

SERVICE DE L'ÉVALUATION

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

Examen indépendant du Programme de coopération technique

Évolution du PCT

Le Programme de coopération technique (PCT) de la FAO a été lancé en 1976 avec des ressources du budget ordinaire de l'Organisation afin de répondre à des demandes urgentes d'assistance technique émanant des pays membres. Entre 1976 et la fin de 2004, 8 674 projets PCT ont été approuvés pour un montant total de 983 millions de dollars EU. Les critères régissant le PCT n'ont guère évolué sauf en ce qui concerne le plafond financier et la durée maximale des projets qui ont été portés en 1991 de 250 000 dollars EU à 400 000 dollars EU et de 12 à 24 mois, respectivement. Cependant, compte tenu des importants changements intervenus dans le programme et dans le contexte dans lequel il opère, un examen approfondi du mécanisme du PCT s'est avéré nécessaire.

Le soutien des bailleurs de fonds aux projets ayant diminué, le PCT a pris peu à peu plus d'importance dans le Programme de terrain de la FAO. Dans nombre de pays, le PCT est aujourd'hui la principale source de financement des projets de terrain de la FAO. De ce fait, le PCT doit prendre une part plus active à l'exécution d'activités de terrain qui complètent des travaux normatifs, ce qui peut parfois être contraire à son objet qui est de répondre à la demande. Le soutien aux projets PCT sur le terrain a aussi évolué, le nombre des spécialistes internationaux ayant diminué la responsabilité du soutien technique incombe maintenant au Siège de la FAO et aux agents au niveau régional. Par ailleurs, les demandes d'aide d'urgence au titre du PCT ont augmenté. Les priorités de la coopération au développement ont évolué, à mesure que les pays renforçaient leurs compétences et leurs capacités nationales, élaboraient des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et la faim et mettaient en place de nouvelles modalités de coopération avec leurs partenaires internationaux de développement.

Demande d'examen émanant du Conseil de la FAO

En novembre 2003, le Conseil de la FAO a décidé d'engager un processus pour rechercher les possibilités de renforcer le cadre normatif et opérationnel du PCT. En septembre 2004, le Comité du Programme a demandé que, dans le cadre de l'élaboration des propositions de la direction visant à renforcer le PCT, le Service de l'évaluation mène un examen indépendant qui compléterait la consultation interne et le processus d'examen et présente un rapport à cet égard. Cet examen indépendant a été effectué par sept consultants externes.

Résultats

Malgré les profonds changements survenus dans le domaine du développement international, la valeur ajoutée du PCT pour les pays membres de la FAO reste toujours importante. L'examen indépendant a permis de constater que tous les pays jugeaient l'aide ciblée, de faible ampleur et rapide d'une grande pertinence et considéraient le PCT comme un moyen d'obtenir des conseils impartiaux de la FAO.

La répartition des allocations au titre du PCT entre les régions était conforme aux besoins sur le plan de la sécurité alimentaire, de la pauvreté et de la dépendance à l'égard de l'agriculture (l'Afrique reçoit plus de 40 pour cent). Toutefois les montants alloués aux différents pays au titre du PCT ne correspondaient pas à ces considérations et les critères de décisions manquaient de transparence. Les gouvernements et les bailleurs de fonds soulignaient que, pour être plus pertinents, les projets PCT devaient correspondre davantage

aux priorités nationales et être plus étroitement liés aux cadres nationaux de développement rural et agricole, ainsi qu'aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de sécurité alimentaire. Si certains des critères d'approbation fixés à l'origine en 1976 restaient valables, d'autres n'étaient plus applicables; par exemple, ils ne tenaient pas compte de l'avantage comparatif de la FAO pour ce qui est de transférer des connaissances à l'échelle internationale et d'offrir des conseils de qualité et impartiaux aux pays qui le demandent. De même le processus de sélection, de conception, d'approbation et d'exécution des PCT n'était pas parfait. Des retards étaient occasionnés par un dialogue prolongé au sujet de document de projet initial. Dans l'ensemble, la pertinence des projets était réduite par la difficulté pour la FAO d'agir rapidement. Le suivi n'était pas envisagé comme il convient au démarrage des projets et manquait d'efficacité.

Dans l'ensemble, les résultats des projets d'aide d'urgence étaient bons, mais la contribution à une productivité soutenue était limitée dans les projets qui fournissent une aide sous forme d'intrants. Les fonds du PCT étaient utilisés pour les situations d'urgence dans le cadre des projets traditionnels utilisé jusqu'ici, ce qui ne permettait pas une réponse suffisamment ample et rapide en cas de crises graves.

Les projets régionaux (multinationaux) du PCT ne recevaient généralement pas l'appui résolu des pays concernés, car nombre de ces projets étaient à l'origine proposés par la FAO.

