



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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

CONSEIL

Cent cinquante-troisième session

Rome, 30 novembre-4 décembre 2015

Examen indépendant du réseau des bureaux décentralisés Additif à l'annexe 11

Additif à l'annexe 11

Asie et Pacifique

Observations communiquées par le responsable de l'équipe chargée de l'évaluation des bureaux décentralisés en Asie et dans le Pacifique

1. Globalement, l'Examen indépendant du réseau des bureaux décentralisés est un excellent document, qui traite de manière exhaustive la question de la couverture géographique des bureaux de la FAO hors Siège. En tant que responsable de l'équipe chargée d'évaluer les initiatives de décentralisation lancées par l'Organisation en Asie et dans le Pacifique, j'ai eu l'occasion de me pencher sur la présence de la FAO dans les pays concernés et à l'échelon régional. Dans ce contexte, j'ai examiné une grande quantité de documents de la FAO portant sur les réformes organisationnelles, le processus de planification stratégique et les efforts de décentralisation les plus récents, y compris la couverture géographique des bureaux de l'Organisation dans les différentes régions. Les rédacteurs du présent document sont parvenus à réunir un ensemble complexe de questions intéressant la couverture géographique de manière cohérente, structurée, claire et concise. Leur objectif était de fournir une base solide aux débats et aux décisions concernant une question qui a des répercussions plus larges du point de vue de l'Organisation, et j'estime qu'il l'ont pleinement rempli en présentant une analyse et des perspectives équilibrées, en faisant preuve d'objectivité professionnelle et en élaborant un ensemble pragmatique de solutions pour l'avenir.

Mes observations succinctes, qui figurent ci-après, suivent le plan du document.

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement.

Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org.



mo696ad1

Section 1. Introduction:

2. L'introduction permet d'inscrire la question de la couverture géographique dans un contexte dynamique, caractérisé par les réformes organisationnelles et la pression découlant des nouveaux enjeux qui se font jour dans les États Membres. Les responsabilités normatives concurrentes qui incombent à la FAO aux termes de son mandat et la demande accrue d'appui technique, programmatique et opérationnel de la part de ses Membres ont incité l'Organisation à élaborer un cadre intégré établissant les résultats à atteindre, qui met l'accent sur la convergence entre les deux volets de ses travaux. La question de la couverture régionale, sous-régionale et nationale fait partie intégrante des initiatives de réforme contribuant à l'obtention des résultats fixés sur la base d'un cadre unifié à l'échelon de l'Organisation.
3. La section consacrée à l'introduction devrait souligner le caractère évolutif et hétérogène des demandes formulées par des pays présentant des caractéristiques diverses. À celles-ci s'ajoutent parfois des demandes d'assistance technique ayant trait à de nouveaux domaines plus complexes, dans lesquels la FAO elle-même n'est pas encore totalement au point. Malgré l'avantage comparatif dont elles jouissent historiquement, les organisations multilatérales comme la FAO doivent faire face à plusieurs difficultés: ressources limitées, concurrence découlant du développement des savoirs spécialisés dans le secteur privé, accès accru des institutions des États Membres à différentes sources de connaissances, déclin de la coopération technique traditionnelle reposant sur des experts. Les pays en développement sollicitent de plus en plus de savoirs, d'expertise et de capacités actuels afin de traiter efficacement les questions liées au développement. Les États Membres attendent une aide de meilleure qualité, plus rapide et davantage à même de résoudre les problèmes.
4. Dans l'introduction, les rédacteurs ont su montrer combien la structure de la couverture géographique était importante mais il s'agit d'une condition nécessaire et non suffisante. En vue d'un fonctionnement efficace, il convient d'associer plusieurs éléments à cette structure: décentralisation de la prise de décision, délégation de pouvoirs et capacités opérationnelles, techniques et de gestion.

