



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

# CONFÉRENCE RÉGIONALE DE LA FAO POUR L'AFRIQUE

## Vingt-neuvième session

Abidjan (Côte d'Ivoire), 4-8 avril 2016

Réseau de bureaux décentralisés

## Résumé

Le processus de décentralisation a bénéficié d'un appui institutionnel important de la part des États Membres durant la trente-neuvième session de la Conférence, qui a demandé qu'un examen du réseau des bureaux décentralisés de la FAO soit réalisé au niveau mondial. Suite à cette demande, un document a été élaboré (CL153/14 Rev.1)<sup>1</sup>, qui a été examiné, commenté et approuvé par la Réunion conjointe du Comité du Programme et du Comité financier, ainsi que par le Conseil. À ces deux réunions, il a été recommandé de réviser le document et de l'examiner lors des conférences régionales, en vue de le soumettre au Conseil pour une dernière révision, à sa session de juin 2016.

### Questions à porter à l'attention de la Conférence régionale

- Reconnaître qu'il est nécessaire d'actualiser la couverture géographique des bureaux de la FAO dans la région afin de l'adapter à la situation et aux besoins actuels, ainsi que de concrétiser plus efficacement la mise en œuvre des objectifs stratégiques.
- Approuver les principes proposés et les critères généraux à appliquer en vue de la révision de la couverture géographique de la FAO.
- Donner des orientations en ce qui concerne les options envisagées dans la section IV sur les changements qui pourraient être effectués dans la région.

<sup>1</sup> <http://www.fao.org/3/a-mo696rev1e.pdf>

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](http://www.fao.org).



## I. Historique

1. À sa trente-neuvième session, la Conférence a demandé qu'un examen indépendant du Réseau des bureaux décentralisés soit réalisé et que les conclusions soient communiquées au Conseil, à sa cent cinquante-troisième session (novembre-décembre 2015), par l'intermédiaire de la Réunion conjointe du Comité du Programme et du Comité financier.
2. Le document relatif à la décentralisation (CL153/14 Rev.1) est fondé sur les cinq évaluations régionales indépendantes qui ont été consacrées à la décentralisation de la FAO.
3. Les recommandations issues des évaluations régionales indépendantes proposent divers critères de nature générale, à savoir, notamment:
  - a) Garantir que la présence de la FAO dans les pays continue d'être le principe de base de la décentralisation de l'Organisation et de la structure de son réseau sur le terrain.
  - b) Choisir pour les bureaux régionaux et les bureaux sous-régionaux des sites qui soient des centres d'échange de connaissances et d'expériences, où ils puissent travailler efficacement avec des organismes partenaires, et qui soient bien connectés aux réseaux de transport.
  - c) Privilégier les sites où les postes de dépenses envisagés contribuent le plus aux résultats de la FAO. À cet égard, les pays à revenu faible et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure devaient être prioritaires sur ceux ayant un revenu élevé ou un revenu intermédiaire de la tranche supérieure.
  - d) Compte tenu de la grande diversité des bureaux, il est proposé d'adopter une méthode qui permette de déterminer le degré de complexité et de responsabilité administrative de chacun d'eux et d'adapter en conséquence les décisions relatives à la dotation en personnel.
  - e) Privilégier la présence de la FAO et l'appui apporté au Programme ordinaire dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier, et accroître progressivement le partage des coûts relatifs aux bureaux, lorsque ceux-ci sont situés dans des pays à revenu élevé ou à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.
4. Ce sont des options claires et simples, fondées sur des modifications en relation avec d'autres réformes en cours au sein de l'Organisation. La majorité des changements sont de la compétence de la Direction mais, dans tous les cas, l'approbation des organes directeurs a été demandée. Par le passé, il s'est en effet avéré difficile de trouver un consensus sur ces questions et l'on constate que le processus devient plus facile dès lors que les États Membres reconnaissent qu'il est important de mettre en œuvre ces modifications et expriment leur avis par le truchement des organes directeurs. Ces options, qui favorisent le changement, peuvent être fondées tant sur les recommandations issues des cinq évaluations régionales indépendantes, que sur les données supplémentaires qui ont été présentées dans le document relatif à la décentralisation mentionné ci-avant. Lorsque les options proposées sont approuvées, la couverture des bureaux de la FAO est adaptée en conséquence afin d'atteindre les objectifs et d'obtenir les résultats que les États Membres ont fixés pour l'Organisation.