Bien que la FAO ait pris des mesures pour que les questions d'égalité entre hommes et femmes soient prises en compte dans les projets de terrain, l'efficacité des actions du PCT dans ce domaine était insuffisante.

Recommandations

Compte tenu du vif intérêt suscité par le PCT, en tant que source de compétences techniques répondant à la demande, **le Programme devrait être maintenu à son pourcentage actuel du budget de la FAO** et, si possible, des ressources additionnelles devraient être mobilisées, car il répond à un besoin vivement ressenti.

- **Groupes cibles et mécanismes d'allocation.** L'allocation de fonds au titre du PCT devrait être proportionnelle aux besoins et privilégier les pays qui comptent un grand nombre de pauvres, souffrant de la faim et tributaires de l'agriculture. Les fonds devraient être fournis sous la forme d'**allocations indicatives par pays** à tous les pays, à l'exception des fonds alloués pour répondre à des situations d'urgence et d'une réserve hors programme pour imprévus. La FAO devrait mettre en place des **cadres de priorités souples propres à chaque pays**, qui seraient une déclaration de l'intention de la FAO de coopérer avec chaque pays membre et seraient applicables à l'ensemble des ressources PCT (et autres).
- **Processus d'approbation et de conception du PCT.** Le Représentant de la FAO devrait se voir attribuer le **pouvoir d'approuver les projets individuels du PCT** d'un montant inférieur à 100 000 dollars EU qui entrent dans le Cadre approuvé des priorités par pays, à moins qu'ils ne

soient d'une complexité propre à justifier une approbation technique formelle. Pour les projets qui nécessitent une approbation technique formelle, il conviendrait d'instaurer un délai maximum de décision au-delà duquel le Représentant de la FAO serait autorisé à procéder. Le Représentant de la FAO devrait aussi avoir **l'entière autorité de la gestion et du suivi des opérations**, y compris le pouvoir d'approuver les prolongations et révisions mineures des projets.

Les documents initiaux de conception du PCT entrant dans le Cadre des priorités par pays ne devraient faire l'objet que **d'une approbation de principe** assortie d'un budget global indicatif. La **conception plus détaillée** devrait faire partie des attributions de la première mission organisée pour le projet ou, alors pourrait être réalisée grâce à l'allocation d'une avance pour une mission de conception. Pour que le PCT puisse catalyser pleinement le suivi, le représentant de la FAO devrait obligatoirement examiner le suivi avec les gouvernements et les partenaires potentiels.

Le **Mécanisme spécial du PCT à l'usage des Représentants de la FAO** devrait être augmenté afin de permettre aux représentants de mieux répondre aux demandes de consultations ou autres (conformes au Cadre de priorités par pays), y compris celles concernant le développement des stratégies nationales et la coopération avec le système des Nations Unies et d'autres mem-

Réaction de la Direction à l'Évaluation

La direction générale a présenté des propositions très détaillées visant à renforcer le cadre normatif et opérationnel du PCT, qui s'appuient largement sur l'examen indépendant et sur la consultation interne, et de nombreuses recommandations de l'examen indépendant ont été largement acceptées. Les principaux domaines de divergences portaient sur: i) l'utilité d'instaurer des allocations indicatives par pays comme proposé par l'examen; ii) le fait que l'examen indépendant proposait une plus grande décentralisation des responsabilités que la direction jugeait possible dans l'immédiat, notamment l'approbation des projets du PCT. La direction proposait aussi un ensemble révisé de critères d'approbation des projets, qui ont été acceptés par le Comité du Programme (voir ci-après) et qui mettent l'accent sur les points suivants: 1) admissibilité des pays; 2) buts et fins; 3) priorités nationales ou régionales; 4) problèmes ou lacunes critiques; 5) impact durable; 6) plafond (jusqu'à 500 000 dollars EU) et durée (24 mois au maximum); 7) engagement des gouvernements; 8) renforcement des capacités; 9) prise en compte des sexes; 10) partenariat et participation.

bres de la communauté multilatérale. **Les principes du partenariat** devraient être intégrés dans la planification et la gestion du PCT.

- **Critères d'approbation des projets.** Les critères d'approbation du PCT devraient assurer une réponse nuancée et rapide à des demandes de transfert international de connaissances formulées par les pays membres, en mettant l'accent sur: i) la conformité aux priorités stratégiques de la FAO; ii) les domaines dans lesquels la FAO jouit d'un avantage comparatif; et iii) une évaluation réaliste des possibilités d'impact durable par le biais d'un suivi à l'échelon national. La conformité des projets du PCT au principe d'**équité entre hommes et femmes** devrait être contrôlée régulièrement. Par ailleurs, avec l'instauration des Cadres de priorités par pays, les actuelles catégories fonctionnelles n'ont plus de raison d'être pour ce qui est de l'appui du PCT et devraient être abolies.

