



# Note d'évaluation

1

## SERVICE DE L'ÉVALUATION

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

**But de la  
décentralisation:  
accroître l'utilité de  
l'Organisation et son  
aptitude à agir**

## Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO

La présente évaluation a été menée à son terme dix ans après le lancement en 1994 par le Directeur général d'un ensemble de réformes dont l'un des grands axes était constitué par le renforcement de la décentralisation. Celle-ci avait pour but principal 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.

L'évaluation, dirigée par un consultant externe, a été confiée à une équipe de cinq consultants indépendants secondés par le Service de l'évaluation de la FAO. Des visites ont été effectuées dans les pays, au cours desquelles l'Équipe d'évaluation a tenu des réunions avec des directeurs de la FAO dans les bureaux décentralisés, 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. En procédant à cette analyse, l'Équipe d'évaluation savait parfaitement que le fléchissement des ressources de la FAO ainsi que la réduction du nombre de grands projets de terrain avaient eu pour effet de modifier profondément les ressources disponibles pour la décentralisation et certaines des hypothèses qui lui servaient de base.

## Résultats

Les pays, les donateurs et d'autres institutions du système des Nations Unies se sont tous prononcés en faveur de la décentralisation de la FAO, mettant l'accent sur la décentralisation des fonctions et des pouvoirs. Cependant, les gouvernements, les donateurs et d'autres membres de la famille des Nations Unies ont souvent déclaré qu'ils n'avaient pas constaté les avantages de la décentralisation de la FAO. Les pays en développement membres de la FAO ont souhaité que les questions particulières à des pays ou des régions soient considérées comme aussi importantes que les activités normatives mondiales animées par le Siège. Toutefois, l'équipe d'évaluation a observé qu'il existe au Siège une culture qui présume que les décisions sont mieux prises à Rome. L'ensemble des organismes s'occupant de développement international (Nations Unies et donateurs) et les gouvernements des pays en développement ont jugé nécessaire que la FAO mette en place une véritable décentralisation du processus de prise de décisions.

L'équipe d'évaluation a constaté que les gouvernements étaient raisonnablement satisfaits des services techniques en Asie du Sud-Est, en Amérique du Sud et dans les Caraïbes. En revanche, ces services suscitaient un grand mécontentement en Afrique, même dans les pays proches des bureaux régionaux et sous-régionaux. La satisfaction était aussi limitée en Asie centrale et, dans une moindre mesure, en Amérique centrale. Les fonctionnaires des bureaux régionaux et sous-régionaux, au niveau national, ne se rendent 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 et l'Équipe d'évaluation a conclu que le soutien direct fourni aux pays se fonde sur l'offre plus que sur la demande.

La capacité de la FAO de fournir des services aux Membres grâce à ses organes décentralisés est fortement conditionnée par les compétences du personnel. L'équipe d'évaluation a constaté qu'il existe une minorité non négligeable de fonctionnaires décentralisés de toutes les catégories qui ne possèdent pas les compétences requises. Lorsque des fonctionnaires ne possédant pas les compétences nécessaires occupent des positions de

cadres, l'efficacité de leurs subordonnés se trouve affaiblie et la qualité des services fournis par la FAO est insuffisante. Ce facteur a réduit sensiblement l'efficacité de la décentralisation de 1994-95.

Le type d'aide recherché varie sensiblement selon les pays, mais le soutien de la FAO à la mise au point et l'application de politiques et de stratégies nationales et au traitement des questions liées au commerce est fréquemment demandé. 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. En outre, il existe une faible corrélation entre la présence de la FAO dans les régions et les pays et les indicateurs de pauvreté et d'insécurité alimentaire qui les caractérisent. Il s'agit notamment des pays qui comptent de nombreux habitants souffrant d'insécurité alimentaire dans le secteur agricole.

## Recommandations

### ■ Délégation de pouvoirs aux représentants de la FAO.

L'absence de délégation de pouvoirs administratifs, notamment aux Représentants de la FAO, suscitait de violentes critiques de la part des pays, des autres organisations, des fonctionnaires techniques et des représentants eux-mêmes. L'équipe d'évaluation a conclu que la FAO se révèle lente et bureaucratique pour prendre des 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. D'autre part, l'Organisation doit déléguer davantage de pouvoirs aux Représentants de la FAO en ce qui concerne la sélection des projets et l'acceptation de sommes provenant de donateurs, ce qui permettrait de renforcer la capacité des bureaux nationaux de nouer des partenariats pertinents au niveau national. Les Représentants doivent également disposer de pouvoirs plus importants concernant l'affectation et la gestion de fonds et de projets au titre du Programme de coopération technique (PCT) au niveau national.