## **II. Thèmes communs aux cinq régions**

5. Aux fins de l'examen de la couverture des bureaux décentralisés, il convient de rappeler que le budget de l'Organisation a pour caractéristique d'être mixte. Il est en effet financé à 40 pour cent environ par des contributions mises en recouvrement auprès des États Membres et à 60 pour cent environ par des contributions versées à titre volontaire. Au niveau des pays, les contributions mises en recouvrement financent les principales dépenses des bureaux ainsi que les traitements du personnel de base, qui comprend notamment un seul fonctionnaire recruté sur le plan international, à savoir le Représentant de la FAO (dans les pays qui en comptent un), et en général un ou deux fonctionnaires du cadre organique et plusieurs agents administratifs recrutés sur le plan national. Toutes les autres activités de projet, à l'exception des ressources du Programme de coopération technique (PCT), sont financées au moyen de contributions volontaires destinées à des projets particuliers. Ces projets nécessitent un appui technique et opérationnel qui est fourni par le bureau de pays, les unités sous-régionales et régionales et les unités du Siège. Ils sont financés principalement par des contributions fixées, selon le principe du recouvrement des coûts.

6. En conséquence, certains bureaux de pays sont de grande taille et ont des effectifs, un budget et un volume de transactions dans certains cas supérieurs à ceux des bureaux régionaux, tandis que d'autres sont bien plus petits.

7. L'exécution est un élément important, dans la mesure où elle définit le volume de dépenses engagées dans un pays ou un bureau, mais les résultats sont encore plus importants. Dans certains pays, le rôle de la FAO consiste surtout à formuler des avis sur les politiques ou à faciliter la coopération Sud-Sud. Dans d'autres, il vise à aider le gouvernement à coordonner des programmes et des financements externes que l'Organisation ne gère pas directement. Dans ces cas de figure, il faut pouvoir s'appuyer sur une structure d'obligation redditionnelle qui aille au-delà des rapports sur la seule utilisation des contributions aux projets et propose un mode hiérarchisé de gestion de l'information, de suivi, de présentation de rapports et de contrôle.

8. Depuis la création des premiers bureaux de la FAO, le monde a évolué politiquement et économiquement. La croissance des pays à revenu intermédiaire est un autre phénomène remarquable, car sept des dix pays connaissant la croissance économique la plus rapide se trouvaient en Afrique en 2014. L'Afrique a cependant connu un nombre croissant de crises prolongées.

9. Comme indiqué dans les nouveaux objectifs de développement durable (ODD), les principaux défis auxquels sont confrontés les pays assument un caractère véritablement mondial. Les activités normatives de la FAO et les biens publics mondiaux doivent être considérés comme faisant partie intégrante du travail de l'Organisation en faveur de la transformation des politiques et de leur exécution, du renforcement des capacités nationales et de l'appui fourni aux pays en vue de relever les défis auxquels ils sont confrontés. Pour toutes ces raisons, il convient de trouver un équilibre optimal entre l'appui centralisé et décentralisé, et d'exploiter au mieux les partenariats et le partage des connaissances.

## **III. Principales recommandations visant la mise en œuvre des changements**

10. Il existe un certain nombre de principes qui devraient orienter le débat sur les possibilités de changement. Les changements doivent tenir compte des facteurs ayant une incidence sur le contexte de la coopération internationale et le mode de négociation de la FAO avec les pays. Ces facteurs sont les suivants:

- i) l'élaboration du Cadre stratégique de la FAO et l'accent qui est mis sur les résultats au niveau des pays, ainsi que la réalisation des ODD en tant que cadre de développement unifié, ouvert et durable;
- ii) les instruments de financement qui peuvent être rattachés directement ou indirectement aux ODD, y compris le Fonds pour le changement climatique;
- iii) le rôle croissant de la coopération Sud-Sud, en tant que moyen important en faveur de la coopération technique;
- iv) l'importance de la création de partenariats avec des organisations internationales, régionales et nationales, la société civile et le secteur privé.

11. Ces facteurs accentueront la pression exercée sur la FAO, qui devra les intégrer à tous les niveaux si elle veut être plus proche des États Membres.

12. Pour que la FAO s'acquitte de toutes ces fonctions, il faut que sa présence dans les pays reste, selon diverses modalités, le principe directeur de sa décentralisation et de la structuration de son réseau.