Sections 2 et 3. Couverture actuelle et caractérisation des bureaux de pays:

5. Ces deux sections, complétées par l'annexe 10, sont extrêmement utiles. En effet, la présentation factuelle figurant à la deuxième section offre une vue complète de la couverture actuelle des bureaux. L'analyse proposée à la troisième section sur la caractérisation des bureaux de pays, qui se fonde sur plusieurs critères opérationnels importants comme le volume d'exécution du programme, le montant du budget total, les dépenses de personnel (fonctionnaires et ressources humaines hors personnel) et le nombre de transactions, permet de mieux connaître le profil des bureaux en l'envisageant sous différents angles. La série d'annexes (4 à 10) contenant des indicateurs relatifs aux caractéristiques des pays génère des informations et des analyses qui orienteront fortement la politique future en matière de couverture géographique. Ces annexes ont été extrêmement bien pensées et combinées de manière optimale. Moyennant une actualisation régulière, elles constitueraient une référence permanente pour toutes les délibérations à venir sur la décentralisation et la couverture géographique des bureaux.

Section 4. Résumé des principales observations, recommandations et mesures formulées dans les cinq évaluations régionales à propos de la couverture géographique:

6. La quatrième section présente séparément les principales observations et recommandations concernant la couverture géographique dans chaque région, y compris l'Asie et le Pacifique. L'équipe chargée de l'évaluation du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (RAP) a considéré que la couverture géographique était globalement suffisante dans la région. Elle a formulé des recommandations concernant spécifiquement le Bureau sous-régional pour les Îles du Pacifique (SAP), qui ont été reprises avec exactitude dans le présent document. La

quatrième section mentionne des questions intéressant uniquement le Pacifique, ce qui peut donner une impression de dissymétrie et laisser penser, à tort, qu'il n'est pas nécessaire de modifier la couverture géographique dans le reste de l'Asie. En réalité, les questions liées à la couverture géographique en Asie concernent moins des changements physiques que l'efficacité, l'efficience et la qualité des interventions réalisées par les bureaux de pays. Le lecteur doit avoir conscience de cet aspect lorsqu'il se penche sur la couverture géographique pour l'ensemble de la région.

7. À cet égard, plusieurs recommandations portent sur les moyens d'améliorer l'efficacité de la couverture existante en Asie. Il est notamment proposé d'accroître la prévisibilité et la ponctualité de l'appui technique prêté par RAP aux bureaux de pays. Le présent rapport démontre qu'il conviendrait de doter RAP d'un nombre suffisant de spécialistes techniques afin qu'il puisse répondre efficacement aux besoins techniques des bureaux de pays. L'autre observation portant sur l'efficacité et l'efficience de la couverture des services de la FAO au niveau des pays d'Asie et du Pacifique intéresse davantage la décentralisation et la délégation. Cette idée apparaît comme suit dans le rapport d'évaluation:

«De l'avis de l'équipe d'évaluation [...]: "La FAO a progressé dans la transmission de pouvoirs entre le Siège et RAP, mais la transmission est de loin beaucoup moins importante entre RAP et les bureaux de pays.» Il est incontestable que les bureaux de pays ont vu leur indépendance s'accroître assez considérablement au fil du temps. Ils ont notamment reçu des pouvoirs accrus en matière d'achats, de recrutement, de définition des priorités, etc. [...]. Pourtant, une des personnes interrogées a déclaré "qu'on a le sentiment que la pression exercée pour décentraliser et déléguer des pouvoirs à partir de Rome a abouti à une concentration et une recentralisation à Bangkok". En effet, des éléments du présent rapport montrent que pour un certain nombre de processus et de procédures, RAP semble jouer davantage un rôle de "contrôle central" qu'un rôle de facilitation et de liaison entre les pays et le Siège.»

Il s'agit d'une observation pertinente qu'il conviendra de garder à l'esprit à l'heure de se pencher sur les questions liées à la couverture géographique.