Une délégation accrue de pouvoirs administratifs rend indispensable l'organisation d'un cadre de contrôle sur la base d'une meilleure 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. Les pouvoirs délégués aux bureaux des Représentants doivent être évalués et différenciés en fonction des capacités du personnel et des infrastructures et des besoins du pays concerné. À l'issue de l'évaluation, des transferts importants de pouvoirs doivent être proposés.

■ **Cadres nationaux de priorité.** Afin que la FAO précise bien ses priorités dans chaque pays, des cadres nationaux de priorité doivent être élaborés sous la responsabilité des représentants de l'Organisation, en collaboration avec le gouvernement en cause et avec l'appui de fonctionnaires du bureau régional.

■ **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 l'un des aspects les plus visibles et les plus néfastes de l'insuffisance du budget. Des modifications doivent être apportées aux domaines du ressort des représentants de la FAO, 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, ainsi qu'aux pays qui ont des besoins considérables d'aide, mais sont peu ou pas couverts à l'heure actuelle, en particulier les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale. Il existe d'autre part 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. Dans ces pays, il serait souhaitable d'adopter des solutions appropriées, notamment l'accréditation multiple de représentants.

■ **Pays touchés par des situations d'urgence.** Dans les pays bénéficiant d'une aide d'urgence importante, des conflits d'autorité surgissent entre les Représentants de la FAO et les coordonnateurs pour les situations d'urgence. Des divergences existent aussi entre les stratégies d'aide d'urgence et de reconstruction et les programmes de développement. 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 la situation d'urgence apparaît. Dans les autres situations d'urgence, la répartition des responsabilités devrait s'effectuer au cas par cas.

■ **Groupes techniques et plaques tournantes sous-régionales.** La facilité avec laquelle les pays reçoivent des services techniques, et l'ampleur de ces services, sont conditionnées par l'emplacement géographique plus ou moins central du bureau sous-régional ou régional 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. Il faudrait également augmenter notablement les fonds disponibles pour les voyages. Dans ce contexte, il serait enfin nécessaire d'**avoir davantage recours aux spécialistes nationaux et régionaux**, dont l'utilisation est limitée dans le cadre des dispositifs existants.

■ **Représentants régionaux.** Il faut que ces derniers deviennent le pivot des activités de l'Organisation dans leur région, et les travaux régionaux doivent être définis dans le Plan à moyen terme. Il est important que les cadres de priorités de pays 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 au sujet des questions critiques. Les représentants régionaux devraient être chargés de transmettre les rapports des représentants et des fonctionnaires techniques. Afin d'augmenter la capacité de réponse des fonctionnaires techniques régionaux aux pays de la région de leur ressort, leurs postes devraient être transférés de leurs divisions techniques actuelles du Siège aux bureaux régionaux.

■ **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 intéressantes pour les pays à revenu moyen. Il est particulièrement important 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, qui devraient recevoir une priorité accrue. En Afrique, il est recommandé, parallèlement à la réduction du personnel dans les bureaux sous-régionaux et régionaux, de créer deux groupes techniques chargés respectivement de desservir l'Afrique centrale et orientale anglophone et l'Afrique occidentale francophone. En Asie du Sud, il est proposé de créer un groupe d'experts sur les contrats d'appel. Il est également proposé de créer deux groupes

techniques pour l'Amérique centrale et les Caraïbes de langues espagnole et française et pour les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale.

■ **Compétences du personnel.** Il est 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. L'équilibre entre les sexes dans les bureaux décentralisés doit aussi être amélioré. La FAO devra se doter des moyens de modifier périodiquement les profils et les compétences des fonctionnaires afin d'assouplir l'action de ses organes décentralisés.

■ **Renforcement et approfondissement de l'unité et de la cohérence de l'Organisation.** Pour que ces changements administratifs atteignent leurs objectifs – renforcer l'unité, la pertinence et l'impact – la nouvelle répartition des responsabilités devra amener les plus hauts responsables 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.

## Réaction de la Direction à l'Évaluation

La direction a réagi de manière exhaustive et positive à l'évaluation, déclarant qu'elle accueille favorablement les recommandations. À la demande du Comité du Programme, la réponse définitive inclut une vision d'ensemble et un plan d'exécution assorti d'une indication des coûts et d'un calendrier, recommandation par recommandation. La vision présente l'orientation générale des actions adoptées par la direction en vue de répondre aux recommandations et les rend indissociables des propositions de réforme de la FAO présentées par le Directeur général en septembre 2005. Elle affirme que l'Organisation est résolument déterminée à appliquer les recommandations de l'évaluation.

