifications au niveau des descriptions de postes et des contrats (renforcement des mesures incitatives et disciplinaires);

- g) en s'assurant que le personnel de l'ensemble des représentations et bureaux régionaux présente les qualités et qualifications nécessaires.

295. L'analyse approfondie à laquelle a procédé l'Équipe d'évaluation a permis d'identifier quelques problèmes majeurs qui compromettent gravement le rapport coût-efficacité des effectifs régionaux et nationaux de la FAO du point de vue des prestations aux pays Membres et sapent la cohésion de l'Organisation. Conformément à son mandat, l'Équipe d'évaluation a formulé des recommandations visant à rendre ces services plus performants. Elle souhaite que le présent rapport contribue à une prise de conscience de ces problèmes et suscite un débat constructif sur les moyens de les résoudre. En l'absence de ces réformes qui devraient, au minimum, améliorer les capacités du personnel en cas de carence avérée, déléguer davantage l'autorité en matière de décision, ajuster les ressources de façon à permettre aux fonctionnaires de voyager et de travailler davantage en dehors du Siège et mettre en place des processus prioritaires efficaces au niveau des pays, les perspectives d'amélioration ouvertes par la décentralisation en cours seraient largement compromises.

296. En conclusion, même si l'Équipe d'évaluation s'était fixé comme objectif de formuler des propositions réalistes compte tenu des ressources disponibles, et bien qu'il existe des lacunes auxquelles il faut remédier, l'équipe a acquis la conviction qu'avec les réformes recommandées dans le présent rapport, l'action décentralisée de la FAO pour servir au plus près les pays Membres mériterait un effort budgétaire accru sans réduire pour autant les ressources affectées aux activités normatives.

Compte tenu des problèmes d'ordre général et politique qui pourraient résulter du renforcement ultérieur de la décentralisation, notamment en ce qui concerne l'établissement de groupes techniques, la multiplication des accréditations multiples et d'autres changements des dispositions relatives à la présence et au soutien technique des pays, les organes directeurs sont invités à envisager de créer une petite équipe spéciale chargée de la liaison avec les représentants du Directeur général pour les questions de politique générale résultant de l'établissement d'un plan d'exécution, qui devra, le cas échéant, soumettre aux organes directeurs tout problème important.

ANNEXE 1 – CADRE DE RÉFÉRENCE DE L'ÉVALUATION

I. INTRODUCTION

1) Le Directeur général, dans son Examen des programmes, structures et politiques de l'Organisation, a présenté un ensemble de réformes au Conseil de la FAO en mai 1994. La décentralisation est devenue l'un des « principes directeurs » de cette réforme, constituant ainsi la base des propositions destinées à rendre l'Organisation plus dynamique et plus efficace. Les principes directeurs envisageaient « La décentralisation la plus vaste possible des activités techniques aux niveaux régional, sous-régional et national ... Le Siège de la FAO est trop éloigné des populations rurales d'Asie, des petits États insulaires du Pacifique, des problèmes considérables des pays fragiles de l'Afrique, des questions spécifiques intéressant l'Amérique latine et les Caraïbes, le Proche-Orient et l'Europe orientale. Il faut absolument que l'Organisation demeure pertinente et visible et qu'on la voie agir à proximité des problèmes. Les résultats positifs d'une politique active de décentralisation résident dans l'emploi amélioré des capacités nationales, sous-régionales et régionales, des économies substantielles en ce qui concerne les modalités de mise en place et une réduction du temps écoulé entre le moment où les États Membres font part de leurs besoins et celui où l'Organisation les satisfait »³².

2) Le processus de renforcement de la décentralisation en cours depuis 1995, a été mis au point et adapté au fil de l'expérience. Un certain nombre de mesures ont été prises, notamment:

- a) dans les bureaux régionaux:
 - i) renforcement des effectifs techniques des bureaux régionaux desservant les cinq régions en développement;
 - ii) création et dotation en personnel d'une Sous-Division de l'assistance en matière de politiques dans chacun des bureaux régionaux, s'occupant également de l'élaboration du Programme de terrain;
 - iii) établissement d'unités administratives de soutien régionales, pour la fourniture de services administratifs et des ressources humaines aux bureaux régionaux et au Programme de terrain;
- b) mise en place de cinq bureaux sous-régionaux pour: l'Afrique australe et orientale, les Îles du Pacifique, l'Europe centrale et orientale, les Caraïbes et l'Afrique du Nord;
- c) établissement de deux nouveaux bureaux de liaison, respectivement avec l'Union européenne et la Belgique, et avec le Japon;
- d) augmentation du nombre des pays desservis par un bureau de la FAO ou un chargé de liaison par le biais de divers mécanismes, notamment: fonctionnaires techniques hors Siège, correspondants nationaux et accréditations multiples;
- e) décentralisation des opérations relatives aux projets de coopération technique, en premier lieu aux bureaux régionaux, puis aux Représentants de la FAO pour les projets nationaux, avec l'appui d'un bureau du suivi et de la coordination auprès de la Division des opérations de terrain à Rome (la gestion des opérations relatives aux projets d'urgence continue d'être assurée au niveau du Siège);
- f) restructuration des bureaux des Représentants de la FAO avec le remplacement du personnel international administratif et de programme par des ressortissants nationaux;
- g) établissement du Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées, chargé de la coordination des structures décentralisées;
- h) mise au point des procédures et renforcement de l'infrastructure de la technologie de l'information et des communications à l'appui du processus de décentralisation.

³² Voir CL 106/2, paragraphe 24 et Résumé d'orientation, paragraphe VI e).

II. OBJET DE L'ÉVALUATION

3) La Direction de la FAO a jugé que huit ans après la décision de décentraliser certaines fonctions importantes de l'Organisation, le moment était venu de dresser un bilan complet et indépendant des résultats obtenus jusqu'à présent. La nécessité d'une telle évaluation a également été soulignée par les organes directeurs³³, ainsi que par le Commissaire aux comptes³⁴ et le Corps commun d'inspection.

4) Les fonctions décentralisées dont il est question sont celles qui sont exécutées en dehors du Siège de la FAO, c'est-à-dire dans les bureaux régionaux, sous-régionaux, de pays et de liaison. Les rapports entre les structures et les fonctions centralisées et décentralisées, et entre ces dernières, seront examinés. Une évaluation sera faite des fonctions pouvant être centralisées ou décentralisées de la façon la plus efficace. Cette analyse et les conclusions tirées tiennent compte du fait que l'exécution des fonctions au niveau central et par le biais de bureaux décentralisés est un processus non pas statique, mais qui évolue en fonction des nouveaux besoins des États Membres, des progrès technologiques et des ressources dont dispose la FAO.

5) Conformément à l'orientation donnée par le Cadre stratégique de la FAO, l'évaluation sera formative, son objectif premier étant d'indiquer comment accroître les bénéfices de la décentralisation pour les pays Membres tout en corrigeant les éventuels impacts négatifs et en garantissant un meilleur rapport coût-efficacité. Par conséquent, le but central de l'évaluation sera de favoriser les objectifs contenus dans les principes directeurs mentionnés ci-dessus, tout en assurant la cohérence de la FAO en tant qu'organisation unitaire, pour accroître:

- la pertinence du travail de la FAO par rapport aux pays ayant des besoins et des priorités différents;
- la visibilité et proximité de la FAO par rapport aux États Membres;
- la rapidité de la FAO à répondre;
- les économies dans la mise en place du programme;
- l'usage fait des capacités régionales, sous-régionales et nationales.

III. PORTÉE DE L'ÉVALUATION

6) L'évaluation consistera essentiellement à dégager les points forts et les points faibles de la décentralisation par rapport aux structures, fonctions et procédures organisationnelles telles qu'elles ont été établies à ce jour. Les différentes étapes du processus de décentralisation seront examinées, mais l'évaluation veillera tout particulièrement à identifier les ajustements importants à apporter à la décentralisation, au stade actuel, afin de mieux satisfaire les besoins à l'avenir.

7) L'évaluation analysera également la validité et l'efficacité de la stratégie de décentralisation par rapport à l'environnement mondial en pleine évolution et aux besoins changeants des pays Membres, en mettant l'accent sur les changements pertinents de ces besoins. Le fonctionnement des structures décentralisées est considéré comme ayant un rôle essentiel à jouer dans chacune des six stratégies de la FAO pour aborder les questions intersectorielles³⁵.

8) Cette évaluation tiendra compte des vues des pays Membres sur les services demandés et reçus, leur qualité et leur efficacité. L'expérience d'autres organisations du système des Nations Unies, notamment d'autres institutions spécialisées, sera également prise en considération.