Section 5. Critères d'ajustement de la couverture géographique:

8. La présente section, qui s'appuie sur l'analyse de la couverture géographique des bureaux réalisée en utilisant différents indicateurs et les recommandations des cinq évaluations régionales, expose un certain nombre de critères généraux et de caractéristiques géographiques spécifiques qui définissent le plus petit dénominateur commun permettant de déterminer la couverture géographique des bureaux. J'approuve tous les critères de changement qui y sont décrits.
9. Les caractéristiques qui sont exposées dans cette section doivent être préalablement prises en compte pour définir l'emplacement géographique des bureaux sous-régionaux et régionaux. Elles sont toutes rationnelles et pratiques et les arguments avancés sont peu contestables.
10. J'approuve le principe fondamental présenté selon lequel toute décision visant à modifier la couverture géographique de la FAO doit s'appuyer sur trois grands objectifs: i) optimiser la capacité de l'Organisation de fournir des services de la manière la plus rentable possible, ii) obtenir les résultats définis dans le Cadre stratégique et iii) reconnaître le droit d'accès de n'importe quel pays membre aux services de la FAO.
11. Pour optimiser la couverture géographique de la FAO au niveau des pays, il convient d'appliquer une combinaison de caractéristiques variables qui expriment les réalités des États Membres. Il faut examiner en priorité certaines questions, notamment les dépenses (en particulier celles qui sont financées par des contributions fixées), la possibilité de parvenir aux résultats de manière optimale et la situation des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire

de la tranche inférieure, etc. Un ensemble de critères particuliers s'appliquera aux pays bénéficiant de contributions volontaires élevées et aux pays regroupés géographiquement, exécutant de petits programmes et couverts par un seul bureau.

12. Enfin, il est important de revoir périodiquement la couverture géographique et celle-ci doit être examinée dans un contexte national, sous-régional et régional dynamique. Il est préférable que la FAO élabore une approche flexible pour ajuster la couverture de façon créative afin d'éviter d'attendre les grandes initiatives de réforme de l'Organisation. Les gains d'efficacité obtenus en interne grâce à la décentralisation, la dévolution et la délégation de pouvoirs peuvent améliorer la qualité et la portée de la couverture géographique. L'utilisation d'une approche plus proactive pour évaluer systématiquement la demande des pays et exploiter et gérer plus intelligemment les connaissances et les ressources humaines de l'Organisation permettrait de compléter et de renforcer les efforts déployés pour définir la présence de la FAO de façon optimale.

Section 6. Possibilités de changement dans la région Asie et Pacifique:

13. Le chapitre final présente certaines possibilités de changement. Il décrit précisément les facteurs déterminants, tant externes qu'internes, qui sont susceptibles d'influer sur le contexte de la coopération internationale et sur le modèle opérationnel de la FAO au niveau des pays. Il souligne également l'importance vitale de la présence dans les pays et la nécessité d'interagir et de dialoguer en permanence avec les États Membres.
14. J'approuve pleinement les propositions générales de changement qui sont formulées dans le document et qui sont en cours dans toutes les régions.

«Les bureaux de pays présentant des caractéristiques très diverses, il est proposé, de manière générale, de prendre en considération le degré de complexité de la gestion et les responsabilités qui incombent aux bureaux de pays, et de différencier les décisions de gestion en fonction des niveaux hiérarchiques (classes) et des effectifs de ces bureaux. Il est également proposé qu'au-dessus d'un certain niveau d'exécution (par exemple le seuil de 8 millions d'USD utilisé dans les tableaux), les bureaux feront l'objet d'une attention particulière. En dessous d'un certain seuil, disons 1 million d'USD, et en prenant dûment en considération les autres responsabilités qui incombent à certains bureaux (voir ci-dessus), certains des pays affichant un taux d'exécution faible pourraient demander d'être couverts par une accréditation multiple et donc perdre leur Représentant de la FAO résident, ou prendre d'autres décisions concernant la structure des effectifs du bureau.