- Dans la mesure du possible, tous les pays en développement doivent disposer d'un Représentant de la FAO accrédité, qui peut ou non résider sur place en fonction du niveau et des perspectives du programme ainsi que de l'accord conclu avec l'État Membre concerné.
- Au cas où le Représentant de la FAO ne serait pas résident, des dispositions pertinentes devraient être prises pour assurer la continuité du dialogue avec le gouvernement et faire en sorte que le pays ait plein accès aux connaissances, à l'appui et aux services de la FAO dont il pourrait avoir besoin. Cette situation évoluera nécessairement et la couverture de la FAO devra donc être révisée périodiquement, peut-être tous les deux exercices biennaux, dans le cadre d'une évaluation de l'exécution du programme et de ses perspectives de développement.

13. Un certain nombre des changements proposés, ou actuellement mis en œuvre, sont de nature plus générale et s'appliquent à toutes les régions et sous-régions. La plupart des changements en cours d'exécution concernent les responsabilités dévolues aux pays et aux bureaux régionaux en matière de formulation, de mise en œuvre et de suivi du Cadre stratégique, ainsi que d'établissement de rapports à ce sujet. Ces changements concernent directement des questions de couverture géographique, compte tenu des nouveaux liens établis entre les bureaux et le cadre de résultats, et l'importance des initiatives régionales, en tant que mécanismes destinés à mieux organiser le soutien régional et sous-régional ainsi que l'appui fourni par le Siège aux programmes de pays dans des domaines prioritaires.

14. Compte tenu de la grande diversité des bureaux de pays, il est proposé, à titre général, de reconnaître la complexité et les responsabilités liées à la gestion de certains d'entre eux et d'adapter en conséquence les décisions de gestion relatives aux niveaux hiérarchiques (classes) et à la dotation en personnel de ces bureaux.

- i) Dans les pays où l'exécution dépasse un certain volume, par exemple plus de 8 millions d'USD par an, les bureaux pourront faire l'objet d'une attention particulière.
- ii) En ce qui concerne les pays où le volume d'exécution est inférieur à un niveau donné, par exemple moins d'un million d'USD par an, en prenant dûment en considération les autres responsabilités qui incombent à des bureaux particuliers (comme indiqué ci-avant), il faudra peut-être assurer la couverture de certains d'entre eux dans le cadre d'accréditations multiples, auquel cas il n'auront pas besoin d'un Représentant de la FAO résident, ou adopter d'autres décisions relatives à la dotation en personnel.

- a) Ces pays pourraient déclasser le poste du nouveau Représentant de la FAO en donnant la préférence à des assistants expérimentés des représentants de la FAO, jusqu'à ce qu'ils assument des responsabilités liées au personnel recruté sur le plan international.
- b) Une autre solution consisterait à nommer, parmi les fonctionnaires techniques en place, des représentants de la FAO qui continueraient d'accomplir principalement leurs missions techniques, en relation avec l'équipe multidisciplinaire régionale, tout en développant le programme de pays. Le détachement pourrait être plus ou moins long, en fonction des besoins spécifiques de chaque pays.
- c) Une autre modification plus générale consiste à accorder la priorité à la présence de la FAO et à l'appui au Programme ordinaire dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier d'une part et à privilégier toujours plus le partage des frais pour les bureaux situés dans des pays à revenu élevé ou des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. De même, pour ce qui est des effets du changement climatique, les petits États insulaires en développement (PEID), doivent faire l'objet d'une attention prioritaire.

15. Il faut dans tous les cas de figure que l'ampleur et la portée de la présence de la FAO 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, de la présence et de la solidité des autres partenaires, et de la nécessité d'un appui de la FAO.

#### **IV. Possibilités de modifications en ce qui concerne l'Afrique et suite que la Conférence régionale est invitée à donner**

16. La région Afrique présente le problème le plus complexe du point de vue de la couverture géographique, du choix des emplacements, des rôles et des responsabilités. Le Bureau régional pour l'Afrique supervise trois bureaux sous-régionaux, 37 bureaux de pays auxquels sont attachés des représentants résidents de la FAO et six pays à double accréditation (Botswana, Comores, Maurice, Sao Tomé-et-Principe, Seychelles et Swaziland), soit le plus grand nombre de représentations toutes régions confondues.