³³ Quatre-vingt-sixième session du Comité du Programme et quatre-vingt-dix-septième session du Comité financier.

³⁴ Voir C/2001/5, Comptes vérifiés 1998-99, paragraphe 174.

³⁵ Garantir l'excellence; Promouvoir l'approche interdisciplinaire; Élargir les partenariats et les alliances; Continuer à améliorer le processus de gestion; Assurer un effet multiplicateur des ressources pour la FAO et ses Membres; Diffusion des messages de la FAO.

9) Un élément clé de la réussite de la décentralisation est l'ajustement des processus, des procédures et de l'infrastructure d'appui, notamment pour la technologie de l'information. Divers examens, en cours ou déjà conclus, ont été effectués par des groupes de travail internes concernant les procédures administratives et financières, les niveaux décisionnels, les liaisons hiérarchiques, le remboursement des dépenses d'appui, les besoins en personnel et en technologie de l'information, et cela principalement mais pas exclusivement, en relation avec l'élaboration et l'exécution du Programme de terrain. Des rapports du Bureau de l'Inspecteur général se sont également occupés des Représentants de la FAO et des bureaux régionaux. L'évaluation n'examinera donc pas ces aspects d'une façon détaillée, mais elle s'appuiera sur les travaux de ces groupes pour former son jugement.

10) Il s'agira d'une évaluation d'ensemble, mais au cours de ses travaux l'équipe responsable définira et se concentrera sur les domaines dans lesquels il y a lieu à son avis de renforcer certains points forts et de pallier certaines faiblesses. Dans le cadre de son mandat, l'Equipe d'évaluation jouira donc de l'indépendance voulue et d'une certaine souplesse pour explorer de façon plus approfondie les questions jugées importantes.

11) La démarche adoptée pour l'analyse consistera à identifier les principaux besoins et problèmes, dans un contexte de ressources limitées ne permettant pas de répondre à toutes les attentes. Le degré de satisfaction des pays Membres et les travaux menés avec les partenaires de développement seront évalués, dans la mesure du possible, aussi bien pour la FAO dans son ensemble que séparément, pour le Siège et les structures décentralisées. Les dispositifs mis en place dans d'autres institutions constitueront une référence utile. Les facteurs à examiner pour l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité générales de la décentralisation, sont notamment les suivants:

- a) Le degré de satisfaction actuel et futur des pays Membres quant à:
 - i) l'identification de leurs besoins et la priorité donnée à leur satisfaction;
 - ii) la fourniture de services de coopération technique;
 - iii) la planification préalable et les interventions en cas d'urgence;
 - iv) l'assistance pour l'élaboration de programmes et la participation aux travaux de planification et de mise au point de stratégies dans les pays, tels que les processus CCA/PNUAD et PRP;
 - v) l'analyse technique et des politiques, les avis et le dialogue au niveau national et régional (y compris les questions internationales);
 - vi) la fourniture et la diffusion de l'information;
 - vii) la promotion et la mise en place d'un cadre pour le dialogue à l'échelon national, régional et mondial;
 - viii) le soutien pour une intégration politique et économique régionale et sous-régionale;
 - ix) la mobilisation de ressources.
- b) La mesure dans laquelle la décentralisation de la FAO permet de travailler plus efficacement avec les partenaires de développement (notamment ceux du système des Nations Unies, les IFI et les donateurs) dans l'intérêt des pays Membres (quant aux points indiqués à l'alinéa a) ci-dessus).
- c) La répartition des fonctions entre les différents bureaux de l'Organisation et le Siège, sur la base des besoins identifiés, et la capacité d'accomplir ces fonctions, notamment pour ce qui concerne:
 - i) les exigences des pays Membres;
 - ii) la capacité de délivrer le service et son accomplissement effectif, en termes de qualité et d'efficacité de prestation (y compris les capacités du personnel, les systèmes, les modalités de travail internes et l'infrastructure);
 - iii) le coût et autres considérations d'efficience.