Dans la liste détaillée des actions, la direction se rallie à la plupart des recommandations de l'évaluation. Une démarche différente a néanmoins été adoptée dans certains domaines. La recommandation selon laquelle les représentants régionaux devraient être chargés de transmettre les rapports des représentants nationaux et des fonctionnaires techniques décentralisés n'a pas été acceptée, car elle conduirait au manque d'unité qui prévalait jusqu'en 1994. Dans le cadre des propositions de réforme du Directeur général, le bureau responsable des bureaux décentralisés serait élevé au rang de département. Une approche budgétaire plus souple a également été proposée pour les modalités de couverture des bureaux régionaux.

Le Comité du programme et le Comité financier se sont déclarés satisfaits de la réponse de la Direction générale et estiment que le Secrétariat s'était conformé aux orientations générales et à la plupart des recommandations de l'évaluation. Les deux comités ont réitéré leur appui aux recommandations et ont souligné en particulier:

- que le principal objectif de la décentralisation était d'améliorer l'impact de la FAO au niveau des pays et en particulier d'aider les pays à atteindre leurs OMD;
- que les activités de la FAO devaient s'insérer dans le cadre des priorités nationales;
- que le personnel devait être sélectionné de manière transparente en fonction de ses compétences et bénéficier d'une formation en cours d'emploi, son travail faisant l'objet d'une gestion suivie et d'évaluations régulières;
- qu'il fallait recourir davantage à la délégation de pouvoirs, accompagnée d'une responsabilité personnelle stricte;
- qu'il fallait renforcer la mobilité du personnel au sein de la région dans le cadre de ses fonctions et faciliter ses contacts directs avec le Siège;
- qu'il fallait, pour mettre en œuvre une gestion saine, renoncer à une culture peu encline à prendre des risques en faveur de mesures de contrôle *ex-post* plutôt que *ex-ante*.

Le Comité du Programme s'est tout particulièrement félicité de l'introduction progressive de cadres de priorités nationales à moyen terme et a souligné que ces cadres constituaient un instrument privilégié pour l'établissement des priorités de travail de la FAO, qui souhaitait aligner ses priorités sur les priorités nationales et les harmoniser avec les approches d'autres partenaires du développement, notamment celles énoncées dans les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), ou dans les OMD. Le Comité a estimé que les cadres de priorités nationales à moyen terme devraient être formulés sans délai, pour un coût minimum et sans faire double emploi avec les documents de planification existants.

Cependant, le Comité du Programme a demandé des précisions supplémentaires sur les points suivants aux fins de l'examen des propositions de réforme:

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

- le ratio personnel/ressources humaines hors personnel;
- la répartition des rôles, des responsabilités et des obligations redditionnelles entre le Siège et les autres niveaux de la structure décentralisée, ainsi qu'entre les bureaux décentralisés;
- le rôle et les responsabilités des bureaux et des représentants régionaux;
- la création proposée de nouveaux bureaux sous-régionaux, avec le risque d'éparpillement des ressources liées à cette proposition;
- la justification d'un réaménagement des sous-régions de la FAO en fonction des zones géographiques couvertes par les organisations régionales d'intégration économique;
- la proposition tendant à ce que les représentants de la FAO apportent une contribution technique équivalant à 30 pour cent de leur temps aux équipes multidisciplinaires présentes dans les bureaux sous-régionaux;
- la proposition de réforme tendant à ce que les sous-directeurs généraux régionaux fassent rapport à un nouveau sous-directeur général chargé de la coordination au Siège, par opposition à la recommandation de l'évaluation tendant à ce que les sous-directeurs généraux régionaux interagissent plus directement et régulièrement avec leurs homologues au Siège.

## Références

### Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO.

Disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/docrep/meeting/008/j2937e/j2937e00.htm>

### Réaction de la direction (trois versions successives). Disponible à l'adresse:

<http://www.fao.org/docrep/meeting/008/J2937e/j2937e05.htm>;

<http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j5153e.htm>;

<ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/FC/FC110/J6013e.doc>

### Rapport de la quatre-vingt-quatorzième session du Comité du Programme. Disponible à l'adresse:

<ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/council/cl129/j6218e.doc>

### Rapport de la cent dixième session du Comité financier. Disponible à l'adresse:

<http://www.fao.org/docrep/meeting/010/j6243e.htm>