17. Les bureaux de pays de la région sont de dimensions et de complexité très diverses. Douze des 24 premiers pays en termes d'exécution sont en Afrique (à savoir ceux dont le volume annuel d'exécution est supérieur à 8 millions d'USD), ainsi que 10 des 39 bureaux de pays dotés d'un représentant de la FAO résident et affichant un volume d'exécution inférieur à 1 million d'USD pour 2014.

18. L'Organisation s'efforce depuis longtemps de faire face à cette complexité, en essayant d'apporter son soutien aux pays de la manière la plus efficace possible et de tirer le meilleur parti qui soit des ressources humaines et financières disponibles.

19. Le développement de partenariats avec l'Union africaine, la Commission de l'UA et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), ainsi qu'avec la Banque africaine de développement et les organes d'intégration économique régionale, les organismes internationaux, et autres, offre également un potentiel considérable. Par ailleurs, le renforcement des équipes sous-régionales chargées de la résilience à Dakar, Johannesburg et Nairobi montre que la FAO prend des mesures résolues pour lutter contre les crises en matière de sécurité alimentaire, notamment en déployant des missions financées par des contributions volontaires.

20. Compte tenu des nouvelles opportunités qui se présentent et de la complexité des situations, tout un ensemble d'options peut être envisagé pour trouver le bon équilibre et obtenir les résultats voulus en tirant parti des ressources disponibles. Un certain nombre de ces options ont été examinées dans le passé, notamment dans le rapport d'évaluation sur la décentralisation dans la région Afrique.

La Conférence est invitée à examiner et à analyser les grandes recommandations énoncées ci-après et qui seront également étudiées pour le Conseil:

- a) Continuer de donner la priorité aux pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), et maintenir tous les bureaux de pays complets déjà installés dans ces pays en Afrique. Tout comme il a été proposé dans d'autres régions, pour les pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, envisager de se diriger vers des bureaux de liaison et de partenariat ou une accréditation multiple.
- b) Renforcer le Bureau sous-régional d'Addis-Abeba en raison de la présence de l'Union africaine et de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et de l'existence de meilleures liaisons aériennes. Ceci supposerait de transférer vers le bureau sous-régional une partie des fonctionnaires du Bureau régional spécialisés dans les questions techniques et les questions relatives aux politiques, afin de renforcer les interactions avec la Commission de l'Union africaine et la CEA. Les responsabilités opérationnelles et autres responsabilités techniques du Bureau régional à Accra seraient maintenues.
- c) Réduire le nombre de pays à accréditations multiples, couverts par le Coordonnateur sous régional pour l'Afrique australe à Harare qui fait office de Représentant de la FAO. Le Swaziland, par exemple, pourrait être couvert par l'Afrique du Sud. Le fonctionnaire technique prévu à Gaborone (Botswana), qui sera responsable de la liaison avec la SACD, pourrait être nommé Représentant de la FAO pour le Botswana. Le Bureau pour l'Afrique du Sud serait aussi renforcé du fait qu'il absorberait l'équipe chargée de la résilience pour l'Afrique australe (voir ci-dessous).
- d) Préserver le principe d'une «FAO unie» et d'un bureau par pays en fusionnant intégralement les équipes chargées de la résilience (et financées par des projets) à Dakar, Nairobi et Johannesburg avec les bureaux de pays de la FAO, tout en maintenant leurs liens stratégiques avec les équipes des bureaux sous-régionaux respectifs.
- e) Envisager de rétablir un Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Ouest, dans une ville à choisir à l'aide des critères mentionnés ci-dessus parmi celles proposées par les pays.
- f) Envisager d'affecter à Abidjan plusieurs fonctionnaires techniques du Bureau régional pour l'Afrique et de la Division du Centre d'investissement pour collaborer plus étroitement avec la Banque africaine de développement et le Centre du riz pour l'Afrique, compte tenu des responsabilités régionales de la Banque, qui a fait de l'agriculture et de l'énergie ses premières priorités, et de l'importance croissante du riz dans la région (ces fonctionnaires relèveraient toujours du Bureau régional).
- g) Changer la nature du Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale afin d'en faire un pôle technique et de se concentrer sur des questions liées aux ressources naturelles (terre, eau, forêts, pêche, changement climatique) et, compte tenu de ce qui précède, déterminer les lieux où les fonctionnaires seraient les plus efficaces, sachant que la couverture géographique pourrait peut-être aller au-delà de l'Afrique centrale. Ce pôle technique relèverait directement d'un bureau sous-régional commun à l'Afrique centrale et à l'Afrique de l'Ouest si cette option était mise en œuvre.