- **Ampleur et durée des projets.** Le **plafond de 400 000 dollars EU** pour chaque projet du PCT s'est avéré satisfaisant, et devrait être maintenu, sauf pour les situations d'urgence. Il est, en outre, recommandé que la durée maximale des projets soit fixée à 36 mois (contre les 24 mois prévus actuellement).

- **Aide d'urgence.** Un pourcentage (20 à 25 pour cent) du total des ressources disponibles du PCT devrait être réservé pour garantir l'**aide d'urgence** annoncée par les bailleurs de fonds, en particulier pour la planification et la coordination des opérations de réhabilitation d'urgence, ainsi que pour une **aide initiale**. L'aide d'urgence du PCT devrait être **concentrée sur les situations les plus graves**, notamment celles causées par les ravageurs et les maladies, tandis que l'appui aux situations d'urgence apparaissant de façon récurrente, de moins grande ampleur, ou ponctuelle à l'échelon national devrait être diminué.
- **Projets régionaux:** L'utilisation des ressources du PCT pour des **projets régionaux**, à l'exception des situations d'urgence, doit être **subordonnée à la décision des pays membres participants** d'utiliser une partie de leurs allocations indicatives respectives pour l'activité régionale. Les ressources du PCT ne devraient en aucun cas être allouées à une activité régionale sans la demande expresse des pays participants.
- Une **évaluation complète et approfondie** du PCT devrait être effectuée tous les six ans.

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

À sa session de mai 2005, le Comité du Programme s'est félicité du processus consultatif sur lequel s'appuient les recommandations de la direction, notant l'importance du PCT pour les pays membres comme moyen d'accès aux compétences normatives et techniques de la FAO. Il a aussi souligné que le programme tel qu'il est conçu et mis en œuvre actuellement doit être revu, afin de renforcer son efficacité, et il a demandé à la direction de formuler des recommandations finales.

En septembre 2005, le Comité a appuyé en général les recommandations formulées par la direction. L'orientation du PCT devrait être axée sur les objectifs du Sommet mondial de l'alimentation et sur les Objectifs du Millénaire pour le développement. Les projets du PCT devraient être élaborés dans le cadre des priorités nationales établies pour toutes les activités de la FAO au niveau du pays et avoir des coûts de transaction peu élevés. En ce qui concerne l'admissibilité des pays, le Comité est convenu que l'universalité demeurerait un principe essentiel du Programme, une attention particulière étant accordée aux pays les plus défavorisés. L'accès des pays en développement à revenu élevé et des pays développés à l'assistance technique ne devrait être possible que sur la base du remboursement intégral des coûts. Le Comité est aussi convenu que:

- la FAO devrait continuer à décentraliser les responsabilités du PCT dans le cadre du processus en cours de décentralisation;
- le mécanisme du PCT à l'appui des services de consultants, gérés par les représentants de la FAO, devrait être porté à un montant maximum de 200 000 dollars EU par exercice biennal dans chaque pays;
- les projets d'urgence devraient se désengager progressivement de la fourniture d'intrants matériels au profit de l'assistance technique. La création d'une réserve accessible à tous les pays de quelque 15 pour cent des ressources du Programme pour les projets d'urgence financés au titre du PCT a été aussi appuyée. Les possibilités de remboursement sélectif de l'aide d'urgence du PCT et de cofinancement devraient être étudiées;
- les demandes de projets régionaux devraient être présentées par des organes régionaux établis (y compris les organes statutaires régionaux de la FAO) ou par des groupes de gouvernements;
- les critères modifiés du PCT proposés par la direction ont été accueillis favorablement, et la FAO doit indiquer aux membres la façon dont ces critères doivent être appliqués;
- il faudrait mettre l'accent sur l'impact et la durabilité dans la conception, la mise en œuvre et l'éventuelle évaluation des projets;
- l'augmentation du plafond à 500 000 dollars EU pour tous les projets a été justifiée;
- la durée maximale des projets du PCT devrait rester fixée à 24 mois mais, si les circonstances le justifiaient, elle pouvait être portée à 36 mois, la décision étant prise au cas par cas.

Références

Examen indépendant du Programme de coopération technique. Disponible à l'adresse suivante:

<http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j4750e/j4750e00.htm>

Cadre directeur et opérationnel du Programme de coopération technique (PCT) – Renforcement du PCT –

Propositions de la direction. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j4815f/j4815f00.htm>

Politique et cadre opérationnel du Programme de coopération technique (PCT) – Recommandations de la direction générale. Disponible à l'adresse suivante: <ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/PC/PC94/J5825f.doc>

Rapports des quatre-vingt-treizième et quatre-vingt-quatorzième sessions du Comité du Programme.

Disponible à l'adresse suivante:

<ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/council/cl128/J5451f.doc>; <ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/council/cl129/j6218f.doc>