- d) La clarté et la cohérence de l'organisation générale des procédures et des responsabilités de la FAO en ce qui concerne la gestion et le travail des bureaux décentralisés et en assurant la pleine complémentarité des travaux et des fonctions exécutés au Siège et dans les bureaux décentralisés. Pour chacune des principales fonctions et pour l'ensemble des travaux, les domaines à examiner sont notamment les suivants:
- i) la structure organisationnelle;
 - ii) la clarté des fonctions, des rôles et des responsabilités;
 - iii) les dispositions concernant la planification, la programmation et la budgétisation pour le programme ordinaire et pour les activités extrabudgétaires;
 - iv) les niveaux décisionnels et la souplesse;
 - v) les contrôles (techniques, financiers et administratifs);
 - vi) la coordination générale, la gestion, les flux d'information et la communication;
 - vii) d'autres aspects des systèmes et des procédures.
- e) Les paramètres imposés par la culture de l'Organisation et la mesure dans laquelle ils renforcent ou compromettent l'efficacité de la décentralisation, notamment:
- i) les mesures d'incitation, le statut et la structure du système de rétribution, la pratique et les conceptions, et les implications au niveau de la coopération, de la concurrence et du style de gestion;
 - ii) les répercussions au niveau des liaisons hiérarchiques, des flux d'information et de la communication;
 - iii) les politiques, procédures et pratiques relatives aux ressources humaines;
 - iv) les comportements face à l'apprentissage organisationnel et au changement.
- 12) L'Equipe d'évaluation étudiera la validité des critiques et des suggestions émanant des examinateurs internes et externes, y compris le Corps commun d'inspection et le Commissaire aux comptes.
- 13) Les recommandations seront classées par ordre de priorité et indiqueront clairement les améliorations susceptibles d'être apportées sans ressources additionnelles. Des indications concernant les coûts et les économies seront données pour les changements proposés (si possible sur la base d'un scénario).

IV. MÉTHODOLOGIE

- 14) Une condition préalable pour la réalisation des objectifs de l'évaluation est que celle-ci soit non seulement indépendante, mais aussi transparente et que la participation des parties prenantes soit assurée tout au long du processus.
- 15) L'évaluation sera précédée d'un examen sommaire de toute la documentation disponible.
- 16) Le processus d'évaluation sera essentiellement consultatif et fera l'objet d'échanges de vues avec l'Équipe d'évaluation. Il prévoit:
- a) l'étude de documents d'information, des échanges de vues préliminaires et des réunions préparatoires au Siège;
 - b) la préparation d'une liste provisoire des questions que l'équipe souhaite approfondir (liste qui sera adaptée en cours d'évaluation);
 - c) des visites dans tous les bureaux régionaux et dans une sélection de bureaux sous-régionaux, de pays desservis ou non par des Représentants de la FAO, de bureaux de Représentants de la FAO et de bureaux de liaison – où ces questions feront l'objet d'un examen plus approfondi avec toutes les personnes concernées (une liste de contrôle

structurée sera utilisée et il est possible qu'un modèle d'évaluation standard soit mis au point pour les exigences, les fonctions et les normes de service nationales et régionales). Un échantillon fonctionnel représentatif de pays sera visité, selon les critères de sélection suivants: répartition régionale, dimension en termes de population, niveau de développement, ampleur du Programme de la FAO dans le pays et formes de représentation de la FAO;

- d) l'élaboration de questionnaires à envoyer à tous les pays, aux bureaux décentralisés et aux unités du Siège concernées, ainsi qu'aux partenaires de développement, à la suite des premières visites dans les pays qui fourniront des indications concernant les questions à inscrire dans ces questionnaires;
 - e) des visites au Siège de certaines autres institutions spécialisées des Nations Unies, pour prendre un aperçu de leur expérience;
 - f) la préparation, sur la base de ces informations, d'un rapport provisoire contenant des conclusions et des recommandations;
 - g) l'examen de ces conclusions et recommandations avec les responsables concernés;
 - h) la mise au point définitive du rapport.
- 17) Aucun examen par des pairs n'est envisagé car l'évaluation sera conduite par des consultants externes et prévoit un groupe de travail.
- 18) Selon la pratique habituelle, lorsque l'évaluation sera terminée, la Direction de la FAO préparera une réponse officielle aux conclusions et aux recommandations de l'équipe, qui sera transmise aux organes directeurs, conjointement avec le rapport d'évaluation.