- *Ces pays pourraient également déclasser le poste d'un nouveau Représentant de la FAO en donnant la préférence à des assistants expérimentés, recrutés sur le plan national, du Représentant de la FAO et en attendant d'avoir des responsabilités liées au personnel recruté sur le plan international. Une autre option pourrait consister à détacher des fonctionnaires techniques existants, qui feraient fonction de Représentants de la FAO, mais qui travailleraient essentiellement dans le domaine technique, en collaboration avec l'équipe multidisciplinaire sous-régionale, tout en exécutant (si possible) le programme mené dans le pays. Le détachement pourrait être plus ou moins long selon les besoins du pays concerné. Cet arrangement diffère de celui des fonctionnaires techniques détachés qui, malgré leur titre, fournissaient généralement peu d'appui technique aux autres pays, car ils étaient trop pris par leur fonction de Représentant de la FAO. Compte tenu du faible volume de travail réalisé dans un certain nombre de pays où l'intérêt des donateurs est également faible, une telle possibilité peut être prometteuse, à condition que les fonctionnaires techniques soient suffisamment motivés et liés au réseau technique de la région et sous-région.*
- *Un autre changement plus général concerne les coordonnateurs sous-régionaux, qui ont récemment été chargés de superviser les Représentants de la FAO dans l'aire géographique qu'ils couvrent. Cette possibilité avait été utilisée, de façon plus informelle, pour l'Afrique,*

qui compte un grand nombre de Représentants de la FAO dans la région, mais elle n'avait jamais été officialisée. Comme on le verra ci-dessous, le Représentant de la FAO proposé pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée dépendrait hiérarchiquement du Coordonnateur sous-régional pour le Pacifique, et un ou plusieurs fonctionnaires sous-régionaux de SAP seraient détachés afin de travailler dans ce bureau.

- Un autre changement plus général consisterait, d'une part, à donner la priorité à la présence dans les pays à déficit vivrier à faible revenu et au soutien du Programme ordinaire à ces pays, et d'autre part à appliquer de plus en plus la formule du partage des coûts aux bureaux situés dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ou à revenu élevé. C'est déjà le cas dans certains pays bénéficiant de ressources importantes provenant des fonds fiduciaires unilatéraux, notamment en Amérique latine (voir ci-dessous), mais cette possibilité pourrait être étendue. De même, en raison de leur vulnérabilité au changement climatique, les petits États insulaires en développement (PEID), en particulier ceux qui se trouvent dans le Pacifique, méritent d'être traités en priorité.
 - Il faut dans tous les cas de figure que l'ampleur et la portée de la présence de la FAO dans un pays soient déterminées avec souplesse et rapidité, en tenant compte de la situation économique du pays, de l'existence ou de la probabilité d'une situation de crise, et de l'emplacement et de la solidité des autres partenaires. »
15. J'approuve également tous les arguments justifiant les changements, ainsi que les propositions de changement visant spécifiquement la région Asie-Pacifique, tels qu'ils sont présentés dans le présent document. Ces éléments sont très complets et couvrent toutes les recommandations formulées dans l'évaluation de la région Asie et Pacifique:

« Les bureaux de la FAO en Asie et dans le Pacifique présentent à l'évidence un certain nombre des caractéristiques souhaitées examinées ci-dessus. Bangkok, qui est la plaque tournante du transport aérien de la région, héberge la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) ainsi que d'autres bureaux régionaux d'organisations du système des Nations Unies. Le réseau des bureaux de pays est bien implanté, fournit des volumes de prestations très divers et présente d'autres caractéristiques qui semblent adaptées aux contextes des pays. Le bureau SAP, situé à Apia (Samoa), fournit des services à une sous-région clairement définie.