ANNEXE 2 – BRÈVE NOTICE BIOGRAPHIQUE DES MEMBRES EXTERNES INDÉPENDANTS DE L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION

Chefs d'équipe

David Sands Smith (Royaume-Uni) a travaillé tout au long de sa carrière auprès du Département du Royaume-Uni pour le développement international (DFID) en Afrique et en Asie, occupant les fonctions suivantes: Chef du Département du DFID pour le développement de la Communauté européenne (et représentant du Royaume-Uni pour les questions de développement à l'occasion des négociations de Lomé); Directeur du bureau régional du DFID pour l'Afrique orientale, à Nairobi; représentant du Royaume-Uni auprès des institutions des Nations Unies basées à Rome; Chef du bureau du DFID en Écosse et Chef des services centraux (poste prévoyant notamment la responsabilité des fonctions administratives et de gestion du personnel du DFID). Il a achevé sa carrière au DFID en qualité de Chef du Département des politiques d'aide au développement.

Mary Chinery-Hesse (Ghana) est actuellement Membre du Groupe de haut niveau du Secrétaire général des Nations Unies chargé d'étudier les menaces, les défis et les changements nécessaires. Elle occupait précédemment les fonctions suivantes: Directrice générale adjointe de l'OIT; représentant résident du PNUD (Sierra Leone, Tanzanie, Seychelles et Ouganda); et au Ghana, premier Secrétaire du Ministère des finances et de la planification économique, et Secrétaire du Conseil national de planification économique. Elle a également assuré les fonctions de Présidente du Comité consultatif des Nations Unies pour les questions relatives aux programmes et aux activités opérationnelles, du Groupe d'experts éminents du Commonwealth sur l'ajustement structurel et les femmes, et du Groupe de personnalités éminentes pour l'examen des progrès réalisés dans l'exécution du Programme en faveur des pays les moins avancés.

Mme Chinery-Hesse a été membre du Comité des conseillers africains de la Banque mondiale, du Groupe consultatif de personnalités éminentes de l'Union africaine, du Groupe de haut niveau sur le financement du développement (Commission Zedillo) et de la Commission de la fonction publique internationale.

Consultants régionaux

Adel Aboul-Naga (Égypte) a quitté son poste de Représentant de la FAO au Pakistan à la fin de 2003. Auparavant, il avait été le représentant de son pays auprès des institutions des Nations Unies basées à Rome pendant cinq ans, période au cours de laquelle il a également été membre du Comité du Programme de la FAO, et président du Groupe des 77 et du Groupe pour le Proche-Orient. Au moment de sa nomination à ce poste, il exerçait les fonctions de Sous-Secrétaire à la production animale en Égypte, poste qui l'appelait à sillonner la région du Proche-Orient. Dr. Aboul-Naga est titulaire d'un doctorat en zootechnie.

Minoli Santiapillai (Sri Lanka) a travaillé pendant plus de vingt ans auprès du PNUD dans divers pays d'Asie. Elle a été responsable du suivi par le PNUD des projets de la FAO à Sri Lanka. Plus récemment, elle a travaillé en tant que consultant indépendant pour un certain nombre de clients, y compris du secteur privé, s'occupant en particulier des questions de parité hommes-femmes et de développement social.

Robert Cabral y Bowling (Mexique) a fait une longue carrière dans le monde universitaire et de la recherche auprès de l'Université de Mexico dans le domaine du développement économique et agricole. En tant que conseiller économique pour le Gouvernement mexicain, il s'est notamment occupé de la réforme agraire du Mexique et de l'aide étrangère au secteur agricole. Ancien Directeur général de la planification auprès du Ministère de l'environnement, des ressources naturelles et des pêches, il a été dans une période plus récente le Conseiller principal du Sous-Secrétaire d'État aux hydrocarbures.

ANNEXE 3 – COMPÉTENCES REQUISES DU PERSONNEL

Bureaux des Représentants de la FAO et Représentants de la FAO

1) Bien que les fonctions des bureaux de pays de la FAO soient nombreuses, l'évaluation a mis en lumière celles qui sont déterminantes aux fins de l'établissement des compétences de ces bureaux:

- a) promouvoir les messages de la FAO;
- b) participer au dialogue national sur les politiques et les stratégies à tous les niveaux, et le faciliter;
- c) favoriser la coordination et promouvoir les partenariats (dans un rôle de chef de file ou d'appui) au sein de la communauté internationale, pour la sécurité alimentaire et le développement rural, agricole, de l'élevage, des forêts et des pêches;
- d) élaborer les programmes de terrain (pour les situations d'urgence et le développement);
- e) mettre en œuvre les programmes de terrain (pour les situations d'urgence et le développement);
- f) faciliter un échange d'information réciproque, sur toutes les questions relevant du mandat de la FAO.