Plusieurs bureaux de pays ont été renforcés ces dernières années en tenant compte, dans une large mesure, des recommandations issues de l'évaluation de la décentralisation dans cette région. Les mesures ont consisté notamment à étoffer les effectifs des bureaux de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, de la République populaire démocratique de Corée et de la Mongolie en ajoutant des fonctionnaires recrutés sur le plan international dont les postes sont financés par des contributions fixées (voir plus haut). Des Assistants du Représentant de la FAO ont été affectés à deux pays (Tonga et Vanuatu) et des accords ont été conclus avec les pays hôtes pour transférer un Assistant aux Îles Salomon et un aux Îles Fidji. Des discussions sont en cours avec la République de Corée et la Malaisie pour ouvrir des bureaux de liaison et de partenariat.

Le rapport d'évaluation de la décentralisation dans la région Asie et Pacifique indiquait cependant que la couverture géographique est un problème important dans le Pacifique, car la sous-région compte de nombreux pays (14) et couvre une immense superficie. Cette complexité constitue une charge considérable pour le personnel en poste à Samoa. Il est donc prioritaire de procéder à des ajustements à la sous-région, ce qui était déjà souligné dans le rapport d'évaluation régionale.

Il faut notamment redéfinir l'éventail des compétences du bureau sous-régional dans le cadre du renforcement des capacités et de l'extension de la couverture géographique. Un poste

supplémentaire pour l'économie et la statistique a été inscrit au PTB 2016-2017 et un poste supplémentaire de classe P-5 a été récemment créé, pourvu par un fonctionnaire transféré du Siège dans le cadre de la politique de mobilité. Un autre fonctionnaire des pêches sera bientôt transféré du Siège à Samoa et d'autres changements suivront, notamment la création de nouveaux postes pour l'égalité hommes-femmes et la résilience. Globalement, les changements concernant l'éventail des compétences, qui sont certes importants pour le programme sous-régional, sont traités à part et ne sont pas inclus dans les propositions concernant la couverture géographique en tant que telle.

D'ici la fin de 2015, la FAO aura une présence physique dans six pays de la sous-région Pacifique (Vanuatu, Îles Salomon, Fidji, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa et Tonga). L'Organisation sera donc présente dans les quatre pays mélanésiens (les quatre premiers énumérés) et dans deux des six pays polynésiens (Samoa et Tonga) mais pas dans les cinq pays micronésiens (Îles Marshall, Nauru, Kiribati, Palau et États fédérés de Micronésie).

La Papouasie-Nouvelle-Guinée, qui a des liens évidents avec l'Asie et le Pacifique, est censée jouer un rôle plus important dans le soutien aux petits pays. Elle appuie déjà les activités de restauration des mangroves à Samoa, Tuvalu et Tonga et a récemment annoncé un nouveau programme de 150 millions d'USD visant à appuyer les pays du Pacifique. Elle est également beaucoup plus proche de certains pays relevant du bureau SAP.

À la lumière de ce qui précède, les changements proposés pour le Pacifique sont les suivants:

- Transformer le bureau de la FAO en Papouasie-Nouvelle-Guinée en Représentation de la FAO à part entière;

- Veiller à ce que le Représentant de la FAO pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée soit accrédité afin de couvrir Vanuatu et les Îles Salomon, qui sont à proximité. Il s'agirait du premier exemple de réduction du nombre de pays accrédités dans le Pacifique couverts par le Coordonnateur sous-régional, une recommandation qui figure dans le rapport d'évaluation du Bureau pour l'Asie et le Pacifique et qui n'a jamais été mise en œuvre jusqu'ici. Le Représentant de la FAO pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée dépendrait hiérarchiquement du Coordonnateur sous-régional de SAP, comme dans d'autres régions.

- Détacher un fonctionnaire chargé des forêts (SAP) auprès de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, et envisager de faire la même chose pour un fonctionnaire chargé des pêches, selon les demandes.

- Pour surmonter l'isolement de la région Pacifique Nord, il est proposé de créer un poste d'Assistant du Représentant de la FAO (Programme) dans un des pays micronésiens. Ce fonctionnaire fournirait, au minimum, un support aux utilisateurs à Palau et aux Îles Marshall. Il pourrait être envisagé que l'Assistant du Représentant de la FAO soit installé dans le bureau auxiliaire du Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (SPC) dans les États fédérés de Micronésie. »

16. Pour conclure, je considère que le document complète parfaitement la série de documents de la FAO sur la couverture géographique des bureaux. Surtout, il fournit une analyse équilibrée des différentes dimensions de cette question complexe en s'appuyant sur des données empiriques et les conclusions des cinq évaluations régionales. Il servira sans aucun doute de base objective et tangible aux débats qui auront lieu au plus haut niveau de la FAO sur les politiques à adopter dans ce domaine.

Europe et Asie centrale

Observations communiquées par le responsable de l'équipe chargée de l'évaluation des bureaux décentralisés en Europe et Asie centrale

1. La section 3 du présent document, qui expose les caractéristiques des bureaux de pays, est un complément des plus utiles dans le sens où les informations fournies dans les divers tableaux et annexes donnent une vision beaucoup plus large et nuancée des nombreux facteurs qui influent sur les liens entre les États Membres de la FAO et le Secrétariat tels qu'ils sont incarnés dans les bureaux nationaux, sous-régionaux et régionaux. La grande diversité de ces facteurs, et les différentes façons dont ils ont évolué au cours des 50 dernières années, mènent inévitablement à la conclusion que l'emplacement, la structure et la portée de ces bureaux ne peuvent pas être considérés comme étant fixés une fois pour toutes et que ces éléments doivent être « réexaminés périodiquement (un exercice biennal sur deux?) » tel qu'il est proposé dans la dernière phrase du troisième paragraphe de la section VI sur les possibilités de changement.
2. Le résumé de l'évaluation du bureau régional, sous-régional et national en Europe et Asie centrale (pages 10-12 du document) reflète fidèlement les diverses observations et considérations faites par l'équipe d'évaluation. [Il existe quelques petites différences dans la numérotation des points. En effet, deux paragraphes étant numérotés «iv.», le second devrait logiquement porter le numéro «v.». Le numéro «vi.», qui apparaît à la fin de la première ligne du dernier alinéa du paragraphe «vi.», est inutile; et le paragraphe xiv. est en quelque sorte devenu le paragraphe «Siv.»] La relecture de ces observations et considérations montre de manière frappante qu'elles restent valables et pertinentes, et que certaines évolutions qui ont eu lieu ensuite dans la région confirment la phrase prudente et judicieuse figurant dans le premier paragraphe de la section 6.3 selon laquelle «la configuration idéale des bureaux régionaux et sous-régionaux pour y parvenir est moins claire et il existe plusieurs alternatives concurrentes qui présentent des avantages et des inconvénients.»
3. L'équipe d'évaluation se réjouit que la Direction de la FAO ait agi rapidement et efficacement en nommant des Représentants de la FAO, recrutés sur le plan international, au Kirghizistan et au Tadjikistan, et qu'un accord complet ait été conclu concernant les nouveaux bureaux de liaison et de partenariat en Azerbaïdjan et au Kazakhstan. La proposition de renforcer le bureau de l'Ouzbékistan en nommant un Représentant de la FAO recruté sur le plan international est chaleureusement accueillie. La création d'un bureau de liaison à Moscou est également une bonne nouvelle.
4. Il serait intéressant de savoir si l'ancien système de correspondants nationaux a bien été supprimé.
5. La formulation concernant le Bureau régional à Budapest («continuer à l'utiliser comme base pour le bureau régional») et un transfert éventuel d'un ou plusieurs fonctionnaires à d'autres bureaux dans la région correspond probablement à une approche analogue à celles qui sont proposées pour les bureaux régionaux à Accra et Santiago du Chili et qui semblent pratiques et judicieuses.
6. Enfin, l'approche décrite dans la dernière phrase de l'option 1 («il serait prudent d'observer... en ce qui concerne les bureaux REU et SEC») semble très appropriée et il faut espérer qu'elle sera approuvée par les États Membres à tous les niveaux de consultation.