2) Aux fins de l'établissement de l'éventail des qualifications requises pour ces bureaux, ces tâches correspondent d'une façon générale aux compétences suivantes:

- a) connaissance approfondie du mandat de la FAO (cela requiert de vastes connaissances sectorielles);
- b) connaissance du pays (perspective macroéconomique, agriculture, etc.);
- c) connaissance de la FAO en tant qu'institution et donc, capacité de tirer parti de ses ressources, d'en faire connaître les programmes et d'en utiliser les systèmes administratifs et financiers;
- d) capacités en matière de:
 - i) formulation de politiques et de stratégies;
 - ii) constitution de réseaux et communication;
 - iii) promotion des services de la FAO dans les domaines de compétence;
 - iv) gestion et administration;
 - v) direction.
- e) disponibilité du Représentant de la FAO à exécuter personnellement des tâches pratiques, telles que la préparation de documents et de descriptifs de projets, sans s'attendre à jouer un rôle supérieur à de telles activités.

3) L'Equipe d'évaluation est parvenue à la conclusion que, sous réserve de certaines variations selon les besoins et les potentialités des pays desservis, les Représentants de la FAO doivent posséder personnellement l'ensemble des compétences indiquées ci-dessus. Si les capacités de gestion et d'administration solides requises peuvent parfois être en partie compensées par les compétences d'autres éléments au sein du bureau du représentant, cela n'est pas possible en revanche pour les autres capacités.

Fonctionnaires techniques régionaux/sous-régionaux

4) La mise en application des recommandations contenues dans le présent rapport tendra à élargir les responsabilités des fonctionnaires techniques quant aux domaines à couvrir et à leurs rôles politiques et stratégiques à la fois dans le pays desservi et au niveau régional. Ces agents seront également appelés à travailler davantage dans le cadre d'équipes interdisciplinaires. Leur rôle sera donc le suivant:

- a) apporter un soutien aux Représentants de la FAO pour l'identification et la définition des domaines d'action prioritaires au niveau des pays desservis;
 - b) identifier les besoins concernant les contributions d'experts au niveau national et régional;
 - c) contribuer, en qualité de chef de file s'il y a lieu, à l'élaboration des projets de terrain;
 - d) contribuer, en qualité de chef de file s'il y a lieu, à la fourniture de conseils politiques et stratégiques aux pays;
 - e) contribuer à l'identification des domaines d'action prioritaires de l'Organisation pour des activités multinationales normatives et de projet;
 - f) contribuer, en qualité de chef de file s'il y a lieu, aux activités normatives régionales;
 - g) apporter un soutien technique au Programme de terrain, y compris pour les interventions d'urgence;
 - h) promouvoir les messages techniques de la FAO;
 - i) assurer, au besoin, une interface entre les départements techniques de l'Organisation et les pays, pour la communication des problèmes de la région au Siège et des difficultés techniques du Siège dans la région.
- 5) L'éventail des qualifications requises pour l'accomplissement de ces fonctions est le suivant:
- a) vastes connaissances techniques dans l'un des principaux domaines du mandat de l'Organisation et concernant la façon dont leur domaine technique de compétence se rapporte au secteur dans son ensemble;
 - b) connaissance de l'Organisation, de ses priorités techniques, ressources techniques et procédures;
 - c) connaissance du groupe de pays desservi, à la fois quant à leur domaine de travail et dans un contexte plus général;
 - d) capacités d'analyse;
 - e) capacités de formulation de projets;
 - f) capacités de formulation de politiques et de stratégies;
 - g) coordination, constitution de réseaux et capacité de travailler en équipe;
 - h) capacité de travail multidisciplinaire;
 - i) capacités de communication écrite et verbale, et de promotion.

Représentants régionaux/sous-régionaux

- 6) Les responsabilités des représentants régionaux et sous-régionaux seront notamment les suivantes:
- a) identifier les domaines d'action prioritaires de l'Organisation pour le programme normatif et de terrain au niveau d'un pays ou d'un groupe de pays et à l'échelon régional/sous-régional;
 - b) communiquer avec les Représentants de la FAO et leur apporter un soutien dans tous les divers aspects de leur travail, notamment pour ce qui est du dialogue national sur les politiques et les stratégies, et de l'élaboration des programmes de terrain;
 - c) assurer la cohérence, l'unité et la synergie entre le programme de travail normatif et de terrain de la FAO dans la région/sous-région, en fonction des besoins nationaux et des Objectifs stratégiques de la FAO, en collaboration étroite avec les Sous-Directeurs généraux des Départements techniques;
 - d) favoriser un échange d'information dans les deux sens entre la région/sous-région et le Siège sur toutes les questions liées relevant du mandat de la FAO;
 - e) planifier et animer des réunions régionales, notamment la conférence régionale;
 - f) coordonner et mettre en œuvre les activités normatives de la FAO au niveau régional et sous-régional;
 - g) constituer une équipe cohérente au sein du bureau;
 - h) gérer les différents aspects des activités du bureau régional/sous-régional.

7) Pour l'accomplissement de ces fonctions, les compétences requises au plus haut niveau sont notamment les suivantes:

- a) aptitude au commandement et vision stratégique;
- b) vaste connaissance du mandat de la FAO (cela suppose de leur part des connaissances sectorielles très approfondies);
- c) connaissance de la région, notamment au niveau politique (perspective macroéconomique, agriculture, etc.)
- d) connaissance de la FAO en tant qu'institution et donc, capacité de tirer parti de ses ressources techniques et de fournir un éclairage sur ses programmes;
- e) capacités d'analyse;
- f) capacités de représentation, négociation et communication;
- g) capacités d'établissement de réseaux;
- h) capacités de gestion.

ABRÉVIATIONS

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
ADG	Sous-Directeur général
AFI	Division des systèmes et des techniques d'information
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
CCA	Évaluation conjointe de pays
CCI	Corps commun d'inspection
CEI	Communauté des États indépendants
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COIN	Réseau d'information des bureaux de pays
CTPD	Coopération technique entre pays en développement
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ES	Département économique et social
ESA	Division de l'économie agricole et du développement
ESC	Division des produits et du commerce international
FAOR	Représentant de la FAO
FAS	Système de comptabilité de terrain
FI	Département des forêts
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FPMIS	Système d'information sur la gestion du Programme de terrain
GII	Division de l'information
IFI	Institution financière internationale
IICA	Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture
LOBR	Bureau de liaison avec l'Union européenne et la Belgique (Bruxelles)
LOGE	Bureau de liaison avec les Nations Unies (Genève)
LOJA	Bureau de liaison avec le Japon (Yokohama)
LONY	Bureau de liaison avec les Nations Unies (New York)
LOWA	Bureau de liaison pour l'Amérique du Nord
MSU	Unité administrative de soutien
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCD	Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées
OCHA	Bureau des Nations Unies pour la Coordination des affaires humanitaire
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement

OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
OTC	Obstacles techniques au commerce
OTO	Fonctionnaire technique détaché à l'extérieur
PAC	Politique agricole commune
PAM	Programme alimentaire mondial
PCT	Programme de coopération technique FAO
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PMT	Plan à moyen terme
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPRC	Comité chargé de l'examen de programmes et de projets
PSSA	Programme spécial pour la sécurité alimentaire
PTB	Programme de travail et budget
RAF	Bureau régional pour l'Afrique
RAP	Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (Bangkok)
REU	Bureau régional pour l'Europe
RLC	Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes
RNE	Bureau régional pour le Proche-Orient (Le Caire)
RP	Programme ordinaire
RR	Représentant régional
SAD	Bureau du Conseiller spécial du Directeur général
SAFR	Bureau sous-régional pour l'Afrique australe et orientale
SAPA	Bureau sous-régional pour les îles du Pacifique
SDA	Division du développement rural
SEUR	Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale
SICIAV	Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SLAC	Bureau sous-régional pour les Caraïbes
SMM	Réunion de direction de haut niveau
SNEA	Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord
TCA	Division de l'assistance en matière de politiques
TCAP	Service de développement du Programme de terrain
TCAR	Service de coordination des politiques
TCAS	Service du soutien aux politiques agricoles

TCE	Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation
TCI	Division du Centre d'investissement
TCO	Division des opérations de terrain
TI	Technologies de l'information
UE	Union européenne
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
Unesco	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine