

C 89/4

examen des

# PROGRAMMES de TERRAIN

1988-89



ORGANISATION  
DES NATIONS UNIES  
POUR L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE



**C 89/4**  
Juillet 1989

Vingt-cinquième session  
11-30 novembre 1989

**EXAMEN**  
**des**  
**PROGRAMMES DE TERRAIN**  
**1988-89**

TABLE DES MATIERES

Paragraphes

AVANT-PROPOS DU DIRECTEUR GENERAL

RESUME

CHAPITRE PREMIER: TENDANCES ET PERSPECTIVES

|   |      |
|---|------|
| A. APERCU GENERAL   | 1.1  |
| Evolution des dépenses  | 1.7  |
| PNUD  | 1.13 |
| Fonds fiduciaires   | 1.19 |
| . Fonds fiduciaires pour la<br>lutte contre les criquets<br>pèlerins                                      | 1.24 |
| . Assistance technique<br>liée à des crédits et<br>prêts bancaires  | 1.25 |
| Programme de coopération<br>technique (PCT)   | 1.27 |
| Campagne mondiale contre la faim/<br>Action pour le développement   | 1.30 |
| Soutien au Programme alimentaire<br>mondial   | 1.32 |
| B. GRANDES CATEGORIES DE PROGRAMMES<br>DE TERRAIN   | 1.34 |
| . Répartition géographique des<br>projets de terrain  | 1.35 |
| Principaux domaines d'assistance  | 1.38 |
| C. PRINCIPALES COMPOSANTES DES PROJETS  |      |
| Principales composantes des<br>dépenses extra-budgétaires<br>consacrées aux projets de<br>terrain en 1988 | 1.68 |
| Experts et consultants  | 1.74 |
| Apports des pays en développement   | 1.78 |

|    |   |      |
|----|---|------|
| D. | ACTIVITES DE LA FAO A L'APPUI DE<br>L'INVESTISSEMENT      | 1.84 |
|    | Programme de coopération<br>FAO/Banque mondiale           | 1.88 |
|    | Programme de soutien des<br>investissements               | 1.90 |
|    | Liens entre l'assistance<br>technique et l'investissement | 1.92 |
|    | Le PCT au service de<br>l'investissement                  | 1.93 |

CHAPITRE DEUX:

|    |  |      |
|----|--|------|
|    | EVALUATION DES PROJETS DE TERRAIN  |      |
| A. | INTRODUCTION   | 2.1  |
| B. | EVALUATION DES PROJETS PAR LES<br>REPRESENTANTS DE LA FAO                      | 2.9  |
|    | Observations des représentants<br>de la FAO sur la performance<br>des projets  | 2.25 |
| C. | SYNTHESE DES RAPPORTS D'EVALUATION<br>1987-88                                  | 2.54 |
|    | Missions et rapports d'évaluation  | 2.57 |
|    | Evaluation de la conception, de<br>l'exécution et des résultats<br>des projets | 2.64 |
|    | . Conception des projets   | 2.65 |
|    | . Exécution  | 2.66 |
|    | . Résultats  | 2.69 |
|    | Enseignements tirés de<br>l'expérience des projets<br>dans les PMA             | 2.72 |
|    | . Facteurs influant sur les<br>opérations des projets<br>dans les PMA          | 2.73 |
|    | . Profil des projets évalués<br>dans les PMA                                   | 2.79 |
|    | Performances et résultats des<br>projets dans les PMA                          | 2.85 |

|  |       |
|--|-------|
| Capacité d'absorption et<br>problèmes institutionnels<br>dans les PMA              | 2.86  |
| . Principales caractéristiques<br>des projets réussis dans<br>les PMA              | 2.95  |
| . Combinaison de facteurs<br>permettant la réussite des<br>projets dans les PMA    | 2.104 |
| . Facteurs externes  | 2.116 |
| Conclusions  | 2.119 |
| <b>D. EXAMEN DU PROGRAMME DE RELEVEMENT DE<br/>L'AGRICULTURE EN AFRIQUE (PRAA)</b> |       |
| Rappel des faits   | 2.129 |
| Principe et conception du<br>Programme   | 2.137 |
| Objet de l'examen  | 2.142 |
| Qualité de la formulation et de<br>l'exécution des programmes<br>du PRAA           | 2.146 |
| . Formulation des projets<br>du PRAA   | 2.148 |
| . Exécution des projets dans<br>le cadre du Programme PRAA                         | 2.150 |
| . Faiblesses et problématique<br>de l'exécution des projets                        | 2.151 |
| Rôle de catalyseur des projets<br>du PRAA  | 2.152 |
| Résultats au niveau des pays   | 2.154 |
| Considérations et constatations  | 2.172 |

**CHAPITRE TROIS:**

**PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT AGRICOLE**

|  |      |
|--|------|
| <b>A. INTRODUCTION</b>                               | 3.2  |
| <b>B. ROLE DU CENTRE D'INVESTISSEMENT</b>            | 3.8  |
| Programme de coopération<br>FAO/Banque mondiale (PC) | 3.20 |
| Le Programme de soutien de<br>l'investissement (PSI) | 3.30 |
| Evolution récente de<br>l'établissement des projets  | 3.43 |

**C. LIENS ENTRE L'INVESTISSEMENT ET L'ASSISTANCE  
TECHNIQUE**

L'assistance technique en tant  
que source de projets  
d'investissement 3.46

L'assistance technique en tant  
que composante de projets  
d'investissement 3.69

Soutien à l'investissement des  
unités techniques de la FAO 3.73

**D. QUESTIONS ET PERSPECTIVES 3.82**

**CHAPITRE QUATRE:**

**QUELQUES PARTICULARITES DES ACTIVITES DE TERRAIN**

**A. INTRODUCTION 4.1**

Répondre à l'évolution des  
besoins 4.4

Vers un développement  
autosuffisant 4.10

**B. UN IMPORTANT ELEMENT DE FORMATION 4.15**

Bourses de perfectionnement et  
voyages d'étude 4.17

Activités de formation au sein  
des projets 4.19

**C. PERSONNEL NATIONAL ET GESTION  
DES PROJETS 4.27**

Directeurs nationaux de projet 4.28

Spécialistes nationaux de  
projet 4.38

Vers l'exécution complète des  
projets par les gouvernements 4.42

**D. EXPANSION DE LA CTPD 4.52**

Les réseaux de CTPD 4.59

|    |  |      |
|----|--|------|
| E. | ASPECTS DE L'ACTION CONSECUTIVE<br>A LA CMRADR: INTERACTION AVEC<br>LES ONG LOCALES ET PROMOTION<br>DE LA CONDITION FEMININE | 4.69 |
|----|--|------|

ANNEXE STATISTIQUE

LISTE DES SIGLES

## GRAPHIQUES

|  | <u>Page</u> |
|--|-------------|
| 1.1 Evolution de la coopération technique de la FAO  | 2           |
| 1.2 Allocations du PNUD à la FAO et dépenses FAO/PNUD 1972-89  | 2           |
| 1.3 Evolution récente des programmes financés par les Fonds fiduciaires  | 8           |
| 1.4 Répartition par région des dépenses des projets de terrain de la FAO en 1988-89  | 13          |
| 1.5 Répartition des dépenses extra-budgétaires des projets de terrain en 1988-89 (Projets FAO/PNUD et Fonds fiduciaires)           | 14          |
| 1.6 Ventilation des dépenses des projets FAO/PNUD en 1984, 1986 et 1988  | 23          |
| 1.7 Utilisation des capacités des pays en développement dans les projets de terrain  | 25          |
| 2.1 Evaluation des projets de terrain en 1988-89 (PNUD et Fonds fiduciaires)   | 35          |
| 2.2 Qualité d'ensemble des rapports d'évaluation   | 48          |
| 3.1 Répartition sectorielle des projets bénéficiant de l'aide du Centre d'investissement et approuvés pour financement (1964-1988) | 87          |
| 3.2 Répartition régionale des projets aidés par le Centre d'investissement et approuvés pour financement (1964-1988)               | 87          |
| 3.3 Engagements au titre de projets préparés avec l'aide du Centre d'investissement de la FAO, 1983-1988                           | 89          |
| 3.4 Engagements concessionnels pour les projets préparés avec l'aide du Centre d'investissement de la FAO, 1983-1988               | 90          |



## AVANT-PROPOS DU DIRECTEUR GENERAL

Institué vers le milieu des années 60, l'Examen des programmes de terrain analyse la forme, le contenu et les tendances des activités opérationnelles de la FAO et évalue l'efficacité et les résultats de ses projets de terrain. Comme ces activités se déroulent parallèlement à celles du Programme ordinaire, le présent document doit être lu en même temps que l'Examen du Programme ordinaire 1988-89. Il convient aussi de rappeler que l'Examen dresse un tableau d'ensemble des programmes de terrain et que des rapports détaillés des activités techniques, sectorielles et régionales sont, par ailleurs, périodiquement présentés aux divers comités et organes intergouvernementaux qui supervisent le travail de la FAO.

Nous ne pouvons que nous féliciter de ce que les programmes de terrain aient, pendant l'exercice, poursuivi la graduelle expansion amorcée il y a quatre ans; c'est ainsi qu'une part accrue de l'expérience et des compétences de la FAO a pu être dévolue, principalement par le biais de la coopération au niveau des pays, aux pays en développement membres de l'Organisation. La modeste croissance enregistrée doit, toutefois, être vue en regard des graves problèmes que les pays en développement continuent de rencontrer dans leur lutte contre la faim et dans leurs efforts pour assurer la sécurité alimentaire de populations en rapide expansion. A cet égard, la crise de liquidités financières que l'Organisation a traversée durant l'exercice a eu, sur le Programme ordinaire, des effets particulièrement malheureux et mis à rude épreuve sa capacité de soutien des programmes de terrain.

Les perspectives d'ultérieure expansion des programmes de terrain dans les prochaines années sont relativement encourageantes, ne serait-ce que parce que les ressources du PNUD ont augmenté et parce que ce dernier semble maintenant accorder une attention renouvelée aux secteurs de l'alimentation et de l'agriculture. Il est significatif aussi que les fonds fiduciaires de la FAO aient, dans l'ensemble, conservé leur vigueur même si leur croissance a connu un certain tassement par rapport à ce qu'elle a pu être au début de la décennie. En revanche, les activités financées au titre du PCT ont nécessairement fléchi par rapport à 1986-87, c'est-à-dire après le bond qui avait suivi un transfert exceptionnel de 15 millions de dollars E.-U. du Programme ordinaire à l'appui du Programme de relèvement de l'agriculture en Afrique (PRAA).

Les activités de terrain de l'Organisation ont été, en 1988-89, plus encore axées sur l'Afrique. On ne saurait certes sous-estimer les problèmes alimentaires et agricoles des autres régions, mais c'est en Afrique que les risques de pénuries alimentaires et le défi de la sécurité alimentaire sont les plus grands. Dans l'ensemble des projets de terrain, le renforcement et l'amélioration de la production vivrière de base proprement dite restent au centre de l'attention, mais au chapitre des ressources naturelles, les projets consacrés à la conservation des ressources en vue d'un développement durable occupent une place primordiale. Parallèlement, un effort accru a été accompli pour renforcer les capacités de planification et d'analyse des politiques des pays, souvent dans des situations où les pays, contraints d'"ajuster" une économie qui vacille sous le poids de la dette, se trouvent devant des choix difficiles. Les avis objectifs et indépendants que l'Organisation a pu fournir dans de telles circonstances se sont révélés très précieux.

Dans l'accomplissement de toutes ces importantes activités, une part capitale revient à l'équipe, expérimentée et dévouée, des experts de terrain et consultants de la FAO, dont beaucoup sont recrutés dans des pays en développement et sont maintenant secondés, plus que ce ne fût jamais le cas, par un nombre croissant d'experts nationaux qualifiés. Il est à noter aussi que, au cours de cet exercice, l'élément formation des projets de terrain s'est amplifié, du point de vue des activités ou du nombre de personnes concernées.

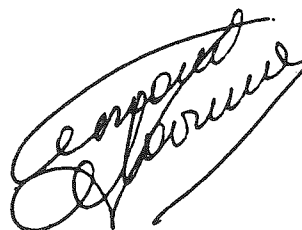
Il est de tradition que cet Examen analyse, dans un esprit critique et avec franchise, les forces et les faiblesses des projets de terrain vus sous l'angle de leurs résultats. La même approche a été utilisée pour cet exercice: près de 800 projets ont été évalués par les représentants de la FAO et les résultats de plus de 130 évaluations de projets ont été objectivement analysés pour en tirer des enseignements pour l'avenir. Je crois que le souci de l'Organisation d'accroître l'efficacité et l'efficacité des projets est amplement démontré par les mesures concrètes que nous avons prises et prenons à cet effet, notamment pour consolider une fonction d'évaluation déjà solide et pour associer toutes les unités concernées à une vaste série de mesures conçues pour rationaliser et renforcer encore la planification, la programmation, l'exécution et le suivi des projets. Il s'agit là d'un processus auquel j'assigne la plus haute priorité et que nous menons en étroite coopération avec les pays bénéficiaires et avec nos partenaires financiers.

Je me félicite profondément de ce que, pour le présent exercice, l'Examen contient une description et une analyse de l'ample et impressionnant soutien que la FAO a fourni à l'investissement dans l'agriculture, les pêches et les forêts. Ce soutien passe principalement par les activités exceptionnelles et très spécialisées du Centre d'investissement - qui ont à ce jour procuré un investissement massif de 34 milliards de dollars E.-U. à des projets alimentaires et agricoles dans les pays membres en développement. Pour accomplir ce travail, le Centre bénéficie de l'expérience et de l'appui des unités techniques de la FAO et - dans certains cas - d'opérations d'assistance technique qui ont directement débouché sur des investissements de suivi. Toutefois, comme le révèle ce chapitre, le Centre n'ignore ni ne sous-estime les obstacles qu'il a pu rencontrer sur sa route.

On trouvera à la fin de l'Examen, dans le Chapitre QUATRE qui est consacré à une réflexion sur le travail accompli et à une tentative de prévision de la façon dont les programmes de terrain pourraient évoluer à l'avenir, quelques observations sur les aspects les plus caractéristiques des activités opérationnelles de l'Organisation. Au fil des ans, les activités de terrain de la FAO se sont régulièrement adaptées à l'évolution, telle qu'on la ressentait, des besoins d'assistance technique. Même si les programmes actuels se caractérisent par une grande diversité formelle, on constate qu'une beaucoup plus grande attention est réservée au renforcement des ressources humaines dont disposent les pays bénéficiaires pour entreprendre par eux-mêmes les activités nécessaires à leur développement alimentaire et agricole. Dans les programmes actuels, cela se remarque au fait que la formation dispensée dans le cadre des projets s'est étoffée, et à l'emploi désormais très courant de directeurs de projets et de spécialistes nationaux pour l'exécution des projets ou même, quand les circonstances s'y prêtent, à des projets entièrement exécutés par les gouvernements. Le soutien catalyseur fourni à des approches relevant de la CTPD, une collaboration accrue au ras du sol, associant souvent des ONG

locales, et la promotion d'activités conduites par des femmes contribuent aussi à renforcer l'autosuffisance des pays. C'est à ce genre d'efforts, auxquels j'assigne la plus haute priorité, que nous devons, dans les années à venir, la pertinence et la viabilité des activités de terrain.

L'important document qui vous est présenté a toujours donné lieu à un débat actif et constructif autour des programmes de terrain de la FAO et je me réjouis que la vingt-cinquième session de la Conférence de la FAO s'apprête à l'examiner.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Edouard Saouma', written in a cursive style and enclosed within a hand-drawn oval border.

**Edouard Saouma**  
**Directeur général**

RESUME

## TENDANCES ET PERSPECTIVES

Le volume global des activités de terrain de l'Organisation a atteint, durant l'exercice, un niveau exceptionnel (en valeur courante), avec 342 millions de dollars E.-U. de dépenses totales pour 1988 et un chiffre estimatif de 363 millions de dollars E.-U. pour les dépenses de 1989. En valeur réelle, néanmoins, ce résultat reste inférieur à celui de 1980-81. L'augmentation (environ 9 pour cent) des dépenses entre 1987 et 1988 est principalement due à la forte accélération de l'exécution des programmes financés par le PNUD, qui ont représenté à peine un peu moins de la moitié des dépenses totales des programmes de terrain pendant l'exercice. Pour les années à venir, les perspectives sont raisonnablement encourageantes, si l'on en juge d'après le nombre toujours élevé des projets FAO/PNUD approuvés.

Les dépenses financées par des fonds fiduciaires ont eu tendance à se tasser au cours de l'exercice et ont été de l'ordre de 155-160 millions de dollars E.-U. par an. Si les programmes FAO/Gouvernements financés par des fonds fiduciaires ont poursuivi leur progression, les dépenses imputées sur des fonds fiduciaires unilatéraux ont en revanche fléchi. Les activités de lutte contre les criquets pèlerins et les sauteriaux en Afrique avaient occupé une place appréciable dans le soutien apporté en 1987-88 sous forme de fonds fiduciaires. Avec l'achèvement de la plupart des projets financés par le PCT au titre du programme PRAA en 1986-87, les dépenses du PCT pour 1988-89 sont retombées durant l'exercice aux niveaux antérieurs.

Les budgets des projets de terrain opérationnels ont totalisé, toutes ressources confondues, le niveau record de 2,12 milliards de dollars en 1988, pour quelque 2 500 projets exécutés dans 140 pays et territoires. La proportion des projets exécutés en Afrique a encore augmenté et a représenté 48 pour cent des dépenses totales; les autres régions ont reçu approximativement la même proportion des dépenses totales qu'au cours du précédent exercice. Les projets consacrés à la production et à l'amélioration des cultures ont encore représenté la part la plus importante des programmes de terrain exécutés (25 pour cent), mais on note une progression appréciable des dépenses liées à des projets comportant un élément de planification et d'analyse des politiques (de 6 à 10 pour cent des dépenses totales).

L'élément Personnel des programmes de terrain a encore régressé au cours de l'exercice et représente tout juste 50 pour cent (en valeur) des apports totaux des projets, la tendance étant à un recours croissant aux experts/consultants recrutés pour de courtes durées plutôt qu'à un personnel de terrain résidant sur place pour de longues périodes. Parallèlement, l'emploi d'agents nationaux sur les projets a augmenté. La part de l'équipement dans les projets de terrain financés par le PNUD a encore progressé (elle est actuellement de 28 pour cent), et l'élément Formation a atteint le niveau record de 13 pour cent. Le personnel provenant de pays en développement représente maintenant près de la moitié des experts de terrain recrutés internationalement par la FAO, mais la part des pays en développement dans l'équipement des projets reste faible. Une nouvelle progression a été enregistrée dans la proportion (qui passe à près de 50 pour cent) des bourses accordées par des projets de terrain pour des stages dans des pays en développement.



Le Centre d'investissement a une fois encore enregistré une forte activité, avec 196 missions réalisées et 44 grands projets d'investissement préparés par le Centre et dont le financement a été approuvé en 1988. Les fonds d'investissement mobilisés grâce à l'assistance fournie par le Centre depuis sa création (1964) dépassent maintenant 34 milliards de dollars E.-U. Dans le sillage des activités de suivi de projets FAO/PNUD, le financement de six projets d'investissement d'une valeur d'environ 66 millions de dollars E.-U. a été approuvé pendant l'exercice. Les activités et perspectives du Centre d'investissement sont décrites en détail au chapitre TROIS.

## EVALUATION DES PROJETS DE TERRAIN

Comme précédemment, une double approche comprenant d'une part une évaluation des projets opérationnels effectuée par les représentants de la FAO et d'autre part une synthèse des rapports de récentes missions d'évaluation effectuée par le Service d'évaluation, a été utilisée pour juger l'efficacité des projets de terrain de la FAO. Les représentants de la FAO ont, à cette occasion, évalué 788 projets, en majorité financés par le PNUD, exécutés dans 85 pays, ce qui est un record. La définition des objectifs des projets, leur élaboration et leur conception continuent d'être relativement très bien notées par les représentants de la FAO, mais il est visible que les apports de contrepartie et les consécutifs transferts de compétences présentent des difficultés (quoiqu'à un degré moindre qu'en 1986-87). Les restrictions financières que connaissent beaucoup de pays bénéficiaires, en particulier les PMA, continuent de nuire à l'exécution des projets, mais les représentants de la FAO sont optimistes en ce qui concerne les perspectives de suivi de la plupart des projets.

Le travail d'évaluation des projets de terrain de la FAO a été considérablement renforcé ces dernières années, grâce à l'application de directives systématiques pour chacun des 65-70 projets désormais examinés chaque année par des missions d'évaluation indépendantes. La synthèse des rapports d'évaluation de ces missions, qui couvre cette fois-ci (1987-88) quelque 133 projets, a été confrontée avec celle de 1981-82, ce qui a permis de constater, rétrospectivement, que la conception et l'exécution des projets de la FAO se sont beaucoup améliorées depuis le début de la décennie.

La synthèse des rapports d'évaluation de 1987-88 a été utilisée pour confronter les problèmes et difficultés avec les éléments nécessaires au succès des projets dans les pays PMA et non PMA, exemples à l'appui. Les projets exécutés dans des PMA rencontrent davantage d'obstacles dans leurs opérations que les projets exécutés dans d'autres pays, mais beaucoup obtiennent encore un assez large succès si le projet est bien dirigé et si d'autres conditions favorables, intérieures et extérieures, sont réunies. Il ressort de cette analyse que les activités de terrain menées par la FAO dans les PMA devraient s'inspirer d'une stratégie complète de mise en place des institutions nécessaires et compter sur un engagement à long terme tant des donateurs que des bénéficiaires.

Le chapitre contient aussi un examen des projets entrepris dans le cadre du Programme de relèvement de l'agriculture en Afrique (PRAA), et principalement exécutés entre 1985 et 1987. Il ressort des rapports des représentants de la FAO que les programmes nationaux relevant du PRAA ont été perçus comme bien formulés et pertinents et que leurs résultats sont généralement du même niveau que ceux de l'ensemble des projets de terrain de l'Organisation. Beaucoup de projets PRAA ont eu d'importants effets catalyseurs et ont permis d'obtenir des fonds supplémentaires du PNUD ou de donateurs bilatéraux et autres. L'Examen a toutefois révélé que le programme a pâti de l'absence de mesures visant à garantir, dans tous les cas, une exécution rapide, et de directives qui auraient favorisé une approche plus pointue.

L'amélioration des résultats des projets de terrain reste, pour l'Organisation, une question prioritaire. A côté du renforcement du processus d'évaluation, les unités chargées des opérations et les unités techniques se sont activement employées à intensifier le suivi, l'analyse

des rapports intérimaires, le soutien technique et les examens tripartites des projets. Des examens critiques intensifs des programmes ont été entrepris avec le PNUD et avec les donateurs de fonds fiduciaires. Durant le présent exercice, toutes les grandes unités concernées - opérationnelles, techniques, administratives et autres - ont été associées, sous l'égide du Comité des programmes de terrain, à l'élaboration d'un train de mesures qui devrait améliorer, à tous les stades, l'efficacité du cycle des projets.

## PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT AGRICOLE

L'investissement est un aspect essentiel du développement agricole et la préoccupation majeure de la plupart des pays en développement. Pour stimuler et soutenir l'investissement d'origine interne et faire en sorte que le nécessaire taux de croissance de la production agricole se maintienne, il faut une aide extérieure. L'aide en matière de promotion de l'investissement est donc une activité prioritaire de la FAO. C'est le Centre d'investissement qui centralise les activités de l'Organisation dans ce domaine; pour cela, il dispose du soutien technique du reste de la FAO.

La disponibilité de ressources financières n'est pas le seul facteur qui limite l'investissement. Des projets viables et bien préparés sont une autre condition nécessaire. La plupart des pays en développement, et en particulier les plus pauvres d'entre eux, ne sont pas encore en mesure de formuler entièrement par eux-mêmes des projets d'investissement. Le Centre d'investissement de la FAO est là pour combler cette lacune, sa principale fonction étant d'aider les pays en développement à formuler des projets d'investissement qui attireront des capitaux, surtout ceux des institutions multilatérales de financement qui s'intéressent à l'agriculture. En contribuant à la formulation de quelque 750 projets d'investissement, le Centre d'investissement a joué un rôle décisif dans la mobilisation, au cours de ses 25 années d'existence, de plus de 34 milliards de dollars E.-U. investis dans l'agriculture de 108 pays. Sur ce montant, environ 18 milliards de dollars E.-U. ont été fournis en devises par des institutions de financement, multilatérales et autres, et dans une large mesure à des conditions extrêmement favorables.

Les activités d'assistance technique de la FAO sont souvent étroitement liées à l'investissement. Une grande partie des données techniques et autres informations nécessaires à la formulation de projets et de programmes d'investissement est le produit de l'assistance technique. Beaucoup de projets d'investissement comprennent des éléments d'assistance technique, indispensables à leur bonne exécution. Les résultats des activités d'assistance technique, outre qu'ils sont indispensables à la formulation des projets d'investissement, peuvent aussi susciter des idées d'investissement et être ainsi à l'origine de projets d'investissement.

Pour exécuter leurs programmes d'investissement, les pays et les institutions financières puisent dans la masse d'informations statistiques et autres réunie par les divisions techniques de la FAO dans les domaines de l'agriculture, des forêts et des pêches. Une des principales activités de la FAO consiste à donner aux pays des avis en matière d'analyse des politiques et de planification. Les nombreuses études sectorielles et sous-sectorielles qu'elle a consacrées à des aspects particuliers du développement agricole et rural sont particulièrement utiles car elles apportent les éléments nécessaires au dialogue entre les pays et les institutions financières.

La FAO suit d'un oeil vigilant l'évolution des modes de conception du financement du développement agricole et des besoins des pays en développement; non seulement elle s'adapte chaque fois que cela est nécessaire, mais aussi elle contribue à l'apparition de nouvelles façons d'aider à mobiliser des ressources locales et extérieures pour le développement agricole. Le Centre d'investissement a récemment entrepris un bilan de ses activités passées en matière de formulation de projets et a pu ainsi repérer un certain nombre de faiblesses courantes, qu'il s'emploie maintenant à corriger.

## QUELQUES PARTICULARITES DES ACTIVITES DE TERRAIN

En plus de 40 ans d'opérations, les programmes de terrain ont évolué en fonction des besoins d'un nombre croissant et varié de pays en développement bénéficiaires. D'abord axés, dans les années 50, sur des services consultatifs de haut niveau, les programmes de terrain s'engagent nettement, au début des années 60, dans la voie des projets; c'est à l'époque où l'on se lance dans des activités de relativement longue haleine de mise en place des institutions, de prospection et de planification des ressources. Dans les années 70, c'est la gestion et la mise en valeur des ressources connues qui passent au premier plan, et le caractère multidisciplinaire des projets s'accroît. On relève aussi une tendance à des interventions de courte durée et - avec le PCT - à des projets d'action rapide répondant à des besoins urgents. Au début des années 80, le programme de terrain recouvre toute une gamme d'activités de projets conçues pour assurer souplesse et complémentarité aux interventions menées dans les pays.

Les années 70 ont vu surgir, pour ce qui concerne les activités de terrain, des tendances et des initiatives qui signalent le passage de l'assistance technique à la coopération technique - le but visé étant, en dernier ressort, d'aider les pays bénéficiaires en développement à se rendre autosuffisants. Un élément fondamental de ce processus a toujours été la formation. Les activités de formation occupent aujourd'hui, dans les projets de terrain, une place plus importante et plus étendue que jamais et - avec quelque 73 000 personnes touchées en 1987 (plus un nombre record de voyages d'études et de bourses) - contribuent de façon déterminante à la réalisation de cet objectif d'autosuffisance.

Dans l'optique des "nouvelles dimensions", les activités de terrain ont sensiblement évolué. Dans le présent exercice, la pratique qui consiste à confier les projets à des directeurs nationaux est presque devenue la norme (quelque 300 directeurs nationaux en 1988) et le recours à des spécialistes nationaux a fait de grands progrès (ils sont à présent plus de 500). La FAO est aussi un partisan décidé de l'exécution des projets par les gouvernements, ce qui pose un certain nombre de problèmes pratiques qui doivent être résolus à l'échelle du système.

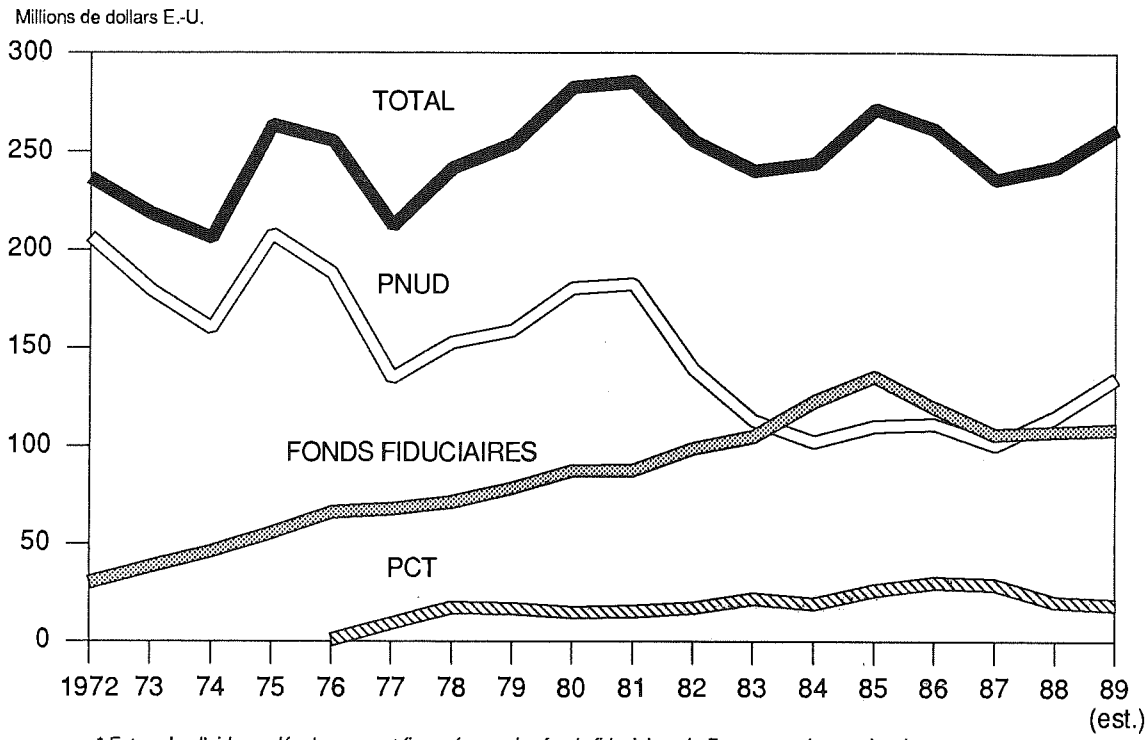
L'autosuffisance collective va de pair avec la coopération technique entre pays en développement (CTPD). Dans ce domaine, la FAO continue d'exécuter des projets de terrain qui ont pour but de soutenir divers réseaux rassemblant des institutions de pays en développement. Plus de 60 de ces réseaux sont maintenant opérationnels et l'expérience semble montrer que ce type d'assistance (41 millions de dollars E.-U. en 1987-88) a un effet multiplicateur considérable. Une étude de ces réseaux, à laquelle les Bureaux régionaux de la FAO participent de près, révèle la nécessité d'un soutien régulier, concentré sur les réseaux les plus prometteurs.

Le suivi de la Conférence CMRADR de 1979 a eu un impact important sur les programmes de terrain, qui ont été réorientés pour mieux tenir compte de la petite agriculture et pour mettre l'accent sur des approches au ras du sol et sur les collectivités locales. Deux points particulièrement intéressants sont à noter: d'une part une interaction accrue entre les projets et les ONG locales (et groupements ruraux analogues), et d'autre part l'attention croissante réservée, dans les activités des projets, au rôle des femmes dans le développement agricole.



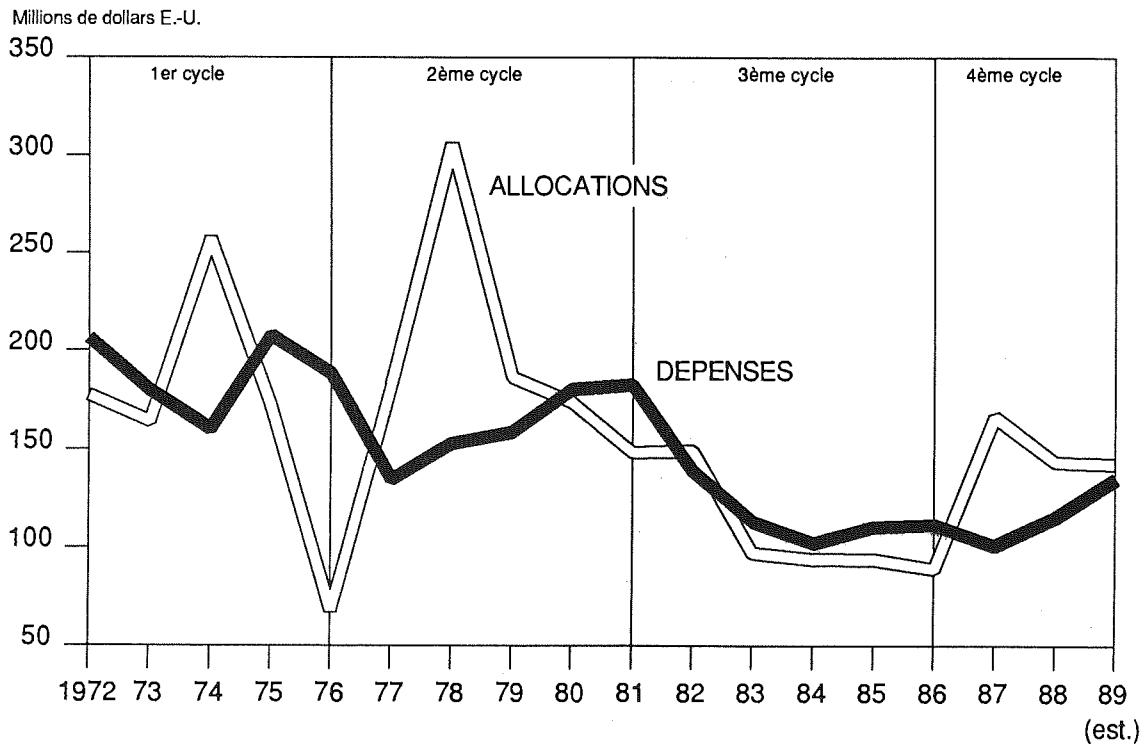
CHAPITRE PREMIER

Graphique 1.1 - EVOLUTION DE LA COOPERATION TECHNIQUE DE LA FAO \*  
(dépenses annuelles à prix constants de 1981)



\* Est exclue l'aide au développement financée par des fonds fiduciaires du Programme international d'approvisionnement en engrais (PIAE), du Bureau des opérations spéciales de secours (OSRO) et du Centre d'intervention antiacridienne d'urgence (CIAU).

Graphique 1.2 - ALLOCATIONS DU PNUD A LA FAO ET DEPENSES FAO/PNUD 1972-1989  
(à prix constants de 1981)



## TENDANCES ET PERSPECTIVES

### A. APERÇU GENERAL

- 1.1 Alors que la croissance économique a caractérisé la plupart des pays industrialisés au cours de ces dernières années, nombreux sont les pays en développement qui ont continué de connaître de sérieuses difficultés économiques, financières et, dans certains cas, même sociales. Celles-ci sont pour une large part le résultat d'un grave endettement et des mesures qui ont dû être prises pour s'attaquer à ce phénomène. Mais il y a eu également des problèmes chroniques dus à des termes de l'échange défavorables et - dans de nombreux pays - à une production alimentaire léthargique ou erratique destinée à répondre rapidement aux besoins alimentaires de populations en expansion.
- 1.2 Le Système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO a annoncé une augmentation notable de la récolte céréalière mondiale pour 1989. Mais ceci ne suffira pas à rendre à la consommation mondiale sa tendance antérieure ni à reconstituer les stocks alimentaires épuisés pour les porter à ce que l'on peut considérer comme le niveau minimum nécessaire. Pourtant, comme auparavant, la production se concentrera dans les pays avancés les plus riches - ceux d'Amérique du Nord et d'Europe - tandis que de graves pénuries locales se produiront dans les parties les plus pauvres du monde. Ainsi, persistera cette cruelle ironie: abondance et excédents alimentaire au nord, faim et malnutrition dans de nombreuses parties de l'hémisphère sud. Bien que 1988 ait été une année d'heureux excédents dans plusieurs pays d'Afrique et d'Asie, il existe encore quelque 44 pays à déficit alimentaire où la consommation de denrées de base par habitant a diminué.
- 1.3 Dans cette situation, la coopération technique multilatérale financée par des dons de la FAO pour l'amélioration et le renforcement de la production vivrière et de l'agriculture en général ainsi que pour le développement des pêches et des forêts, peut être d'une importance décisive pour les pays pauvres qui se heurtent à des problèmes et à des contraintes complexes à l'intérieur de leur secteur rural. Les projets de terrain de la FAO s'étendent à travers tout le monde en développement mais ils se concentrent dans les régions et les pays qui sont les plus déshérités et, partout où cela est possible, sont coordonnés avec d'autres programmes nationaux et internationaux afin de leur assurer le maximum d'impact et de viabilité.
- 1.4 L'Afrique est un exemple. Au cours du présent exercice, la coopération de la FAO avec les pays africains au niveau des pays a été renforcée au point où presque la moitié de l'effort total de l'Organisation sur le terrain (calculé en valeur) a pour but d'aider à surmonter les problèmes alimentaires et agricoles extrêmement graves de cette région. A cet égard, la FAO a été un contributeur essentiel du Programme d'action 1986-1990 de l'ONU pour le relèvement et le développement économiques de l'Afrique (UNPAAERD), comme elle l'avait été précédemment pour le Plan d'action de Lagos et diverses autres initiatives régionales et sous-régionales

essentielles. Ces exercices et l'étude de la FAO elle-même sur "L'agriculture africaine: les 25 prochaines années" (achevée en 1986) offrent des cadres utiles pour des activités au niveau national.

- 1.5 Face à ces défis importants, il faut se féliciter que les programmes de terrain de la FAO aient maintenu l'expansion des activités totales qui a effectivement commencé en 1984. Un redressement notable a été enregistré dans le volume global du programme crucial financé par le PNUD (mais il n'a pas encore atteint le niveau réel qui avait été enregistré au début de cette décennie) tandis que les activités au titre de Fonds fiduciaires sont restées constantes et indispensables à la communication de l'expérience et des connaissances de l'Organisation aux pays, en particulier dans le cadre des Programmes d'action spéciale de la FAO.
- 1.6 Les perspectives à court terme pour le programme de terrain sont raisonnablement encourageantes. Alors que quelque 55 pour cent seulement des objectifs inscrits dans les chiffres indicatifs de planification du PNUD (CIP) ont pu être atteints au titre du troisième cycle de programmation du PNUD (1982-86), tout semble indiquer aujourd'hui que l'objectif CIP du PNUD pour le quatrième cycle (1987-91) sera entièrement atteint, voire dépassé. Au cours des deux dernières années, les annonces de contribution des donateurs au PNUD pour ses ressources essentielles (CIP) ont atteint au total un milliard de dollars (contre par exemple 800 millions de dollars E.-U. en 1986). Dans ces conditions, le volume de la coopération technique que la FAO peut accorder à ses pays membres en développement pourra répondre davantage à la gravité des problèmes auxquels ils sont confrontés.

#### Evolution des dépenses

- 1.7 Le Tableau 1 de l'Annexe statistique fournit des détails sur les dépenses annuelles consacrées aux programmes de terrain de la FAO pour chaque catégorie. En chiffres actuels, le chiffre maximum précédent de 318 millions de dollars E.-U. atteint en 1981 a été dépassé pour la première fois en 1988, avec une dépense totale de 342 millions de dollars E.-U.
- 1.8 Ces chiffres doivent être considérés dans leur vraie perspective. Après une année record (1981) les niveaux d'aide de terrain de la FAO ont commencé à accuser une chute verticale. Le niveau global le plus bas a été enregistré en 1983 avec une livraison totale d'environ 260 millions de dollars E.-U. seulement en valeur nominale. Cette chute a été due en grande partie à une réduction du programme financé par le PNUD, réduction qui a été si forte qu'elle n'a pu être compensée par une augmentation continue au titre de programmes de Fonds fiduciaires (non plus que par une tendance progressive à la hausse du PCT). Suite à cette baisse, le modeste redressement de l'apport du programme de terrain qui s'est produit entre 1984 et 1986 a été dû en grande partie à des augmentations au titre des importants programmes de Fonds fiduciaires.

- 1.9 Ce processus s'est dans un sens modifié au cours de l'exercice actuel. Le programme du PNUD, tel qu'il est décrit ci-dessous, a contribué le plus à l'augmentation globale de l'action menée au titre du programme de terrain qui a eu lieu en 1988. Les programmes de Fonds fiduciaires se sont eux aussi accrus mais à un rythme plus lent.
- 1.10 Ces schémas sont illustrés en termes de volume réel de prestations au Graphique 1.1 (calculé sur la base d'un indice composite coûts en personnel du PNUD et coûts d'équipement et de machines communiqués par les Nations Unies)<sup>1</sup>. Il est à noter que le volume réel de la coopération technique de la FAO atteint en 1988 n'a dépassé que de très peu celui atteint dix années auparavant (1978).
- 1.11 Le tableau 1.1 ci-dessous montre les tendances les plus récentes de l'évolution des programmes de terrain de la FAO en termes à la fois de dépenses et de nouvelles approbations. Comme il a été noté, les dépenses en termes courants ont atteint un niveau record absolu de 342 millions de dollars E.-U. en 1988, soit environ 9 pour cent de plus qu'en 1987 (et 31 pour cent de plus qu'en 1983).

Tableau 1.1

DEPENSES DES PROJETS DE TERRAIN ET NOUVELLES APPROBATIONS  
(en millions de dollars - valeur courante)

| Source de financement | 1988<br>Dépenses | 1988<br>Approbations | 1989<br>Estimation<br>des dépenses |
|-----------------------|------------------|----------------------|------------------------------------|
| PNUD                  | 155              | 193                  | 180                                |
| Fonds fiduciaires     | 160              | 159                  | 155                                |
| PCT                   | 27               | 28                   | 28                                 |
| <b>TOTAL</b>          | <b>342</b>       | <b>380</b>           | <b>363</b>                         |

- 1.12 Le principal facteur mis en lumière dans le tableau est la force persistante des approbations de projets pour financement par le PNUD. Celles-ci ont atteint 193 millions de dollars E.-U. en 1988 (et avaient atteint le chiffre record de 212 millions de dollars E.-U. en 1987) contre seulement 112 millions de dollars E.-U. en 1986. Ceci laisse prévoir un important programme FAO/PNUD pour les quelques années à venir. En même temps, les approbations de projets de Fonds fiduciaires restent importantes bien qu'il apparaisse que le niveau des dépenses au titre de Fonds fiduciaires puisse avoir tendance à se stabiliser à environ 150-160 millions de dollars E.-U. pour l'année prochaine ou les deux années à venir. Le programme PCT en revanche est revenu à son niveau normal d'approbation après

<sup>1</sup> Les déflateurs appliqués sont les suivants: 1972(41,2), 1973(43,8), 1974(49,0), 1975(57,6), 1976(61,2), 1977(65,6), 1978(72,8), 1979(82,8), 1980(92,6), 1981(100), 1982(101,4), 1983(103,0), 1984(106,8), 1985(105,1), 1986(115,8), 1987(127,5), 1988(134,7), 1989(133,6).



utilisation de fonds supplémentaires qui ont été exceptionnellement accordés pour les projets d'urgence et de relèvement agricole prévus dans le Programme de relèvement de l'agriculture en Afrique (PRAA), qui est décrit et évalué au Chapitre DEUX (Section D).

#### PNUD

- 1.13 Comme il est indiqué en détail dans le Graphique 1.2, les affectations de fonds en volume réel pour les projets FAO/PNUD ont accusé d'importantes fluctuations au cours des deux premiers cycles de programmation du PNUD (1972-81). Au cours du troisième cycle (1982-86), suite à la réduction des ressources disponibles, les affectations de fonds destinés aux nouveaux projets FAO/PNUD n'ont cessé de diminuer alors qu'au cours des premières années du (quatrième) cycle actuel (1987-91) cette tendance s'est inversée. Il est à noter qu'en 1987 et 1988, plus de 75 programmes importants pour les pays ont été approuvés par le Conseil des Gouverneurs du PNUD. De ce fait, les approbations de projets ont augmenté de façon très notable, comme indiqué plus haut.
- 1.14 La FAO et le PNUD demeurent des partenaires majeurs dans le domaine de la coopération technique multilatérale des Nations Unies et, comme on le verra au Chapitre DEUX (Section A), les deux organisations ont coopéré étroitement au cours du présent exercice. La FAO a conservé son rang d'organe principal d'exécution des projets du PNUD et, de son côté, le PNUD est demeuré de loin la principale source de financement des activités de terrain de la FAO. Ceci dit, il faut souligner que la part du total des dépenses "incompressibles" du programme du PNUD (CIP), qui avait été de l'ordre de 25 à 30 pour cent dans les années 70, a diminué au cours des dix dernières années. Cette tendance à la baisse peut être attribuée en partie à l'augmentation du nombre d'agents d'exécution qui sont actuellement envisagés pour les projets du PNUD.
- 1.15 Un autre facteur important a été les opérations du Bureau d'exécution des projets du PNUD (BEP) qui ont régulièrement augmenté. Bien que celles-ci plafonnent aujourd'hui si on les calcule en termes de part des affectations "incompressibles" (CIP) du PNUD (c'est-à-dire à juste moins de 10 pour cent), on note une augmentation récente rapide des activités du BEP à l'appui d'autres fonds du PNUD (et "de l'exécution par les gouvernements") et de la modalité dite de "services de gestion" par lesquels le PNUD s'engage à gérer les ressources bilatérales spéciales ou autres (en dehors des CIP) pour le compte des donateurs. La FAO a souligné à maintes reprises que, dans ses opérations comme dans les opérations CIP du BEP, elle devrait être pleinement consultée lorsque ses compétences sectorielles sont impliquées.
- 1.16 Importantes également pour déterminer la participation de la FAO au programme du PNUD sont les décisions prises par les gouvernements pour l'affectation des ressources CIP du PNUD aux secteurs agricoles dans le cadre des programmes du PNUD qui les concernent. Alors que la proportion de financement CIP du PNUD consacrée à l'agriculture, à la foresterie et à la pêche a atteint jusqu'à 35 pour cent en 1970, elle est retombée à 26 pour cent en 1980 et n'a plus été que de 22 pour cent environ en 1988. Il semble toutefois que cette participation ait augmenté au cours de l'exercice et, en 1988, le

pourcentage des CIP du PNUD fournis par la FAO a en fait légèrement augmenté. L'évolution de la part de la FAO dans le total des dépenses des projets CIP du PNUD depuis le début des années 70 est indiquée au Tableau 1.2 ci dessous.

Tableau 1.2

PART DE LA FAO DANS LES DEPENSES DE TERRAIN DU PNUD

| ANNEE                 | 1972 | 1976 | 1980 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Part de la<br>FAO (%) | 31   | 29   | 25   | 21   | 21   | 19   | 18   | 19   |

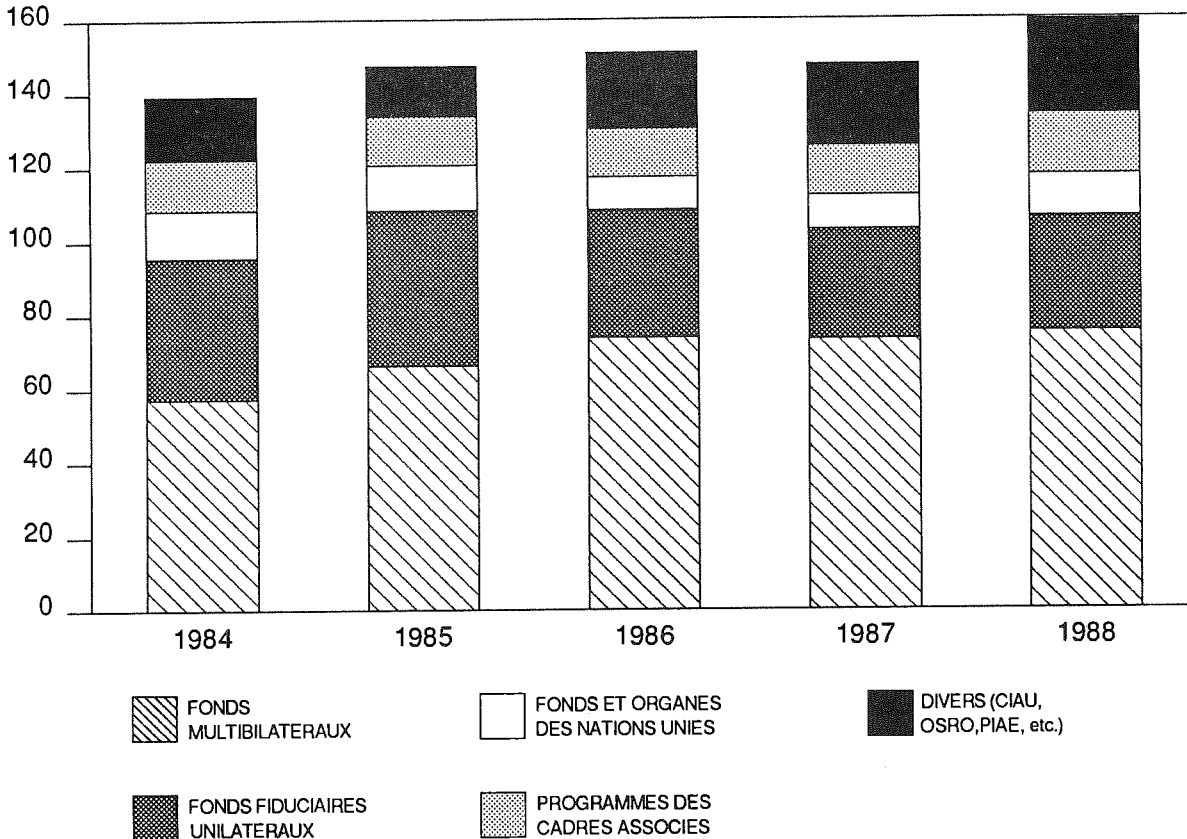
- 1.17 En plus des considérations exposées ci-dessus, il est à noter que, ces dernières années, la modalité d'"exécution par les gouvernements" est devenue une forme importante d'exécution de la coopération technique financée par le PNUD. En fait, cette modalité a représenté en 1988 environ 12 pour cent de toutes les dépenses CIP financées par le PNUD au titre de projets et - ce qui est plus significatif - plus de 15 pour cent des approbations de nouveaux projets.
- 1.18 L'exécution par les gouvernements est en fait une conséquence logique du renforcement des capacités techniques et de gestion des gouvernements et elle suit dans bien des cas les formes de coopération technique précédentes plus traditionnelles, par exemple dans le cadre d'une exécution intégrale par la FAO. La FAO a, par le biais de ses projets de terrain, apporté son soutien et sa contribution, aux conditions qui font de l'"exécution par les gouvernements" une alternative réalisable et souhaitable, souvent combinée avec les conseils et l'assistance continue de la FAO dans la formulation et la conception des projets et dans l'exécution des éléments des projets eux-mêmes. En fait, à partir du milieu de 1989, la FAO a participé à environ 45 projets exécutés par les gouvernements et cette activité devrait se développer régulièrement (l'exécution par les gouvernements est décrite plus en détail au Chapitre QUATRE - Section C).

Fonds fiduciaires

- 1.19 Le Tableau 1 de l'Annexe statistique montre l'évolution récente des programmes des Fonds fiduciaires importants de la FAO. Ceux-ci représentent actuellement 51 pour cent environ des dépenses totales au titre de projets financés sur les ressources extra-budgétaires. Les récentes approbations de projets par les donateurs de Fonds fiduciaires donnent à penser que le niveau actuel des dépenses annuelles sera maintenu. Les tendances dans le cadre des principaux programmes de Fonds fiduciaires sont indiquées au Graphique 1.3 ci-dessous.

Graphique 1.3 - EVOLUTION RECENTE DES PROGRAMMES FINANCES  
PAR LES FONDS FIDUCIAIRES  
(dépenses annuelles courantes en millions de dollars E.-U.)

Millions de dollars E.-U.



1.20 L'élément Fonds fiduciaires le plus important demeure le Programme de gouvernements de la FAO, programme au titre duquel des ressources multi-bilatérales ont été généreusement fournies pour une aide spécifique par un groupe de gouvernements donateurs, principalement pour soutenir les programmes d'action spéciale de l'Organisation et d'autres domaines prioritaires d'assistance. Ce programme est surtout concentré en Afrique. Les dépenses au titre de ce programme ont été d'environ 75 millions de dollars E.-U. en 1988. Les projets de Fonds fiduciaires unilatéraux représentent dans l'ordre d'importance la deuxième catégorie de projets avec des dépenses de 31 millions de dollars E.-U. en 1988 et se composent comme suit: (i) des projets financés par les gouvernements sur des fonds disponibles au niveau national (la plupart se trouvant dans la région du Proche-Orient) et (ii) des projets financés par les gouvernements sur les produits des fonds prêtés mis à leur disposition par la Banque mondiale et d'autres banques de développement (voir plus loin).

1.21 Le troisième élément le plus important du Programme de Fonds fiduciaires est le Programme des cadres associés. A la fin de 1988, environ 380 jeunes spécialistes professionnels étaient affectés à ce programme dont 300 à des projets de terrain, la majorité de ces

projets se trouvant en Afrique. Le montant total des dépenses au cours de l'année au titre du Programme des cadres associés s'est élevé à 16,5 millions de dollars E.-U., soit une augmentation de 25 pour cent par rapport à 1987.

1.22 Les autres catégories de Fonds fiduciaires ont enregistré une augmentation globale de plus de 14 pour cent entre 1987 et 1988 (jusqu'à 37 millions de dollars environ), le quart de cette augmentation sous la forme d'opérations de lutte contre le criquet pèlerin comme il est indiqué plus loin. Dans cette catégorie figurent aussi les opérations de secours d'urgence dans le cadre de l'OSRO ainsi que des projets qui sont financés sur des fonds entrant dans le système des Nations Unies, en particulier ceux qui sont gérés par le PNUD tels que le FENU, l'UNIFEM et l'UNSO. Dans le cadre d'un nouveau Fonds fiduciaire pour l'Afghanistan, géré par le Bureau du Coordonnateur pour les programmes d'assistance humanitaire et économique des Nations Unies, un nombre important de nouveaux projets ont été approuvés récemment pour exécution par la FAO.

1.23 L'importance accrue des programmes de Fonds fiduciaires de la FAO témoigne de l'intérêt des donateurs bilatéraux et autres sources de financement pour des priorités inscrites à ces programmes et les activités de terrain connexes de l'Organisation. L'Italie, les Pays-Bas, l'Arabie Saoudite, les pays nordiques, la Belgique, le Japon et la Suisse sont demeurés, avec la FAO, les donateurs multi-bilatéraux les plus importants. Le niveau de dépenses le plus élevé en 1988 a été celui enregistré pour l'Italie (27 millions de dollars E.-U.), suivi par les Pays-Bas (23 millions de dollars E.-U.). Comparé à celui de 1987, le montant total des dépenses dans le cadre du Programme de gouvernements de la FAO a augmenté d'environ 3 pour cent en 1988. Alors que la deuxième catégorie de dépenses la plus importante, celle des Fonds fiduciaires unilatéraux, a augmenté d'environ 5 pour cent en termes de décaissements entre 1987 et 1988, les niveaux actuels sont nettement inférieurs à leur maximum de 1985 (dans cette catégorie, figurent des affectations exceptionnellement élevées d'environ 107 millions de dollars E.-U. en 1985-86, alors que les affectations au même titre n'ont été que d'environ 34 millions de dollars E.-U. en 1987-88).

#### Fonds fiduciaires pour la lutte contre les criquets pèlerins

1.24 D'importantes invasions de criquets pèlerins dans la zone du Sahel en 1986 puis de nouveau en 1987 ont nécessité une action immédiate afin d'assurer une campagne coordonnée contre ce fléau. Le Centre d'intervention anti-acridienne d'urgence (CIAU) a été créé par le Directeur général en 1986 pour s'attaquer à ce problème en association avec les organisations nationales et sous-régionales concernées. Les activités de lutte contre le criquet pèlerin entreprises par la FAO avec des partenaires internationaux bilatéraux et autres ont permis de dégager des fonds d'un montant total qui a dépassé en 1988 les 200 millions de dollars E.-U. Les Fonds fiduciaires dépensés au titre des projets gérés directement par le CIAU sont passés des 1987 à 1988 de 7,4 à 9,2 millions de dollars E.-U.

Assistance technique liée à des crédits et prêts bancaires

- 1.25 L'exécution par la FAO des éléments d'assistance technique entrant dans les projets d'investissements financiers par la Banque mondiale et des banques régionales de développement a encore augmenté au cours de l'exercice. La coopération technique accordée par l'Organisation concerne principalement la formation, le renforcement institutionnel et le soutien du développement agricole dans les domaines où son expérience et ses connaissances techniques lui confèrent un net avantage sur les firmes de consultants privés. Ces services sont couverts par des arrangements au titre d'un fonds fiduciaire unilatéral entre la FAO et le pays bénéficiaire après consultation avec les institutions de financement concernées. Ce type d'assistance améliore l'utilisation des ressources empruntées par les pays grâce aux conseils d'experts et de techniciens de haut niveau dont les conseils sont indispensables pour le succès du projet d'investissement lui-même. En 1988, les dépenses au titre de fonds fiduciaires unilatéraux financés par les banques ont atteint 15,5 millions de dollars E.-U. En mars 1989, la FAO participait à environ 80 projets de cette nature représentant une valeur totale de plus de 100 millions de dollars E.-U.
- 1.26 Une description de ce type d'activités et de certains des problèmes qu'elle soulève figurent au Chapitre TROIS (Section C) dans le contexte des activités de soutien des investissements de la FAO.

Programme de coopération technique (PCT)

- 1.27 Depuis sa mise en oeuvre en 1976, les dépenses au titre du PCT ont augmenté régulièrement pour atteindre 20 à 30 millions de dollars E.-U. par an au cours de la période 1983-85. En raison de l'affectation supplémentaire et exceptionnelle de 15 millions de dollars du Programme ordinaire pour le Programme de relèvement de l'agriculture en Afrique de la FAO (PRAA), la dépense annuelle a augmenté en 1986 et 1987 et atteint 35 à 37 millions de dollars E.-U. La plupart des dépenses du PRAA ayant pris fin en 1988, les dépenses du PCT sont revenues à leur chiffre précédent d'environ 27 millions de dollars.
- 1.28 Le PCT a continué de fournir un instrument important et très apprécié qui permet à l'Organisation de réagir rapidement et efficacement aux demandes urgentes d'assistance technique et d'aide d'urgence des gouvernements membres. Les approbations de projets PCT se sont chiffrées à 28 millions de dollars E.-U. en 1988 (pour 256 projets). De ces projets, 42 pour cent - en valeur - concernaient l'Afrique, 22 pour cent l'Asie et le Pacifique, 18 pour cent l'Amérique latine et les Caraïbes et 16 pour cent le Proche-Orient. Depuis le lancement du Programme, près de 4 000 projets ont été approuvés pour un montant total d'environ 300 millions de dollars E.-U. (chiffres de mars 1989 - voir également le Tableau 6 de l'Annexe statistique).
- 1.29 Une description détaillée du PCT est fournie dans l'examen du Programme ordinaire 1988-89 (Chapitre CINQ).

### Campagne mondiale contre la faim/Action pour le développement

- 1.30 La "Campagne mondiale contre la faim/Action pour le développement" (CMCF/AD) aide surtout les ONG nationales et locales et les "organisations populaires" à élaborer de petits projets de développement axés sur la réalisation de la sécurité alimentaire et d'un développement agricole autosuffisant au niveau des communautés. Ces activités comprennent une formation technique et organisationnelle pour le personnel des ONG et les dirigeants d'organisations paysannes, la mobilisation des ressources auprès d'ONG donatrices dans les pays développés et d'autres partenaires de financement et la promotion des échanges d'information et d'expérience entre ONG et entre la FAO et les ONG.
- 1.31 Entre 1986 et le début de 1989, 25 nouveaux projets ont été approuvés sous les auspices de la CMCF/AD pour une contribution totale d'ONG donatrices d'environ 3,6 millions de dollars E.-U. En outre, il est prévu que les fonds accordés pour les projets CMCF/AD pour 1989 par le PNUD s'élèveront à 1,6 million de dollars E.-U. Le nombre de demandes de projets pour l'aide CMCF/AD a augmenté dans des proportions notables; la prévision de projets à la fin de 1988 comprenait des projets d'une valeur de près de 12 millions de dollars E.-U. dont plus de trois quarts pour l'Afrique.

### Soutien au Programme alimentaire mondial

- 1.32 La FAO offre une variété de services de soutien aux projets du Programme alimentaire mondial (PAM) dans les domaines de l'agriculture, de la pêche et de la foresterie. Elle intervient au cours de l'identification, de l'élaboration, de l'évaluation et de l'exécution de ces projets ainsi que lors de leur évaluation ou de leur examen technique. Le niveau global des apports techniques fournis par la FAO a augmenté très sensiblement ces dernières années. En 1988, 152 experts de la FAO ont participé à 66 missions de terrain du PAM.
- 1.33 Les projets du PAM sont quelquefois liés à des projets parallèles d'assistance technique de la FAO comprenant le soutien direct du personnel de projet de la FAO à l'exécution des projets du PAM. Le PCT a aussi, à plusieurs reprises, facilité la préparation des projets du PAM ou leur exécution. Récemment, les discussions entre les deux organisations ont été intensifiées afin d'identifier les possibilités qui s'offraient pour ce type d'activité complémentaire au stade le plus précoce possible.

### **B. GRANDES CATÉGORIES DE PROGRAMMES DE TERRAIN**

- 1.34 Comme il est indiqué au Tableau 2 de l'Annexe statistique, environ 2 500 projets de terrain étaient en cours d'exécution par la FAO dans plus de 140 pays et territoires à la fin de 1988. Le total des budgets de ces projets s'élevait à 2,1 milliards de dollars E.-U. Bien que la valeur de la majorité des projets soit restée inférieure à 500 000 dollars E.-U., le montant moyen est passé de 790 000 en 1986 à environ 850 000 dollars E.-U. à la fin de 1988. Le montant moyen des projets du PNUD pour l'exercice a été de 900 000 dollars

E.-U. contre environ 1,2 million de dollars E.-U. pour les projets de Fonds fiduciaires. L'importance moyenne des projets du PCT demeure beaucoup plus faible et son ordre de grandeur est actuellement de 100 000 dollars. E.-U.

Répartition géographique des projets de terrain

- 1.35 La distribution géographique des projets de terrain de la FAO à la fin de 1988 reflète les tendances notées plus haut. Le Tableau 1.3 ci-dessous offre une comparaison de la distribution régionale des dépenses de projets au cours de l'exercice actuel avec celle des exercices précédents, tandis que le Graphique 1.4 indique leur répartition actuelle sous forme graphique. Les projets opérationnels en Afrique ont continué de représenter le montant le plus élevé des dépenses de projets avec environ 48 pour cent des dépenses au titre de toutes les catégories de programmes de terrain. Au cours de l'exercice actuel, on notera que les dépenses effectuées au titre du programme de lutte contre les criquets pèlerins ont contribué à ce que l'accent soit mis davantage sur l'Afrique.

Tableau 1.3

REPARTITION PAR REGION DES DEPENSES DES PROJETS DE TERRAIN DE LA FAO  
(y compris le PCT)

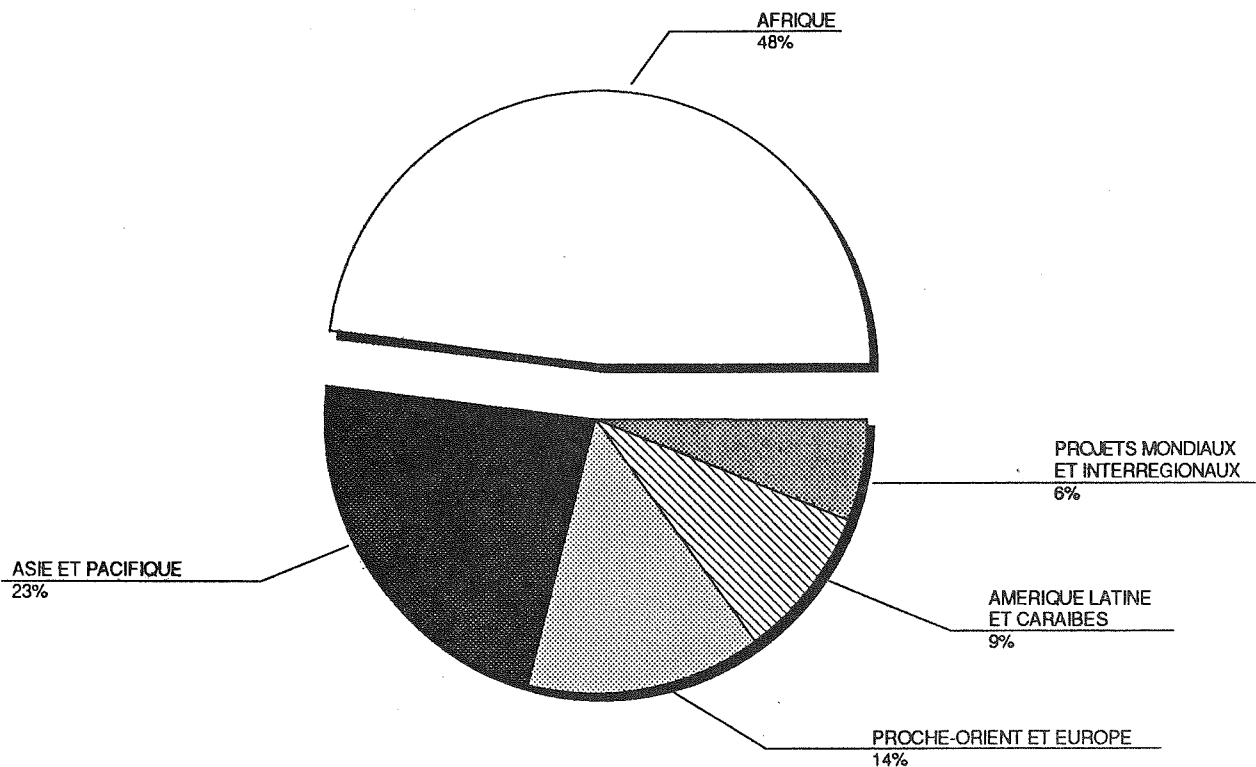
| REGION                                      | 1978-79               | 1980-81 | 1982-83 | 1984-85 | 1986-87 | 1988-89 |
|---|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
|   | ..... pour cent ..... |         |         |         |         |         |
| Afrique                                     | 34                    | 37      | 39      | 39      | 47      | 48      |
| Asie et<br>Pacifique                        | 23                    | 26      | 25      | 22      | 24      | 23      |
| Proche-Orient<br>et Europe                  | 24                    | 19      | 22      | 21      | 16      | 14      |
| Amérique latine<br>et Caraïbes              | 15                    | 11      | 9       | 8       | 8       | 9       |
| Projets<br>mondiaux<br>et<br>interrégionaux | 4                     | 7       | 5       | 10      | 5       | 6       |
|   | 100                   | 100     | 100     | 100     | 100     | 100     |

- 1.36 Comme précédemment, la deuxième région dans l'ordre d'importance en ce qui concerne les dépenses des projets a été l'Asie et le Pacifique dont la part a légèrement diminué (23 pour cent). Cette région est de loin la plus peuplée à être desservie par la FAO mais beaucoup des pays concernés ont déjà atteint un haut degré d'autosuffisance dans leur développement agricole. Le Proche-Orient et l'Europe ont continué de représenter la troisième région en

importance sur le plan des dépenses avec 14 pour cent, part qui est légèrement inférieure à celle de l'exercice précédent. La quasi-totalité de ce pourcentage est représentée par les dépenses dans les pays du Proche-Orient (en grande partie sous la forme de Fonds fiduciaires unilatéraux) étant donné que la coopération de la FAO en Europe est surtout destinée à des réseaux de coopération autofinancée. La région de l'Amérique latine et des Caraïbes ainsi que les projets mondiaux et interrégionaux ont enregistré une légère augmentation de leurs parts qui sont passées à 9 et 6 pour cent respectivement. En ce qui concerne l'Amérique latine et les Caraïbes, les dépenses CIP FAO/PNUD sont relativement faibles; toutefois, certaines activités importantes au titre de Fonds fiduciaires et de projets du PCT contribuent à maintenir leur part à un niveau proche de 10 pour cent.

1.37 Les activités de terrain de l'Organisation ont continué de se concentrer sur les problèmes alimentaires et agricoles particulièrement difficiles des pays les moins avancés (PMA). A la fin de 1988, plus de 50 pour cent du total des affectations destinées aux projets par pays de la FAO sont allés aux PMA (voir Tableau 3 de l'Annexe statistique). Ceci représente une augmentation notable par rapport aux 42 pour cent enregistrés à la

Graphique 1.4 - REPARTITION PAR REGION DES DEPENSES DES PROJETS DE TERRAIN DE LA FAO EN 1988-89 (y compris le PCT)





E.-U. contre environ 1,2 million de dollars E.-U. pour les projets de Fonds fiduciaires. L'importance moyenne des projets du PCT demeure beaucoup plus faible et son ordre de grandeur est actuellement de 100 000 dollars. E.-U.

Répartition géographique des projets de terrain

- 1.35 La distribution géographique des projets de terrain de la FAO à la fin de 1988 reflète les tendances notées plus haut. Le Tableau 1.3 ci-dessous offre une comparaison de la distribution régionale des dépenses de projets au cours de l'exercice actuel avec celle des exercices précédents, tandis que le Graphique 1.4 indique leur répartition actuelle sous forme graphique. Les projets opérationnels en Afrique ont continué de représenter le montant le plus élevé des dépenses de projets avec environ 48 pour cent des dépenses au titre de toutes les catégories de programmes de terrain. Au cours de l'exercice actuel, on notera que les dépenses effectuées au titre du programme de lutte contre les criquets pèlerins ont contribué à ce que l'accent soit mis davantage sur l'Afrique.

Tableau 1.3

REPARTITION PAR REGION DES DEPENSES DES PROJETS DE TERRAIN DE LA FAO  
(y compris le PCT)

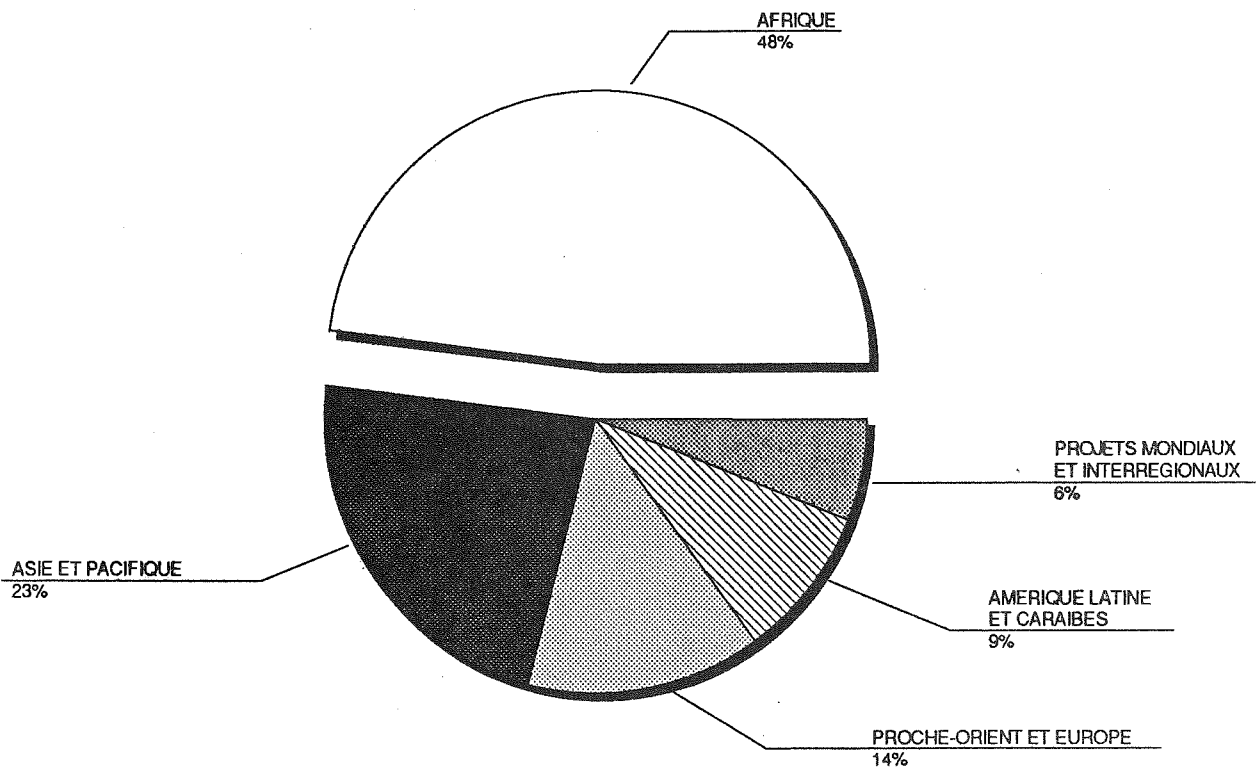
| REGION                                      | 1978-79               | 1980-81 | 1982-83 | 1984-85 | 1986-87 | 1988-89 |
|---|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
|   | ..... pour cent ..... |         |         |         |         |         |
| Afrique                                     | 34                    | 37      | 39      | 39      | 47      | 48      |
| Asie et<br>Pacifique                        | 23                    | 26      | 25      | 22      | 24      | 23      |
| Proche-Orient<br>et Europe                  | 24                    | 19      | 22      | 21      | 16      | 14      |
| Amérique latine<br>et Caraïbes              | 15                    | 11      | 9       | 8       | 8       | 9       |
| Projets<br>mondiaux<br>et<br>interrégionaux | 4                     | 7       | 5       | 10      | 5       | 6       |
|   | 100                   | 100     | 100     | 100     | 100     | 100     |

- 1.36 Comme précédemment, la deuxième région dans l'ordre d'importance en ce qui concerne les dépenses des projets a été l'Asie et le Pacifique dont la part a légèrement diminué (23 pour cent). Cette région est de loin la plus peuplée à être desservie par la FAO mais beaucoup des pays concernés ont déjà atteint un haut degré d'autosuffisance dans leur développement agricole. Le Proche-Orient et l'Europe ont continué de représenter la troisième région en

importance sur le plan des dépenses avec 14 pour cent, part qui est légèrement inférieure à celle de l'exercice précédent. La quasi-totalité de ce pourcentage est représentée par les dépenses dans les pays du Proche-Orient (en grande partie sous la forme de Fonds fiduciaires unilatéraux) étant donné que la coopération de la FAO en Europe est surtout destinée à des réseaux de coopération autofinancée. La région de l'Amérique latine et des Caraïbes ainsi que les projets mondiaux et interrégionaux ont enregistré une légère augmentation de leurs parts qui sont passées à 9 et 6 pour cent respectivement. En ce qui concerne l'Amérique latine et les Caraïbes, les dépenses CIP FAO/PNUD sont relativement faibles; toutefois, certaines activités importantes au titre de Fonds fiduciaires et de projets du PCT contribuent à maintenir leur part à un niveau proche de 10 pour cent.

1.37 Les activités de terrain de l'Organisation ont continué de se concentrer sur les problèmes alimentaires et agricoles particulièrement difficiles des pays les moins avancés (PMA). A la fin de 1988, plus de 50 pour cent du total des affectations destinées aux projets par pays de la FAO sont allés aux PMA (voir Tableau 3 de l'Annexe statistique). Ceci représente une augmentation notable par rapport aux 42 pour cent enregistrés à la

Graphique 1.4 - REPARTITION PAR REGION DES DEPENSES DES PROJETS DE TERRAIN DE LA FAO EN 1988-89 (y compris le PCT)

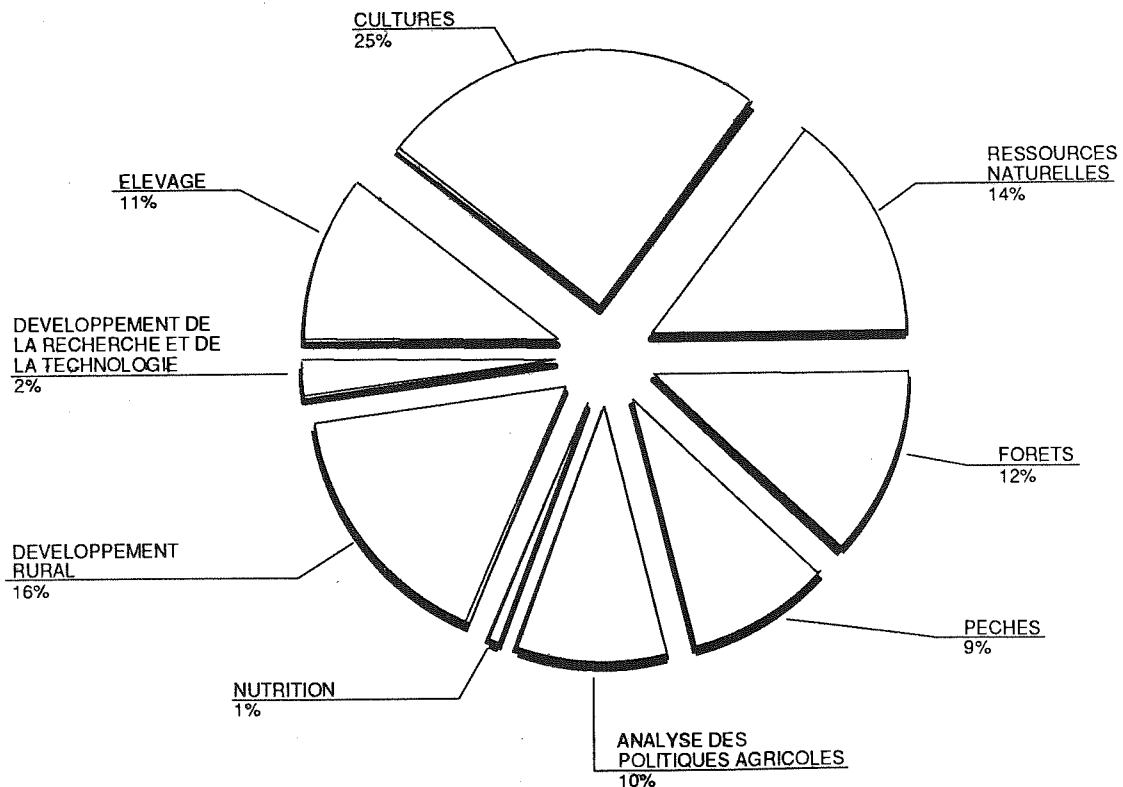


fin de 1986, aux 41 pour cent en 1984 et aux 36 pour cent seulement en 1982. Les dépenses annuelles au titre des projets dans les PMA ont accusé une augmentation parallèle et ont atteint en 1988 un niveau légèrement supérieur à 50 pour cent du total des décaissements au titre des programmes de terrain.

### Principaux domaines d'assistance

1.38 La répartition globale des dépenses au titre des projets de la FAO financés sur des ressources extra-budgétaires a été analysée selon les catégories de programmes définies dans le Programme de travail et budget de l'Organisation. Ceci permet de classer les programmes de terrain selon les principaux domaines techniques. Le Tableau 1.4 ci-dessous offre une comparaison de ces dépenses en 1988-89 avec celles de 1986-87. Le Graphique 1.5 indique la répartition de ces principales catégories de programmes pour l'exercice actuel.

Graphique 1.5 - REPARTITION DES DEPENSES EXTRABUDGETAIRES DES PROJETS DE TERRAIN EN 1988-89 (PROJETS FAO/PNUD ET FONDS FIDUCIAIRES)



- 1.39 La répartition présentée au Tableau 1.4 ne doit pas être considérée comme précise étant donné qu'un grand nombre de projets de terrain de la FAO sont maintenant d'un caractère multidisciplinaire très net puisqu'ils contiennent des éléments de deux ou même trois ou quatre des principaux programmes techniques de l'Organisation. Il faut toujours à ce propos mentionner en particulier les activités qui ont trait à la nutrition et à la recherche et qui sont souvent incorporées comme sous-éléments de projets affectés à d'autres domaines. Ainsi, la faible part indiquée pour ces activités doit-elle être considérée comme nettement sous-estimée.

Tableau 1.4

REPARTITION PAR PROGRAMME DES DEPENSES EXTRA-BUDGETAIRES  
POUR LES PROJETS DE TERRAIN

(FAO/PNUD et fonds fiduciaires)

| PROGRAMME              | 1986-87<br>(réelle)     |             | 1988-89<br>(estimative) |             |
|------------------------|-------------------------|-------------|-------------------------|-------------|
|                        | millions<br>de \$ E.-U. | pourcentage | millions<br>de \$ E.-U. | pourcentage |
| Ressources naturelles  | 78                      | 14          | 94                      | 14          |
| Cultures               | 156                     | 28          | 161                     | 25          |
| Elevage                | 67                      | 12          | 69                      | 11          |
| Recherche              | 11                      | 2           | 15                      | 2           |
| Développement rural    | 87                      | 15          | 106                     | 16          |
| Nutrition              | 6                       | 1           | 5                       | 1           |
| Analyse des politiques | 33                      | 6           | 63                      | 10          |
| Forêts                 | 67                      | 12          | 78                      | 12          |
| Pêches                 | 56                      | 10          | 59                      | 9           |
|                        | 556                     | 100         | 650                     | 100         |

- 1.40 Au cours des exercices récents, la répartition par domaines techniques des activités de terrain de la FAO est restée relativement stable. La plus grande partie de ces activités de terrain continuent d'être orientées vers l'augmentation et l'amélioration de la production culturelle en mettant l'accent sur les cultures vivrières. Cette part a toutefois diminué légèrement au cours de l'exercice pour ne plus correspondre qu'à un quart de l'effort total (en valeur). Les autres catégories importantes - le développement rural (16 pour cent), les ressources naturelles (14 pour cent), les forêts (12 pour cent), l'élevage (11 pour cent) et le développement des pêches (9 pour cent) - sont restées du même ordre de grandeur qu'en 1986-87. Il est à noter toutefois une très nette augmentation du pourcentage des activités totales consacré à la planification et à l'analyse politique ainsi qu'à la formation connexe. La part de ce type de projets a fait un bond de 6 pour cent (1986-87) à 10 pour cent (actuellement). Cette augmentation notable

montre que l'accent est mis davantage aujourd'hui sur ce travail dans le Programme ordinaire de la FAO conjointement avec un nombre de demandes de planification et de soutien politique en provenance du terrain. (Cette question est examinée en détail au Chapitre ONZE de l'Examen du Programme ordinaire 1988-89).

- 1.41 Dans le domaine prédominant du développement et de l'amélioration des cultures, les efforts de terrain de la FAO ont continué, au cours de l'exercice, à être en grande partie consacrés au renforcement de la production des cultures alimentaires de base, ce qui implique les conseils, la formation, les recherches adaptatives et appliquées et l'expérimentation concernant le riz, le blé, les céréales secondaires telles que le maïs, le mil et le sorgho ainsi que des travaux sur les légumineuses et les légumes.
- 1.42 A la fin de 1988, plus de 200 experts et consultants ont été affectés à de petits et grands projets dans le monde entier pour travailler sur ces questions dans les zones irriguées et non irriguées. Des essais et des démonstrations sur place de variétés améliorées et d'utilisation d'intrants connexes (souvent combinés avec des études du service de vulgarisation) constituent un élément majeur de ces types de projets dont les résultats, lorsqu'ils sont heureux, sont incorporés dans des projets d'investissement plus importants et des programmes nationaux. La constitution de réseaux, souvent en collaboration avec les bureaux régionaux, a été encouragée dans des domaines tels que le riz, les huiles comestibles et l'horticulture.
- 1.43 Ces dernières années ont vu augmenter l'intérêt que portent les pays bénéficiaires à la production de cultures horticoles, en particulier de légumes tropicaux et de fruits tropicaux et subtropicaux, notamment dans les potagers privés pour la desserte des zones urbaines. Il s'est également produit une augmentation notable de l'intérêt pour des cultures "minoritaires" comme celles du plantain et des tubercules en tant que denrées de base permettant d'améliorer la sécurité alimentaire et de réduire la dépendance à l'égard des céréales importées. Le soutien technique aux pays dans le domaine des cultures industrielles/commerciales - coton, canne à sucre, palmier à huile, café, etc. - a progressé grâce au recours à des spécialistes et consultants et souvent à des échantillons de semences sous les auspices de réseaux régionaux.
- 1.44 La FAO a continué de jouer un rôle actif dans plusieurs domaines-clés de la lutte contre les ravageurs et les maladies des végétaux. L'accent a été mis en particulier sur la mise au point des techniques de lutte intégrée contre les ravageurs des cultures vivrières et industrielles, l'application du Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides et sur le renforcement de services nationaux pour la protection des plantes dans plus de 40 pays. Les campagnes spéciales menées contre les criquets pèlerins et sauteriaux en Afrique et dans l'Asie du Sud-Ouest ont bénéficié d'une attention particulière à la fois dans les projets exécutés directement par la FAO et dans de nombreux autres projets bilatéraux et nationaux auxquels la FAO est associée.

- 1.45 En 1988, environ 115 projets étaient en cours d'exécution pour le développement de ressources en semences et génétique des plantes (y compris 94 dans le cadre du programme de développement et d'amélioration des semences) auxquels ont participé environ 200 experts et consultants. Des efforts intensifs de formation ont eu lieu dans le domaine des ressources génétiques des plantes, leur conservation et leur utilisation et sur la multiplication et la distribution des semences, groupant 640 stagiaires. Environ 37 000 échantillons de semences ont été distribués à des fins humanitaires et d'expérimentation à 105 pays, en particulier en Afrique.
- 1.46 Les activités d'analyse des systèmes agricoles se sont développées et ont mis surtout l'accent sur une amélioration de l'interaction entre la recherche, la vulgarisation et les services de soutien agricole. En 1988, 39 projets comportant d'importants éléments de développement des systèmes d'exploitation étaient opérationnels. Environ 65 autres projets prévoyaient des activités importantes en matière de gestion des exploitations et d'économie de la production. Dans le domaine de la mécanisation agricole, l'aide de la FAO a couvert à la fois la mécanisation et les sous-secteurs des infrastructures et de l'entreposage agricoles. Environ 70 projets relatifs à la mécanisation et 66 traitant des infrastructures et de l'entreposage ont été soutenus au cours de la période de deux ans, avec 52 experts de terrain et 46 consultants.
- 1.47 En 1988, 29 projets financés par le PNUD et au moyen de fonds fiduciaires ont été opérationnels dans le cadre du Programme de prévention des pertes de produits alimentaires (PPA). En outre, six projets du PCT visaient spécifiquement à réduire les pertes alimentaires après récolte. La réduction des pertes fait également partie de beaucoup de projets agricoles et agro-industriels. La plupart des projets PPA sont axés sur les grains mais on accorde de plus en plus d'attention à des projets plus périssables tels que les racines et les tubercules.
- 1.48 En ce qui concerne les agro-industries, l'aide de la FAO a couvert à la fois le secteur alimentaire et le secteur non alimentaire. En 1988, environ 120 experts et consultants travaillant dans 30 pays se sont occupés des domaines les plus variés: apiculture, sériciculture, amélioration des technologies alimentaires traditionnelles, sélection et essais des fibres naturelles, traitement des fruits et légumes, riz et céréales. Dans le secteur de la commercialisation, quelque 70 projets (dont beaucoup d'un caractère pluridisciplinaire) ont été exécutés en 1988 dans 43 pays. Les projets ont permis de donner des avis sur l'amélioration de la commercialisation et des prix agricoles, la planification de la commercialisation, l'amélioration de la gestion et des opérations des organismes de commercialisation ainsi que sur des domaines techniques spécialisés tels que la commercialisation de la production horticole, celle des semences et du bétail et les services d'information sur la commercialisation. Les activités dans le domaine du financement rural et du crédit agricole ont été axées sur la viabilité des institutions et des systèmes nationaux et locaux de financement et sur la réalisation d'une meilleure couverture dans la mise à disposition de services financiers dans les zones rurales. En 1988, il existait environ 25 projets comportant des éléments de crédit de cette nature.

- 1.49 Dans le secteur de l'élevage, l'assistance de la FAO est axée sur une utilisation efficace des ressources animales et en fourrage. Les activités visant à améliorer l'élevage et la reproduction du buffle se sont développées en Asie. On s'est employé à promouvoir le petit élevage en Afrique, dans les Caraïbes, en Asie du Sud-Est, au Proche-Orient et en Amérique latine par la création de réseaux de la CTPD. L'assistance technique pour l'amélioration de l'utilisation des ressources génétiques animales ont couvert principalement l'insémination artificielle et le transfert d'embryons. En ce qui concerne le sous-secteur des ressources fourragères, 70 projets ont comporté un élément relatif aux pâturages et aux ressources fourragères ainsi que des conseils et une formation en matière de production de fourrage, d'évaluation et d'aménagement des parcours. Sur le continent africain, dans les pays exposés à la sécheresse, l'accent a été mis sur l'amélioration de la sécurité de l'alimentation animale.
- 1.50 L'aide accordée pour les campagnes nationales et internationales contre les principales maladies contagieuses a continué d'occuper la place prioritaire dans le domaine de la santé animale où le Programme pour la lutte contre la trypanosomiase animale africaine est demeuré la priorité absolue. Des efforts particuliers sont en cours pour s'attaquer au risque de propagation du "screw-worm" en Afrique du Nord. Le développement des produits laitiers et les activités de formation connexes sont maintenant entièrement orientés vers une contribution au développement rural. Grâce à des équipes de développement et de formation laitiers régionales, la FAO surveille et fournit des avis et techniques pour façonner les projets laitiers, y compris le soutien au renforcement des institutions de formation nationales dans le domaine laitier. En ce qui concerne le développement de la viande, de petits abattoirs modulaires destinés aux zones rurales ont été conçus et sont actuellement installés avec succès.
- 1.51 Dans le domaine des ressources naturelles, la FAO a fourni ses services au moyen d'une quarantaine de projets majeurs au cours de l'exercice. Un intérêt croissant s'est manifesté pour l'évaluation des ressources terrestres et de leur potentiel, en particulier à propos de la forêt de l'Amazonie au Brésil, en Chine et dans d'autres pays d'Asie et d'Afrique. La formation dans ce domaine a commencé avec un projet novateur en Asie et devrait se développer très vite. Plusieurs projets régionaux majeurs de conservation des sols ont été lancés en Asie. Il continue d'être fait un très large usage des ressources alimentaires disponibles au titre du PAM en tant qu'apport aux activités de conservation des sols encouragées par la FAO.
- 1.52 Les projets d'irrigation continuent de se concentrer sur l'Afrique quel que soit leur type de financement; 70 projets environ de grande envergure sont actuellement en cours d'exécution et comportent d'importants éléments en matière d'irrigation et de développement de l'irrigation ainsi que de renforcement des institutions, notamment par la formation. Le développement de la petite irrigation a également bénéficié de la collaboration de coopératives et associations, de groupes d'agriculteurs et d'autres ONG. Dans beaucoup d'autres projets de la FAO, l'irrigation est un élément d'une approche pluridisciplinaire.

- 1.53 Le Programme engrais de la FAO a continué d'être très actif grâce surtout à l'appui des fonds fiduciaires. En 1988, 42 projets axés sur les petits paysans étaient opérationnels dont environ la moitié dans les pays africains. La plupart des activités visaient à accroître la production végétale et, dans le même temps, à améliorer d'autres facteurs de production afin de rendre les engrais plus efficaces. Un gros effort a également été fait pour promouvoir la fixation biologique de l'azote et la création de systèmes intégrés de nutrition des végétaux avec des matières organiques. Quelque 113 000 agriculteurs ont été formés grâce à 5 500 journées sur le terrain et à plus de 8 800 démonstrations de pratiques améliorées qui ont eu lieu au cours de l'exercice. Au total, 60 000 exploitants environ ont bénéficié de systèmes de distribution d'engrais/intrants couvrant environ 92 000 hectares.
- 1.54 Comme on l'a noté plus haut, les recherches appliquées et adaptatives font partie de toutes sortes de projets de terrain. On s'est aussi employé, dans 13 grands projets, à renforcer la gestion et l'organisation des systèmes et programmes nationaux de recherche et à mettre en place des réseaux régionaux de recherche. La Division mixte FAO/AIEA (basée à Vienne) s'est chargée d'importantes activités de terrain, y compris un travail notable sur la fixation de l'azote et la lutte contre la trypanosomiase, comportant l'application de techniques nucléaires par l'intermédiaire de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).
- 1.55 En ce qui concerne l'environnement, plusieurs projets importants ont été entrepris au cours de l'exercice afin d'élaborer des stratégies nationales de conservation. En outre, des procédures spéciales d'évaluation de l'impact sur l'environnement ont été élaborées et sont actuellement appliquées et mises à l'essai dans une large gamme de projets de terrain en tant que partie intégrante de leur conception. Les préoccupations écologiques caractérisent un grand nombre d'activités de terrain de la FAO et sont incorporées, sous une forme ou sous une autre, dans leur conception et leur application. On trouvera dans l'examen du Programme ordinaire 1988-89, Chapitre DOUZE, un compte rendu complet du soutien de la FAO à la conservation et à l'amélioration de l'environnement naturel et l'introduction de considérations écologiques dans ses projets et programmes.
- 1.56 Dans le domaine de la télétection, l'infrastructure régionale en Afrique a été améliorée grâce à deux projets de fonds fiduciaires; une aide substantielle de consultants a été fournie à 12 pays et un soutien plus général accordé aux projets dans plus de 60 pays. Dans le domaine de l'énergie, d'autres sources d'énergie rurale telles que le biogaz, les énergies solaire, géothermique et éolienne ont continué d'être évaluées dans les activités de terrain au cours de l'exercice. La manière d'envisager les réseaux est très diverse dans ce domaine: en Europe par exemple où plus de 20 réseaux énergétiques font intervenir environ 400 institutions nationales.
- 1.57 Les demandes des pays membres d'aide à la planification et de formation dans ce domaine ont conservé leur tendance ascendante au cours de l'exercice, tendance qui explique la part sensiblement accrue de ce type d'activités dans les programmes de terrain d'ensemble (voir Tableau 1.4). A la fin de 1988, il existait



220 projets en cours d'exécution et prévus, soit une augmentation par rapport aux 183 et 114 projets des deux et quatre années précédentes. Il y a eu aussi augmentation notable des pays couverts par ces projets opérationnels, dont le nombre a atteint 103 en 1988 contre 80 en 1986 et 47 seulement en 1984. Un grand nombre de ces projets sont gérés par des directeurs nationaux nommés par les gouvernements, aidés - en 1988 - par plus de 120 spécialistes recrutés sur le plan international.

- 1.58 Au cours de l'exercice, l'augmentation des demandes d'aide à la planification a été associée à un soutien accru d'analyse politique souvent lié à des programmes de stabilisation ou d'ajustement structurel. Une aide a été également accordée dans ce contexte pour l'élaboration de politiques et de programmes nationaux concernant les produits. En ce qui concerne la formation dans ce domaine, qui occupe une large place dans 28 projets, la priorité a été accordée à la formation en matière d'analyse politique. La formation dans les domaines de l'analyse du secteur agricole, de la planification des projets, de l'analyse de la planification et de la politique décentralisées devrait, selon les prévisions, demeurer au niveau élevé atteint en 1988-89, des augmentations supplémentaires étant prévues à la fois dans la formation sectorielle et celle de l'analyse politique.
- 1.59 En décembre 1988, 57 projets de sécurité alimentaire étaient opérationnels dans 30 pays. Huit autres projets régionaux importants étaient également en cours d'exécution. L'accent est mis en particulier sur l'aide à la gestion de l'information nationale et sous-régionale dans le domaine alimentaire et sur les systèmes d'alerte précoce; 20 projets étaient actifs dans ce domaine, presque tous en Afrique, y compris deux importants projets de télédétection pour les pays d'Afrique de l'Est en tant que partie du système sous-régional d'alerte rapide dont la FAO a encouragé la mise en place.
- 1.60 L'expansion dynamique du programme de contrôle et de normes alimentaires a été, au cours de l'exercice, l'un des principaux développements dans le domaine de l'alimentation et de la nutrition. Douze projets entièrement consacrés à cette question sont actuellement en cours d'exécution, accordant une aide de la FAO à 16 pays sous diverses formes de financement extra-budgétaire. En outre, huit projets du PCT sur cette question ont été achevés. Une composante importante de ces projets consiste dans la formation aux activités de contrôle alimentaire; le renforcement connexe des institutions et du réseau de CTPD occupe aussi une place prédominante. D'autres domaines de concentration comprennent les activités de surveillance de la nutrition et le renforcement des capacités des pays dans la gestion et l'utilisation des données nécessaires à la planification et à la programmation d'une politique d'alimentation et de nutrition.
- 1.61 Le volume d'aide dans le domaine des statistiques agricoles a augmenté au cours de l'exercice. En 1988, 120 experts et consultants environ ont aidé 50 pays à préparer les recensements agricoles, à renforcer les systèmes globaux de statistiques agricoles et à organiser des enquêtes annuelles sur les récoltes en tant que partie intégrante d'une centaine de projets. La moitié environ de ces projets comportaient des objectifs plus larges de sécurité

alimentaire, de prévision des récoltes, de planification du développement agricole, etc. et comportaient également des statistiques à titre de sous-élément important. L'accent est mis en particulier sur le renforcement des capacités des pays dans le domaine statistique.

- 1.62 Le développement rural demeure l'un des domaines majeurs des activités de terrain de la FAO avec des composantes importantes en cours dans 600 projets financés par le PNUD, les fonds fiduciaires et le PCT. Les principaux domaines traités sont l'éducation, la formation et la vulgarisation destinées aux petits exploitants et à la jeunesse rurale ainsi que la réforme agraire et l'établissement rural, la participation de la population et le développement des coopératives et l'amélioration du rôle des femmes rurales et des exploitantes. Ces larges activités ont eu lieu au cours de l'exercice avec le soutien technique de plus de 300 experts de terrain et consultants auxquels se sont joints de nombreux personnels nationaux qualifiés travaillant directement aux projets de la FAO.
- 1.63 La part des forêts dans les dépenses des projets de terrain, y compris les sous-éléments forestiers dans d'autres catégories de projets, a été largement supérieure aux 12 pour cent calculés pour les projets forestiers proprement dits (Graphique 1.5). Le nombre de projets opérationnels a fluctué autour de 250 et le nombre total de personnels de terrain et de consultants déployés a atteint 558 en 1988 contre 503 en 1987. La part des consultants dans les activités forestières de la FAO est passée de 17 pour cent en 1975 à 52 pour cent en 1988. Au cours de l'exercice, il a été accordé environ 380 bourses d'études et le nombre de participants à des voyages d'étude a dépassé le chiffre de 500.
- 1.64. L'accent a été mis en outre sur le rôle de la forêt dans le développement rural et sur le développement forestier intégré avec d'importantes augmentations des projets traitant de la foresterie communautaire, du développement dendroénergétique, de l'agroforesterie et de l'aménagement des bassins versants. Ceci n'a pas seulement résulté en une reconnaissance accrue de la contribution de la foresterie à la sécurité alimentaire et à la création de revenu mais a également mis en lumière l'importance de la conservation et de la protection de l'environnement, y compris la lutte contre la désertification.
- 1.65 En 1989, plus de 60 pays tropicaux et subtropicaux procédaient à l'exécution du Plan d'action de foresterie tropicale avec le soutien financier et l'aide de quelque 20 pays donateurs, de quatre grandes banques de développement et de 15 autres organisations internationales. Ce nouveau programme important témoigne du grand intérêt que le monde entier porte à une action mondiale en faveur du développement et de la conservation des forêts tropicales et de la protection de l'environnement connexe.
- 1.66 Comme au cours des deux exercices précédents, les activités de terrain dans le secteur des pêches ont été orientées vers l'exécution des programmes d'action approuvés par la Conférence mondiale de la FAO sur l'aménagement et le développement des pêches. A la fin de 1988, le nombre d'experts et de consultants travaillant dans 145 projets de terrain de la FAO était d'environ 350 auxquels

s'ajoutaient environ 100 experts et consultants nationaux. Les ressources de la pêche étant largement disséminées et migrant souvent à travers les frontières nationales, il est nécessaire que la coopération internationale pour leur gestion et leur développement soit soigneusement planifiée. Pour cette raison, le Département des pêches gère la plus grande partie des projets interpays figurant dans le programme de terrain de la FAO.

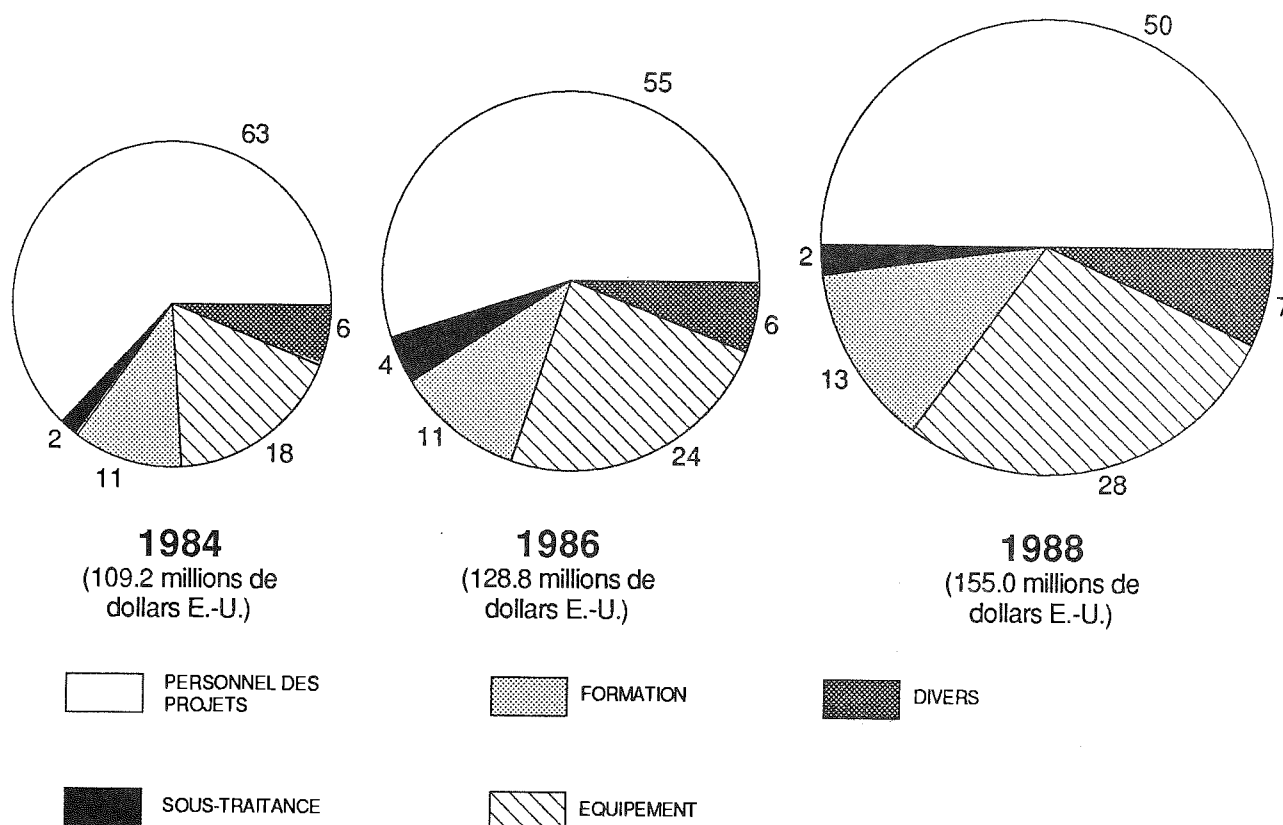
- 1.67 Parmi ces projets interpays figurent en première place les projets régionaux de développement de l'aquaculture en Asie, en Amérique latine et dans le Pacifique Sud et un programme interrégional d'aquaculture destiné à assurer le développement des communautés locales. Le navire de recherche norvégien, qui opère dans le cadre d'un projet global FAO/PNUD, a procédé en 1988 à une étude des stocks halieutiques le long de la côte nord de l'Amérique du Sud et, en 1989, dans les eaux de l'est et du centre de l'Atlantique. Un nouveau projet régional important aide actuellement les pays de l'Amérique centrale à planifier, aménager et développer leurs pêcheries. Plusieurs projets importants ont continué d'assurer sur une base régionale la commercialisation du poisson et des services d'information commerciale, pendant qu'un développement intégré des petites pêcheries était encouragé dans la Baie du Bengale, en Afrique de l'Ouest et dans la Mer Rouge.

### C. PRINCIPALES COMPOSANTES DES PROJETS

#### Principales composantes des dépenses extra-budgétaires consacrées aux projets de terrain en 1988

- 1.68 Les tendances des "ensembles d'intrants" consacrés aux projets de terrain sont symptomatiques des besoins changeants dans le domaine de la coopération technique. Le Tableau 4 de l'Annexe statistique qui donne la liste des dépenses consacrées annuellement aux projets de terrain du PNUD par principales composantes en 1980-88 fait apparaître les changements progressifs mais persistants dans ce domaine. Cette situation est en outre illustrée par le Graphique 1.6 ci-dessous qui met en lumière sur le plan graphique les principales composantes des projets de terrain FAO/PNUD en 1984, 1986 et 1988.
- 1.69 Si l'on prend la période de cinq ans la plus récente (1984-88), on constate un certain nombre de changements importants. Premièrement et avant tout, la diminution de la composante "personnel" prédominante qui est passée de 63 pour cent (en valeur) en 1984 à exactement 50 pour cent en 1988. Dans le même temps, l'équipement, qui constitue la deuxième composante en importance, a fortement augmenté, passant exactement de 18 pour cent des intrants des projets en 1984 à 28 pour cent en 1988.
- 1.70 Dans le cas du personnel, la tendance observée résulte en partie de la tendance croissante à employer des experts et consultants à court terme à la place de personnel résident à long terme et à compter sur les professionnels et le personnel nationaux pour un nombre de plus en plus grand d'activités de projet et notamment pour leur gestion (c'est-à-dire les directeurs nationaux de projets).

Graphique 1.6 - VENTILATION DES DEPENSES DES PROJETS FAO/PNUD EN 1984, 1986 ET 1988 (pourcentages)



1.71 Dans le domaine de l'équipement, la tendance est étroitement liée à celle concernant le personnel. A mesure que les capacités techniques et de gestion des pays sont renforcées et qu'augmente le personnel national qualifié disponible, l'élément d'équipement spécialisé devient dans certains cas le facteur rare dans les efforts visant à promouvoir le développement; en fait, quelques importants pays bénéficiaires disposant de personnel national qualifié préfèrent consacrer une part croissante de leurs CIP du PNUD à l'équipement.

1.72 Parmi les autres intrants majeurs, l'augmentation de la part de la formation (bourses de recherche et activités institutionnelles de formation dans le cadre des projets) est à noter. Avec 13 pour cent en 1988, ce chiffre représente le niveau le plus élevé de formation atteint au cours de la décennie pour des projets FAO/PNUD. L'élément sous-traitance par contre a toujours été un élément relativement mineur dans les activités de terrain et - comme il est indiqué - a fluctué entre 2 et 4 pour cent de la valeur totale des projets FAO/PNUD. Parmi les dépenses diverses figurent les comptes rendus, télex et autres communications, etc.

Tableau 1.5

VENTILATION DES DEPENSES EXTRA-BUDGETAIRES DES PROJETS DE TERRAIN  
EN 1988

|                              | FAO/PNUD | FONDS FIDUCIAIRES       | TOTAL |
|------------------------------|----------|-------------------------|-------|
|                              |          | ..... pourcentage ..... |       |
| Experts/consultants          | 50       | 51                      | 51    |
| Equipement                   | 28       | 27                      | 27    |
| Formation (institutionnelle) | 13       | 8                       | 10    |
| Sous-traitance               | 2        | 7                       | 5     |
| Divers                       | 7        | 7                       | 7     |

1.73 D'une manière générale, la répartition des dépenses entre les principales composantes des projets financés au moyen de fonds fiduciaires n'est pas très différente de celle des projets FAO/PNUD. En fait, la part du personnel (51 pour cent) et de l'équipement (27 pour cent) en 1988 dans les projets financés sur des fonds fiduciaires a été presque la même que pour les projets FAO/PNUD avec toutefois quelques différences. Les dépenses ayant trait à la composante formation institutionnelle, par exemple, pour les bourses de recherche et les voyages d'étude, ont été de 8 pour cent, soit inférieures à la part qu'elles ont atteinte dans le cadre du programme FAO/PNUD. Dans le même temps, la part de sous-traitance dans les projets financés sur des fonds fiduciaires, soit 7 pour cent en 1988, a toujours été plus élevée que dans le cas des activités financées par le PNUD. Les détails sur cette situation en 1988 sont indiqués dans le Tableau 1.5 ci-dessus.

Experts et consultants

1.74 Comme on l'a noté plus haut, l'une des tendances majeures concernant la composante personnel des projets de terrain de la FAO a consisté à recourir de moins en moins au déploiement d'experts résidents à long terme au profit de l'utilisation d'experts à court terme (c'est-à-dire travaillant sous contrat de moins d'un an) et de consultants spécialisés.

1.75 Ainsi, alors qu'au milieu des années 70 le nombre d'experts professionnels résidents travaillant à des projets de terrain de la FAO était à tout instant d'environ 1 800, il n'était que d'environ 1 230 à la fin de 1988. Mais il y avait quelque 350 experts et consultants à court terme sous contrat pour le travail de terrain à la fin de décembre 1988, soit environ le double du nombre d'experts et de consultants de même catégorie en 1975. En outre, il faut ajouter qu'au cours de l'exercice, le nombre de cadres associés employés à des projets de terrain a atteint près de 300 (contre 200 environ il y a cinq ans).

1.76 Bien que la tendance actuelle de l'emploi de personnel doive probablement continuer, il faut signaler que l'augmentation récente de l'apport FAO/PNUD semble devoir conduire à une petite augmentation absolue du nombre d'experts résidents de la FAO. Ceci

peut être dû en partie à la prédominance, dans les approbations récentes, d'un grand nombre d'activités de renforcement institutionnel/formation et d'autres activités similaires à plus long terme en Afrique.

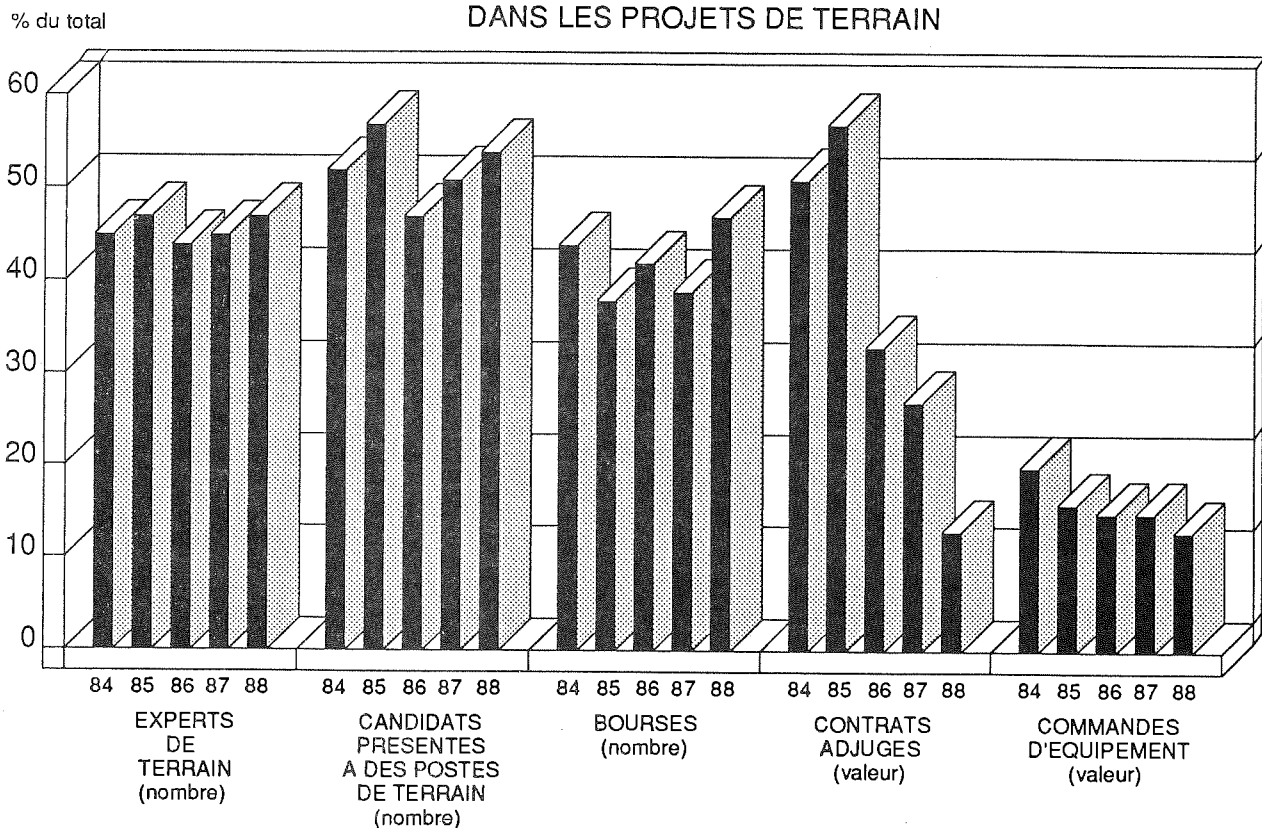
1.77 Si l'analyse ci-dessus a trait au personnel recruté sur le plan international, il y a eu par ailleurs - comme on l'a déjà mentionné - une tendance accrue, dans les activités de terrain, à employer des experts locaux et des capacités de gestion disponibles dans les pays bénéficiaires. Cet important aspect est examiné en détail au Chapitre QUATRE (Section C).

#### Apport des pays en développement

1.78 Les tendances dans l'utilisation de compétences recrutées sur le plan international ou dans l'utilisation des capacités des pays en développement pour les projets de terrain de la FAO sont indiquées au Tableau 7 de l'Annexe statistique pour les dix années écoulées et, pour la période de cinq ans la plus récente, dans le Graphique 1.7 ci-dessous.

1.79 Conformément aux résolutions et aux décisions de longue date de plusieurs instances des Nations Unies, la FAO estime qu'il importe de veiller à ce que les capacités des pays en développement soient exploitées aussi complètement que possible dans l'exécution des activités de terrain. Pourtant, les progrès à cet égard ont été mitigés comme le montre le graphique.

Graphique 1.7 - UTILISATION DES CAPACITES DES PAYS EN DEVELOPPEMENT  
DANS LES PROJETS DE TERRAIN



- 1.80 La plupart des progrès réalisés l'ont été dans le domaine des experts de terrain recrutés sur une base internationale, où près de la moitié sont aujourd'hui recrutés dans les pays en développement (et où plus de la moitié de toutes les soumissions de la FAO aux pays bénéficiaires comportent des candidatures d'experts de terrain de nationaux de pays en développement). Il existe maintenant un nombre considérable d'experts des pays en développement ayant un haut niveau d'expérience et de compétence utiles pour les projets de terrain de la FAO à l'échelle mondiale. Outre qu'elle est utilisée à des postes de terrain (comme il est noté dans le graphique), cette ressource occupe aujourd'hui une place également plus importante numériquement, dans le domaine des services de consultants fournis par l'Organisation où les consultants provenant de pays en développement représentent aujourd'hui près de 40 pour cent de l'emploi de consultants contre un chiffre nettement inférieur à 30 il y a juste six ans. Parallèlement aux tendances ci-dessus, il y a eu, comme on l'a noté, une augmentation de l'utilisation, en tant que personnel de projet, de nationaux des pays bénéficiaires eux-mêmes (ceux-ci représentaient au total plus de 500 personnes en 1988 - principalement consultants à court terme - comme il est décrit au Chapitre QUATRE).
- 1.81 L'activité dans le domaine des bourses a également enregistré des progrès dans le recours aux moyens des pays en développement. En 1988, un chiffre record de 47 pour cent de toutes les bourses qui ont été accordées a été placé dans les institutions hôtes des pays en développement. Cette pratique s'affirmant de plus en plus, il n'est guère douteux que cette tendance s'accélère dans les années à venir.
- 1.82 Les domaines dans lesquels les progrès ont été moins notables sont ceux des achats de matériels et d'équipement et de la sous-traitance. La part de la fourniture d'équipement des pays en développement aux projets de terrain de la FAO a été ces dernières années de l'ordre de 15 à 20 pour cent, avec seulement quelque 13 pour cent en 1988 (ce dernier chiffre peut toutefois être très sous-estimé étant donné que les ordres d'achat directs émanant du terrain ont augmenté considérablement en 1988 et ne sont pas inclus dans le calcul). Il s'agit ici d'un domaine auquel il est accordé beaucoup d'attention à l'intérieur du système des Nations Unies dans son ensemble et où des efforts conjoints sont actuellement faits - auxquels la FAO souscrit sans réserve - pour augmenter ce pourcentage. Toutefois, un progrès rapide s'est révélé illusoire. Le préférentiel de prix par exemple accordé aux achats à partir des pays en développement demande à être examiné dans le contexte des règles et procédures qui exigent des appels d'offres internationaux de même qu'à la lumière des préférences des pays bénéficiaires eux-mêmes.
- 1.83 Enfin, bien que la part de sous-traitance des pays en développement ait été également faible en 1988, cet élément représente une part si minime de la valeur des projets de terrain (3 pour cent) que deux à trois contrats importants suffisent à modifier la situation.

D. ACTIVITES DE LA FAO A L'APPUI DE L'INVESTISSEMENT

- 1.84 L'appui direct à l'investissement, essentiellement sous forme d'aide à la préparation de projets destinés à être financés par la Banque mondiale et d'autres organismes de financement du développement, est à la charge du Centre d'investissement de la FAO. Une description et une analyse des activités de la FAO en matière de promotion de l'investissement est fournie au Chapitre TROIS; les principales activités du Centre d'investissement au cours de l'exercice sont indiquées ci-dessous.
- 1.85 Environ 44 projets identifiés ou préparés avec l'aide du Centre d'investissement ont été approuvés pour financement en 1988 (41 en 1987). Le montant total des investissements dans ces projets s'est élevé à 1 669 millions de dollars E.-U. contre 1 335 millions en 1987. Sur ce montant, 1 025 millions de dollars E.-U. sont des crédits et prêts extérieurs d'organismes de financement, le reste provenant des 35 pays bénéficiaires.
- 1.86 Ceci porte le total des projets bénéficiant de l'aide du Centre d'investissement qui ont été approuvés pour financement (1964-1988) au chiffre de 752 dans 108 pays pour un investissement total de 34,4 milliards de dollars E.-U. dont 17,5 milliards de dollars de prêts d'organismes de financement. Une forte proportion des ressources extérieures engagées pour le soutien des projets bénéficiant de l'aide du Centre d'investissement l'ont été à des conditions concessionnelles: 59 pour cent en 1987, 64 pour cent en 1988.
- 1.87 Comme les institutions de financement accordent de plus en plus de prêts à l'appui des réformes, le travail du Centre durant l'exercice a comporté plusieurs études sous-sectorielles susceptibles de fournir un meilleur cadre pour de futurs investissements. En 1988, le Centre d'investissement a participé à l'identification ou à la préparation de 108 projets et de 15 études sectorielles/sous-sectorielles dans 61 pays (en 1987: 103 projets et 12 études sectorielles/sous-sectorielles). Au total, 196 missions ont été organisées sous la responsabilité directe du Centre au cours de l'année (197 en 1987). En outre, le Centre a participé à 76 missions sous la responsabilité d'institutions de financement. En 1988, les spécialistes de la Division ont passé en moyenne 88 jours sur le terrain. Au cours de l'exercice, le Centre d'investissement a orienté plus de la moitié de ses travaux sur l'Afrique.

Programme de coopération FAO/Banque mondiale

- 1.88 Le Programme de coopération FAO/Banque mondiale (60 postes du cadre organique) est le programme le plus ancien et le plus important du Centre d'investissement. Dix-neuf projets préparés antérieurement avec l'aide de ce Programme ont été approuvés pour financement en 1988 pour un montant total d'investissement de 1 222 millions de dollars E.-U. dont 519 millions de prêts et de crédits concessionnels de l'IDA.
- 1.89 En 1988, le Programme de coopération s'est occupé au total de 48 projets pour évaluation et approbation ultérieure (47 en 1987). Ceux-ci couvraient une large gamme d'activités comprenant le



développement agricole et rural, l'irrigation et le drainage, le secteur forestier, la pêche, l'élevage, la recherche et la vulgarisation, le crédit agricole et l'amélioration des semences. En outre, il a effectué un travail sectoriel et sous-sectoriel au Bénin, au Tchad, au Ghana, en Guinée, en Ouganda, à Sri Lanka, au Brésil, au Costa Rica et au Mexique. Il a également aidé à l'élaboration de 19 rapports d'achèvement de projets (afin d'évaluer l'expérience des projets après achèvement des décaissements des prêts) et a été chargé de superviser quatre projets d'investissement en cours.

#### Programme de soutien des investissements

- 1.90 Le Programme de soutien des investissements (ISP) a été créé en 1970 pour coopérer avec des organismes autres que la Banque mondiale et compte 42 postes de cadres. Vingt-cinq projets préparés avec l'aide de l'ISP ont été approuvés pour financement en 1988. Le montant total des investissements dans ces projets est évalué à 447 millions de dollars E.-U., dont des prêts de soutien pour 343 millions de dollars E.-U. Au cours de l'année, l'ISP a travaillé sur 60 projets (55 en 1987) dont 72 pour cent étaient consacrés à l'Afrique subsaharienne. Il a également effectué des études sectorielles/sous-sectorielles aux Seychelles, à Sri Lanka, en Tunisie et en République dominicaine.
- 1.91 Au cours de l'exercice, la majeure partie du travail de l'ISP a été effectuée en collaboration avec trois institutions de financement: le FIDA, la Banque africaine de développement et le Fonds d'équipement des Nations Unies.

#### Liens entre l'assistance technique et l'investissement

- 1.92 Le Centre d'investissement a poursuivi ses efforts pour relier plus étroitement les activités de préinvestissement et de coopération technique de l'Organisation avec l'investissement. Il a accordé une attention particulière au suivi des projets FAO/PNUD pouvant donner lieu à investissement. En 1988, le Centre a visité et aidé 27 projets de cette nature jugés à première vue présenter des possibilités d'investissement. En conséquence, quatre propositions d'investissement ont été identifiées représentant un besoin total d'investissement évalué à 41,4 millions de dollars E.-U. Six des projets d'investissements approuvés en 1988, comprenant un investissement total de 66 millions de dollars E.-U., ont été fondés sur le travail des projets FAO/PNUD.

#### Le PCT au service de l'investissement

- 1.93 Le Centre d'investissement est responsable des opérations pour deux grands types de projets du PCT: études nécessaires pour accélérer la préparation ou l'examen préalable des projets (neuf ont été entreprises avec utilisation des fonds du PCT en 1988) et études plus générales afin de constituer une filière de projets d'investissements (trois études de cette nature ont été financées par le PCT en 1988). Quatre des projets d'investissement approuvés en 1988 avaient bénéficié d'un apport antérieur du PCT.

CHAPITRE DEUX

## EVALUATION DES PROJETS DE TERRAIN

### A. INTRODUCTION

- 2.1 L'examen des programmes de terrain présente pour chaque exercice une évaluation complète de l'exécution des opérations de terrain de l'Organisation. Il s'agit de dresser un tableau sincère et objectif de l'efficacité et de l'efficacité des opérations en question et de s'efforcer d'en mettre en lumière les difficultés et les embûches, les points forts et les points faibles, de façon à pouvoir en tirer des enseignements pour améliorer les résultats futurs. Conformément à l'approche adoptée au début de la décennie, qui conjugue deux méthodes différentes, le présent examen se fonde principalement sur: (i) un résumé des études entreprises au début de 1989 par les représentants de la FAO sur les projets pays par pays et (ii) une synthèse des conclusions des missions d'évaluation se rapportant à chaque projet (pour les années 1987 et 1988), établie par le Service de l'évaluation de la FAO.
- 2.2 L'évaluation générale effectuée par les représentants de la FAO, qui porte sur la totalité des projets de l'Organisation dans chacun des pays en cause, comporte nécessairement un élément de subjectivité, puisque la plupart des personnes consultées ainsi que les représentants de la FAO eux-mêmes, dans bien des cas, interviennent dans la planification et l'exécution des projets en question (même s'ils ne sont pas directement responsables de leur formulation et de leur gestion). Cela dit, les réponses des représentants de la FAO montrent beaucoup d'esprit critique. D'autre part, la synthèse des évaluations a porté sur un échantillon beaucoup plus limité de projets relativement importants (dont on savait que certains s'étaient trouvés confrontés à des difficultés), pour lesquels des études d'évaluation indépendantes et approfondies ont été effectuées selon des critères communs détaillés. Il convient également de noter que les périodes couvertes par ces évaluations diffèrent notablement: dans l'étude des représentants de la FAO, les résultats sont examinés sur les trois derniers exercices, tandis que dans la synthèse des évaluations, le résultat de celles qui ont été effectuées en 1987-88 est opposé à celui des évaluations effectuées en 1981-82 (où le nombre de "projets à problèmes" de l'échantillon était élevé). Ainsi, les deux exercices, tout en devant se compléter, ne se prêtent pas à une comparaison stricte.
- 2.3 Ces dernières années, la qualité du travail d'évaluation des projets de la FAO s'est améliorée (en particulier depuis l'introduction par la FAO et le PNUD de procédures remaniées et améliorées) et le Service de l'évaluation joue désormais un rôle actif dans l'orientation et l'examen du travail des missions d'évaluation des projets - ce qui s'est traduit par l'établissement de rapports plus systématiques et plus complets. La synthèse des évaluations comporte cette fois une appréciation des difficultés auxquelles sont confrontés les projets dans les PMA, et des moyens de les surmonter qui ressortent d'une analyse comparative détaillée des résultats d'évaluation par rapport à des exemples de projets précis. Le présent chapitre comporte en outre un examen particulier des projets exécutés surtout entre 1985 et 1987 dans le cadre du Programme de relèvement de l'agriculture en Afrique (PRAA).

- 2.4 Certes, l'évaluation biennale dont il est fait état ici est un exercice d'une grande importance, dont les enseignements peuvent être mis à profit pour concevoir et exécuter des activités nouvelles et même en cours, mais il convient de souligner également que les projets de terrain de la FAO sont sujets à un examen continu de divers points de vue, aussi bien au niveau du Siège que sur le terrain. Outre les centaines d'examens tripartites de projets effectués au niveau des pays chaque année (auxquels participent la FAO, les gouvernements, le PNUD ou autres donateurs) et les évaluations détaillées entreprises par les missions indépendantes (dont la synthèse figure au présent chapitre), un rapport est établi deux fois par an par les représentants de la FAO sur le déroulement global du programme de terrain. Les responsables de projet et les conseillers techniques principaux rendent compte tous les six mois des progrès réalisés par leurs projets respectifs pour obtenir des directives de la part des unités opérationnelles, techniques et administratives du Siège. De plus, les visites normales de surveillance et d'appui technique du personnel opérationnel et technique de la FAO permettent une vérification complémentaire de l'avancement du projet et conduisent souvent à recommander des changements.
- 2.5 Au cours de l'exercice, le Comité du programme de terrain - sous la présidence de l'ADG, Département du développement, et comprenant les Directeurs des divisions participant à la mise au point et à l'exécution du programme de terrain - s'est particulièrement attaché à réviser les procédures et méthodes actuelles qui s'appliquent à la totalité du cycle des projets de terrain (depuis la conception du projet en passant par sa planification, sa formulation/conception, son exécution jusqu'à son achèvement et son suivi). Ce travail intensif effectué par des cadres supérieurs exécutifs, techniques et administratifs s'est traduit par l'introduction dans les procédures d'une série de modifications liées entre elles et comportant notamment la délégation de plus larges responsabilités au personnel de terrain, de façon à faciliter et à renforcer la gestion des opérations des projets de la FAO à tous les stades. L'ensemble des mesures ainsi convenues par le Comité, environ 33 dans un premier temps, fait maintenant l'objet d'un suivi très attentif. L'amélioration des opérations de projet est constamment à l'ordre du jour du Comité.
- 2.6 L'exercice a en outre vu s'instaurer une liaison fructueuse entre la FAO et le PNUD pour l'examen des problèmes et difficultés rencontrés dans la planification et la mise en oeuvre de cet important programme de terrain. Si une grande partie de cette activité se déroule sur une base quotidienne entre les fonctionnaires intéressés des deux Organisations, en 1988 et 1989 des examens intensifs de l'ensemble du programme FAO/PNUD au niveau mondial et régional ont été entrepris à Rome par de hauts responsables des deux institutions. La FAO a aussi été étroitement associée au PNUD pour l'introduction de mécanismes de suivi de projets plus systématique, avec expérimentation conjointe sur le terrain. Au cours de l'exercice, la FAO et le PNUD ont en outre coopéré à la mise en route de la préparation des nouveaux arrangements concernant le

remboursement des dépenses d'appui par le PNUD (applicables à partir de 1992), ainsi qu'en ont été informés le Comité du programme à sa cinquante-huitième session et le Comité financier à sa soixante-sixième session.

- 2.7 Les consultations régulières et examens de projets et de programmes avec les principaux donateurs de Fonds fiduciaires se sont intensifiés au cours de l'exercice. Cela a permis dans plusieurs cas importants d'améliorer les approches adoptées pour l'exécution de ces types d'activités, notamment en mettant en place des moyens spéciaux de programmation et de formulation et de nouvelles procédures de gestion financière permettant une plus grande souplesse opérationnelle. Afin d'harmoniser encore plus les procédures, les principaux éléments de la nouvelle présentation révisée des projets du PNUD ont aussi été appliqués aux projets des Fonds fiduciaires.
- 2.8 Enfin, il convient de mentionner que - du fait notamment des enseignements tirés de l'évaluation des projets rapportés dans le présent document - la FAO a, depuis 1985, assuré des cours de formation du personnel en vue d'améliorer la conception et la formulation de ses projets de coopération technique. Ces cours ont été développés pendant l'exercice. A ce jour, environ 300 personnes du Siège et de terrain ont participé à 35 cours spécialement conçus à cet effet, qui sont aussi ouverts au personnel intéressé des institutions soeurs. Il convient également de noter que des stages d'information intensifs spécialement destinés aux directeurs de projets nationaux se déroulent maintenant au Siège (voir Chapitre QUATRE, Section C).

#### B. EVALUATION DES PROJETS PAR LES REPRESENTANTS DE LA FAO

- 2.9 Au début de 1989, les représentants de la FAO ont effectué une enquête sur les performances des projets en cours et récemment achevés dans leurs pays d'affectation, selon des lignes directrices et une méthode d'évaluation simplifiée qui s'est révélée utile lors d'exercices similaires antérieurs. Pour effectuer cette enquête, les représentants ont consulté les conseillers techniques principaux et le personnel des projets sur le terrain, les autorités nationales et locales, le personnel de terrain du PNUD et - le cas échéant - les représentants sur le terrain des donateurs multi-bilatéraux.
- 2.10 Soixante-treize représentants de la FAO ont fourni à cette occasion leur évaluation par pays (résumée ici). Si la qualité et l'étendue de ce travail varient évidemment selon le représentant de la FAO et la situation dans le pays en cause (par exemple, dans certains pays, en raison de catastrophes naturelles ou dues à l'action de l'homme, l'enquête s'est révélée problématique), pour la période de deux ans considérée, la couverture des projets et des pays est plus importante que jamais auparavant.
- 2.11 L'enquête dont il est fait état ici comprend deux éléments de base: (i) le classement des projets selon un barème allant de 1 (très médiocre) à 5 (très bon) fondé sur six critères de base (objectifs, conception, participation gouvernementale, résultats, transfert de compétences, perspectives d'action consécutive), et (ii) des

commentaires qualitatifs sur les performances du projet, pour lesquelles les représentants de la FAO ont été incités à présenter objectivement les obstacles réels à l'efficacité du projet ainsi que ce qu'ils considèrent être les ingrédients du succès.

2.12 Comme en 1986-87, les représentants de la FAO ont été invités à ne classer que les projets du PNUD et des Fonds fiduciaires opérationnels ou récemment achevés et à laisser de côté les projets dont l'exécution ne fait que commencer. Concernant les projets du PCT, il leur a été demandé de fournir une appréciation globale de leur efficacité au cours de la période et des principaux usages auxquels ces très petits projets à décaissement rapide ont été appliqués.

2.13 Comme on le verra au Tableau 2.1 ci-dessous, l'enquête relative à cet exercice porte sur 598 projets du PNUD et 190 projets de Fonds fiduciaires, au total 788 projets dans 85 pays. Comparé aux exercices précédents, cela représente un nouvel accroissement notable du nombre total de projets évalués par les représentants de la FAO. En particulier, le nombre de projets du PNUD inclus dans l'enquête a augmenté d'environ 30 pour cent par rapport à 1986-87, témoignant de l'accélération de l'aide au titre de ce programme. En revanche, le nombre de projets des Fonds fiduciaires évalués a encore baissé (de 27 pour cent), mais ceci peut être dû en partie au fait que l'évaluation ne porte pas sur certaines activités financées par des Fonds fiduciaires comme le BNUS, l'OSRO, la lutte contre les acridiens et d'autres activités dont la nature et le contenu sont très différents et ne peuvent donc être véritablement comparés aux activités plus habituelles de coopération technique de la FAO (certains de ces types de projets avaient été inclus dans les enquêtes précédentes).

Tableau 2.1

NOMBRE DE PROJETS EVALUES PAR LES REPRESENTANTS DE LA FAO

| Financement       | <u>1980-81</u><br>(49 pays) | <u>1982-83</u><br>(71 pays) | <u>1984-85</u><br>(77 pays) | <u>1986-87</u><br>(81 pays) | <u>1988-89</u><br>(85 pays) |
|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| PNUD              | 366                         | 384                         | 429                         | 456                         | 598                         |
| Fonds fiduciaires | 81                          | 254                         | 298                         | 259                         | 190                         |
| <b>TOTAL</b>      | <b>447</b>                  | <b>638</b>                  | <b>727</b>                  | <b>715</b>                  | <b>788</b>                  |

2.14 Les résultats de la présente enquête sont indiqués en face de ceux des précédents exercices au Tableau 2.2 ci-dessous. La clarté des objectifs des projets (78 pour cent considérés comme "bons" et seulement 5 pour cent comme "médiocres") a continué de recueillir les meilleures notes données par les représentants de la FAO, tandis que la conception des projets (58 pour cent de "bons", 9 pour cent de "médiocres") et les résultats des projets (55 pour cent de "bons"

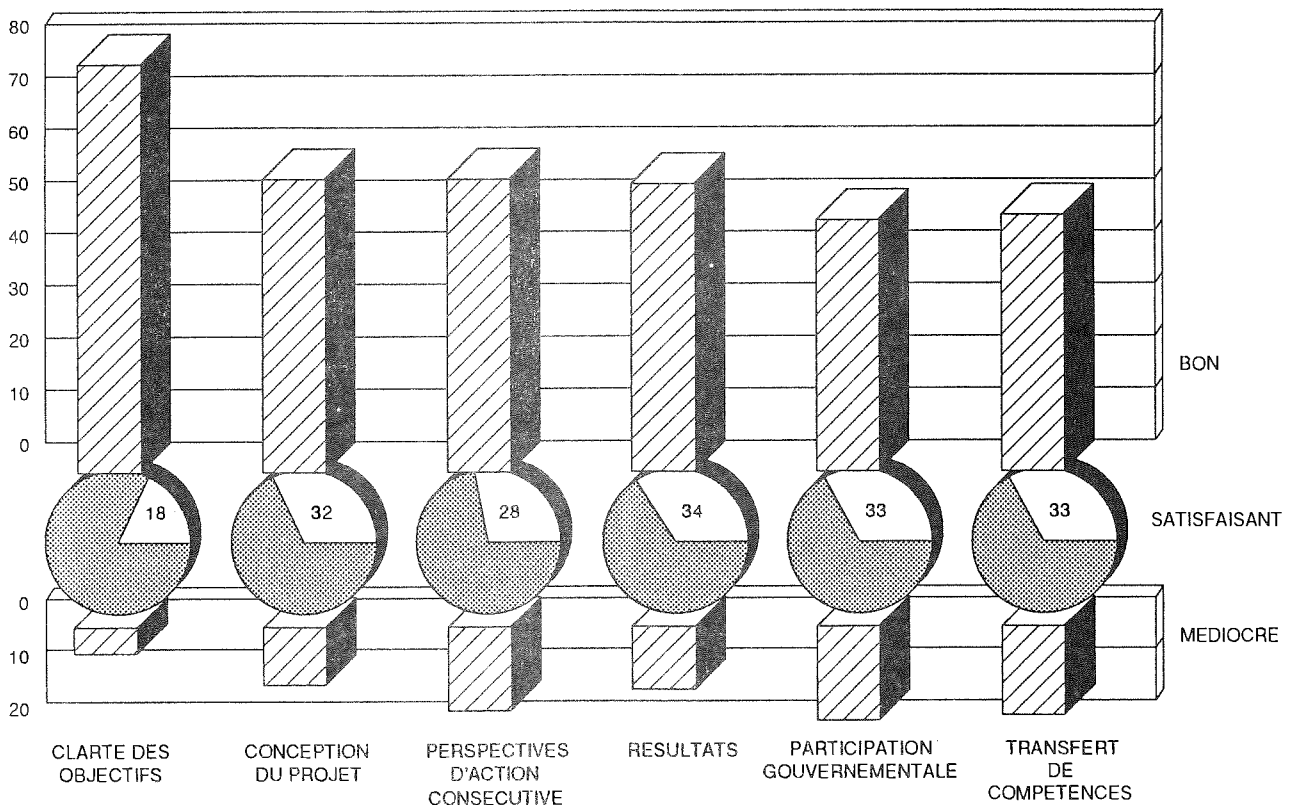
Tableau 2.2

VENTILATION DES PROJETS DE TERRAIN (PNUD ET FONDS FIDUCIAIRES)  
 SELON LA NOTATION ATTRIBUEE POUR LES DIVERS CRITERES  
 (en pourcentage des projets évalués)

| Critères<br>Exercice                 | Bon   |       |       | Satisfaisant |       |       | Médiocre |       |       |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|--------------|-------|-------|----------|-------|-------|
|                                      | 84-85 | 86-87 | 88-89 | 84-85        | 86-87 | 88-89 | 84-85    | 86-87 | 88-89 |
| Clarté des objectifs                 | 81    | 79    | 78    | 15           | 16    | 18    | 4        | 5     | 5     |
| Conception du projet                 | 65    | 63    | 58    | 26           | 27    | 32    | 9        | 10    | 9     |
| Participation<br>gouvernementale     | 54    | 49    | 48    | 31           | 30    | 33    | 15       | 21    | 18    |
| Résultats                            | 58    | 56    | 55    | 30           | 28    | 34    | 12       | 16    | 12    |
| Transfert de<br>compétences          | 50    | 47    | 49    | 31           | 30    | 33    | 19       | 23    | 17    |
| Perspectives d'action<br>consécutive | 59    | 53    | 56    | 28           | 27    | 28    | 13       | 20    | 16    |

et 12 pour cent de "médiocres") semblent être à peu près au même niveau qu'auparavant (encore que, pour la **conception**, le pourcentage de projets classés "bons" soit un peu plus bas). Ces résultats sont illustrés au graphique 2.1.

Graphique 2.1 - EVALUATION DES PROJETS DE TERRAIN EN 1988-89  
 (PNUD ET FONDS FIDUCIAIRES)  
 (pourcentage)



- 2.15 Il ressort de ces résultats que les performances constatées sont à peu près les mêmes qu'en 1986-87, avec cependant quelques différences. En particulier, on peut rappeler qu'en 1986-87, il y a eu une baisse (par rapport à 1984-85) des notes attribuées par les représentants de la FAO en matière de participation gouvernementale, de transfert des compétences et de perspectives d'action consécutive. Cette baisse a été particulièrement sensible du fait qu'il s'agissait de domaines dans lesquels des progrès semblaient avoir été réalisés pendant les huit à dix années précédentes. Les performances dans ces domaines sont restées relativement faibles en 1988-89, mais il semble malgré tout y avoir eu une reprise partielle (en fait, le classement du transfert des compétences a même été légèrement meilleur qu'en 1984-85). Cependant, avec respectivement 18, 17 et 16 pour cent du total des projets jugés "médiocres", les performances dans ces trois domaines demeurent préoccupantes.
- 2.16 Lorsqu'on lit les commentaires généraux et particuliers des représentants de la FAO sur les opérations des projets, il apparaît clairement que les difficultés persistantes que connaissent les pays bénéficiaires au plan économique et à celui du budget national ont inévitablement des incidences sur un système de projet tripartite qui suppose la disponibilité de moyens de contrepartie en personnel et en matériel et, lorsque cela se justifie, celle de ressources humaines et financières qui puissent être affectées à l'action consécutive. Or, compte tenu des difficultés financières que ne cessent de rencontrer les gouvernements et de la nécessité d'ajustement due à la dette extérieure, cette disponibilité est devenue l'exception plutôt que la règle en particulier dans les PMA. Cela étant, comme l'ont signalé plus loin certains représentants de la FAO basés dans des PMA, dans certains cas notables, des gouvernements ont pris des mesures extraordinaires pour assumer leur rôle dans le soutien des projets.
- 2.17 Comme on le voit au Tableau 2.3 ci-dessous, le classement des projets par les représentants de la FAO dans les PMA et les autres pays présente des différences considérables. 366 des 788 projets objet de l'étude (46 pour cent) opéraient dans des PMA contre 422 (54 pour cent) dans d'autres pays.
- 2.18 Comme le montre le tableau, la notation des projets des PMA a été inférieure pour tous les critères évalués par les représentants de la FAO. Cependant, ce qui est intéressant, c'est que certains critères ont fait l'objet de notations relativement beaucoup plus basses que d'autres. Ainsi, bien que le critère de clarté des objectifs soit noté plus bas, il faut cependant noter que 70 pour cent des projets des PMA ont été jugés "bons" à cet égard et que seulement 7 pour cent ont été jugés "médiocres". S'agissant de la conception du projet, 87 pour cent des projets des PMA ont été jugés "bons" ou "satisfaisants", seuls 13 pour cent étant jugés "médiocres"; en ce qui concerne les résultats, le schéma est à peu près analogue.



Tableau 2.3

COMPARAISON DES CLASSEMENTS PAR LES REPRESENTANTS DE LA FAO  
DANS LES PMA ET LES AUTRES PAYS  
(pourcentage des projets pour lesquels les critères ont été  
pris en considération)

| Critères<br><br>Exercice          | Bon            |     | Satisfaisant   |     | Médiocre       |     |
|-----------------------------------|----------------|-----|----------------|-----|----------------|-----|
|                                   | Autres<br>pays | PMA | Autres<br>pays | PMA | Autres<br>pays | PMA |
| Clarté des objectifs              | 85             | 70  | 13             | 23  | 2              | 7   |
| Conception du projet              | 64             | 53  | 31             | 34  | 5              | 13  |
| Participation gouvernementale     | 56             | 39  | 29             | 38  | 14             | 23  |
| Résultats                         | 61             | 48  | 31             | 36  | 8              | 16  |
| Transfert de compétences          | 59             | 39  | 29             | 37  | 12             | 24  |
| Perspectives d'action consécutive | 59             | 52  | 30             | 26  | 11             | 22  |

- 2.19 Les écarts les plus notables concernent les trois critères déjà mentionnés de participation gouvernementale, transfert de compétences et perspectives d'action consécutive; ils ont tous été notés nettement plus bas dans les PMA; par rapport aux autres pays, leurs notations se situent entre 10 et 12 pour cent en dessous. Cependant, il faut souligner que - en dépit des graves difficultés évoquées plus haut - plus des trois quarts des projets des PMA ont été jugés par les représentants de la FAO "bons" ou "satisfaisants" dans ces trois aspects les plus faibles et que les perspectives d'action consécutive restaient "bonnes" dans la majorité des cas.
- 2.20 Ces résultats différenciés semblent indiquer que, particulièrement dans les PMA, les projets dont les objectifs sont considérés comme "bons" et la conception raisonnablement "satisfaisante" se heurtent à des problèmes sur le plan de la participation gouvernementale et du transfert de compétences (pour les raisons générales notées plus haut). Cependant, la très grande majorité de ces projets continue de présenter des résultats et des perspectives d'action consécutive "bons" ou "satisfaisants". Certains des commentaires des représentants de la FAO évoqués plus loin font allusion à cette situation. Bien qu'ils ne soient pas strictement comparables, l'analyse des rapports d'évaluation relatifs à chaque projet dans les PMA et dans les autres pays (Section C ci-après) a permis de mettre en lumière les facteurs sous-jacents et de faire ressortir les difficultés et les ingrédients du succès les plus courants des projets situés dans les PMA.
- 2.21 Une comparaison entre les résultats des projets du PNUD et ceux des projets des Fonds fiduciaires n'ont révélé que des différences marginales de notation. Si les projets financés par le PNUD ont obtenu des notes légèrement plus élevées sur le plan des objectifs et de la conception, ceux des fonds fiduciaires ont paru rencontrer légèrement moins de difficultés sur le plan de la participation gouvernementale. Ce dernier résultat peut tenir au fait que certains donateurs de Fonds fiduciaires ont été disposés à apporter un

financement supplémentaire lorsque les gouvernements ne remplissaient pas toutes leurs obligations de contrepartie, mais les légères différences de classement ne peuvent guère être considérées comme significatives.

- 2.22 Au niveau des régions, l'Asie et le Pacifique continuent de présenter le niveau global de classement le plus élevé - la notation correspondant aux critères de participation gouvernementale et de transfert de compétences étant nettement plus élevée que la moyenne. Bon nombre de pays de la région sont très habitués à planifier et à tirer le meilleur parti de la coopération technique fournie par la FAO et ont mis en place des moyens efficaces et bien au point à cet effet; une grande partie de ces pays disposent d'une réserve de personnel technique qualifié prêt à opérer. En revanche, la région Afrique a, d'une façon générale, obtenu de moins bonnes appréciations - du fait de la prédominance des PMA - tandis que l'Amérique latine et les Caraïbes ont obtenu des notes relativement bonnes des représentants de la FAO dans le domaine du transfert de compétences (de nombreux projets de la région sont presque exclusivement consacrés à la formation).
- 2.23 Concernant les projets du PCT, il convient de rappeler que les représentants de la FAO n'ont pas été invités à les classer individuellement, mais à donner une appréciation sommaire de leurs performances et des progrès réalisés (encore qu'il y ait eu beaucoup de commentaires qualitatifs sur des projets individuels du PCT, dont certains sont évoqués plus loin).
- 2.24 Les performances des projets du PCT ont traditionnellement été très bien notées par les représentants de la FAO et il en est de même pour le présent exercice. La plupart des représentants ont spécifiquement mentionné l'appréciation extrêmement favorable de ces projets par les gouvernements bénéficiaires, du fait de leur absence de formalités administratives et de leur rapidité d'exécution ainsi que des résultats concrets obtenus. Toute une gamme d'utilisations efficaces du PCT ont été mentionnées, cependant que des références fréquentes étaient faites aux opérations "relais" critiques - aboutissant à un accroissement de l'assistance technique ou même des activités d'investissement (impliquant souvent des donateurs bilatéraux). Dans un nombre limité de cas, cependant, des représentants ont cité des retards regrettables dans l'exécution des projets du PCT et la déception des gouvernements devant la lenteur de réaction de la FAO.

#### Observations des représentants de la FAO sur la performance des projets

- 2.25 Si l'exercice de notation permet d'avoir une vue large et globale de l'état des projets sur le terrain ainsi qu'une comparaison avec les années précédentes, les observations qualitatives des représentants de la FAO peuvent donner des indications sur les raisons pour lesquelles certains projets semblent fonctionner mieux que d'autres. Ces commentaires ont été demandés aux représentants de la FAO à la fois sur les projets individuels et sur l'ensemble des activités de terrain de la FAO dans leurs pays d'affectation. Ils donnent une image - même si elle est subjective - de la réalité des problèmes quotidiens et des moyens utilisés pour les résoudre dans les opérations des projets.

2.26 Il n'est pas inutile de faire quelques remarques d'ordre général sur ces réponses. La première concerne la gestion du projet sur le terrain, que plusieurs représentants préconisent d'inclure comme critère spécifique dans l'exercice de notation. Une grande partie de ce que les représentants de la FAO avaient à dire impliquait que la réussite ou l'échec des projets dépendait dans une large mesure du talent avec lequel ils étaient gérés et en particulier de l'aptitude des directeurs de projets (nationaux ou internationaux) et des conseillers techniques principaux (toujours recrutés au niveau international) à adapter le contenu et l'orientation du projet aux changements qui interviennent continuellement dans le pays. Cela semble être le point de vue en particulier des représentants de la FAO basés dans les PMA et peut expliquer en partie la raison pour laquelle beaucoup de projets dans ces pays réussissent malgré les difficultés évoquées plus haut.

2.27 Les exemples de ces changements sont nombreux et divers et comprennent: des changements de responsables au ministère ou dans l'institution nationale/locale à laquelle le projet est lié, l'évolution des rôles et mandats des institutions hôtes, y compris l'apparition d'autres institutions ayant des fonctions similaires (et qui pourraient se révéler de meilleurs organes de liaison pour le projet), des changements de priorité du développement agricole - consécutifs éventuellement aux changements évoqués plus haut ou à un changement de gouvernement, un affaiblissement prononcé de la situation financière/budgétaire nationale, des mutations soudaines de responsables nationaux-clés du projet (y compris le personnel de contrepartie), des pénuries imprévues de matériel et de matières premières indispensables (par exemple véhicules et essence), etc.

2.28 Dans ces conditions, l'utilité absolue d'une conception du projet élaborée et bien précise, telle qu'elle figure dans le document de projet (PRODOC), devient relative. C'est pourquoi de nombreux représentants de la FAO ont cité la nécessité de rester souples et de tendre à réviser constamment (ou du moins très régulièrement) les plans de travail des projets. Ce point de vue s'applique aussi au délai qui s'écoule entre l'approbation du projet et le démarrage des activités sur le terrain - qui peut souvent être de 6 à 7 mois. Comme l'a noté un représentant:

"Du fait de l'évolution rapide de la situation, les objectifs et la conception d'un projet approuvé sont parfois périmés lorsque les activités démarrent effectivement. Il est alors impératif que le directeur du projet/conseiller technique principal établisse dès son arrivée des plans de travail révisés et il peut même être nécessaire d'organiser très rapidement un examen tripartite complet. Ceci s'est produit dans deux cas".

2.29 De nombreux exemples ont été cités où l'un ou plusieurs objectifs de la conception initiale du projet étaient devenus sans objet (ou beaucoup moins utiles que prévu), y compris des cas où il aurait mieux valu supprimer des séries entières d'activités tout en renforçant et/ou en complétant d'autres. L'aptitude à effectuer ces changements était liée au facteur-clé suivant: opportunité et intérêt manifesté par le gouvernement, comme l'a noté un représentant de la FAO basé en Amérique latine:

"Lorsqu'il est apparu que l'objectif de recherche/vulgarisation n'avait plus d'importance (du fait qu'il avait été repris dans le cadre d'un programme national avec le soutien d'un important organisme bilatéral), des révisions ont été effectuées de façon que le projet puisse se concentrer sur ses autres objectifs principaux, notamment la planification. Ainsi, les ressources ont été focalisées sur un domaine [la planification du développement régional] où le gouvernement reconnaissait et appréciait vivement le rôle du projet".

2.30 Sur la question de la gestion des projets, les représentants de la FAO ont souvent fait référence à certaines tendances nouvelles et en particulier à l'évolution vers une plus forte direction nationale par la nomination de directeurs nationaux de projets. Ici, l'interaction entre ces directeurs et les conseillers techniques principaux et d'autres personnels recrutés au plan international - ainsi que les relations des directeurs nationaux avec leurs propres institutions/ministères - ont été jugées extrêmement importantes pour une bonne gestion des projets. Cet aspect est examiné au Chapitre QUATRE (Section C).

2.31 Un autre aspect qui ne figure pas dans les notations mais qui est souligné dans les commentaires des représentants de la FAO est celui des délais. Dans un certain nombre de cas, aussi bien dans les PMA que dans d'autres pays, le délai fixé pour la réalisation des objectifs des projets a été jugé insuffisant par les représentants. Comme l'a remarqué l'un d'entre eux basé en Afrique:

"La plupart des projets financés par le PNUD et par les Fonds fiduciaires ont une durée de deux, trois ou quatre ans au plus. Nous avons constaté que c'est parfois insuffisant pour assurer de façon adéquate la planification et l'exécution des activités qui doivent avoir un effet significatif sur le développement agricole. L'assistance technique constitue un investissement à long terme en ressources humaines et il convient d'en tenir compte et de fixer des délais plus longs pour les projets".

2.32 En fait, la prise en compte insuffisante du facteur temps dans les projets se traduit (au moins en partie) par le fait que beaucoup d'entre eux se prolongent par une deuxième "phase", une troisième et parfois davantage; cette pratique a soulevé des objections accompagnées du commentaire suivant: "Le projet a été inefficace, de sorte qu'il a fallu le prolonger. Cette pratique devrait être réduite au minimum". Le fait est que ce processus de prolongation des projets n'est souvent qu'un moyen administratif de reconnaître que - pour obtenir l'effet voulu - il faut parfois prolonger la coopération technique de base beaucoup plus longtemps que ne le permet la pratique actuelle. Comme l'a dit un autre représentant de la FAO basé en Afrique:

"Un certain nombre de projets importants, en particulier relatifs à la formation et au renforcement institutionnel, doivent avoir un horizon de sept à huit ans ou même plus. Ils faut les évaluer/réviser tous les deux ou trois ans, mais il leur faut au moins autant de temps pour exercer l'influence nécessaire sur les problèmes qu'ils cherchent à résoudre".

2.33 En liaison avec ce facteur temps, plusieurs représentants de la FAO ont évoqué la nécessité d'une "approche de programme" marquée de l'assistance. En fonction de l'expérience acquise dans leurs pays d'affectation, ils considèrent que l'assistance devrait - dans toute la mesure du possible - être axée sur les principaux domaines de priorité des gouvernements (c'est-à-dire tels qu'ils figurent dans le plan national) sous forme de programmes à long terme convenus, soumis à ajustements à la suite de réunions périodiques entre le gouvernement, la FAO et les institutions de financement concernées. Si cette approche risque de limiter quelque peu les interventions sur le terrain de la FAO dans des domaines qui n'entrent pas dans les programmes convenus, elle pourrait en revanche faciliter la gestion et l'appui technique, améliorer la coordination des efforts dans des secteurs donnés et assurer un niveau régulier et prévisible d'activités sur une longue période. Dans certains pays, les représentants de la FAO ont laissé entendre que c'était déjà le cas.

2.34 Les notes attribuées pour les objectifs et la conception ont été relativement élevées. Les représentants ont généralement considéré que les objectifs étaient bien conçus, clairs et faciles à comprendre. Récemment, les cours de formulation de projets ont fortement mis l'accent sur la définition d'objectifs réalistes et le nouveau cadre de document de projet du PNUD (dont des éléments essentiels sont aussi appliqués aux projets de Fonds fiduciaires) le demande expressément. Alors que, lors des exercices précédents, on a souvent reproché aux projets d'avoir des objectifs trop ambitieux et irréalistes, cela a semblé être moins souvent le cas pour le présent exercice. Un représentant de la FAO basé en Asie a remarqué à ce propos:

"D'une façon générale, les nouvelles propositions reçues semblent beaucoup plus réalistes dans leurs objectifs qu'il y a trois ou quatre ans. Il semble qu'on ait compris que les projets de terrain ne sont qu'un élément d'un ensemble complexe d'activités de développement et que leurs objectifs doivent en tenir compte".

2.35 On a cependant critiqué dans un certain nombre de cas la trop grande dispersion des objectifs de projets nettement multidisciplinaires, en disant que les projets d'une portée plus limitée étaient plus faciles à exécuter et à accompagner et avaient par conséquent plus de chances de réussir. Le commentaire d'un représentant de la FAO au sujet d'un projet de développement rural en est un exemple:

"Le projet avait beaucoup trop d'objectifs pour que l'on puisse s'attendre à ce que des secteurs aussi divers soient traités en même temps. Même si la conception et le budget le permettaient, il n'était tout simplement pas possible de traiter sur tous les fronts des sujets qui auraient sans aucun doute dû être intégrés mais ne l'avaient jamais été dans la région".

2.36 Enfin, s'agissant des objectifs, un certain nombre de représentants ont émis l'avis qu'ils devaient être compris de tous les intéressés et que lorsqu'ils étaient interprétés de façon différente, la confusion qui en résultait faisait obstacle au progrès. Ainsi, comme l'a souligné un représentant:

"Il importe que les objectifs ne soient pas seulement explicites, mais formulés dans un langage commun compréhensible pour le gouvernement et le personnel de contrepartie. Il est indispensable que cela soit vérifié dans le pays dès le départ".

2.37 Comme le montre le Tableau 2.2, la conception des projets n'a été jugée "insuffisante" que dans moins de 10 pour cent des cas. On s'est beaucoup préoccupé récemment de l'améliorer, aussi bien à la FAO (par exemple avec l'extension à partir de 1987 des cours spéciaux de formulation de projets) qu'au PNUD, avec une collaboration étroite de la FAO pour l'introduction à la fin de la période 1987-88 de la présentation améliorée des documents de projets. Si le résultat de ces efforts récents n'est pas évident dans les notes attribuées par l'ensemble des représentants de la FAO à la conception pour le présent exercice (du fait que la plupart des projets étudiés avaient été conçus avant 1987), on s'attend à ce que leur effet global devienne important.

2.38 Contrairement au critère des objectifs, pour lequel près de 80 pour cent des projets ont été jugés "bons", la conception a été considérée comme "bonne" dans environ 60 pour cent des cas; autrement dit, si de nombreux projets peuvent avoir de "bons" objectifs, leur conception globale est jugée "satisfaisante". Contrairement aux objectifs, la conception peut être considérée comme un facteur plus complexe à apprécier et présente plus de pièges potentiels pour ceux qui s'occupent des projets de terrain. Comme l'a observé un représentant de la FAO basé dans un pays des Caraïbes:

"Il est presque impossible qu'une conception de projet soit parfaite, ou même parfois presque parfaite, quel que soit le soin qu'on y met. Tant de variables interviennent qu'une conception "fixée" au départ nécessitera toujours dans la pratique des modifications notables. Cela dit, les projets semblent en général être mieux conçus qu'auparavant".

2.39 De toutes les critiques relatives à cet aspect, les plus fréquentes ont été que la conception des projets était "trop vague". Comme on l'a déjà vu, il a aussi parfois été dit qu'elle ne prenait pas en compte le temps nécessaire pour transformer les produits du projet en résultats. Certains représentants de la FAO ont signalé que les plans de travail n'étaient pas suivis ou tenus à jour.

2.40 Un problème de conception qui semble avoir persisté dans trop de cas est l'absence d'évaluation de l'environnement institutionnel dans lequel les projets doivent être exécutés. Un représentant de la FAO basé dans un pays d'Afrique australe a décrit un cas de ce genre:

"Les objectifs sont énoncés clairement et systématiquement mais, comme dans un certain nombre d'autres projets, on ne peut considérer la conception que comme satisfaisante, car elle a omis de prendre en compte les problèmes pratiques potentiels d'exécution, notamment l'inadaptation des dispositifs institutionnels locaux".

2.41 Dans le souci de remédier à ce type de problèmes, les représentants de la FAO participent désormais systématiquement à la vérification des dispositifs institutionnels locaux proposés pour les nouveaux projets, et ils soumettent dorénavant au Siège une analyse détaillée avant que le document de projet soit mis en forme définitive; cette action vise à réduire au minimum ce type de difficultés.

2.42 Beaucoup d'exemples positifs ont été donnés de résultats utiles des projets - en dépit souvent de problèmes graves tels que manque de moyens en personnel et matériel de contrepartie. Un représentant de la FAO a ainsi jugé un important projet FAO/PNUD:

"Le projet a produit une base solide, en termes de recommandations, de recherche et de vulgarisation, d'études sur la conversion, le transport et la commercialisation, pour une expansion substantielle de l'industrie cotonnière - dont il y a déjà des signes très positifs. Le travail du projet a déjà abouti à l'approbation d'un important prêt d'une banque de développement en faveur de ce secteur".

2.43 Beaucoup de remarques encourageantes de ce genre ont été faites, ce qui indique que, bien que la plupart des projets étudiés ne soient pas terminés, les résultats et l'incidence potentielle étaient déjà évidents dans un grand nombre de cas. A cet égard, on a aussi souvent évoqué les résultats concrets des projets du PCT. Dans un grand pays d'Asie, le représentant de la FAO a noté:

"L'année dernière, environ 20 pour cent des élevages avicoles ont été détruits par un virus non identifié. La FAO a rapidement réagi par l'intermédiaire du PCT et fourni des experts pour identifier le virus et lancer le processus de contrôle des dommages et de traitement".

2.44 Comme on l'a vu plus haut, de graves difficultés persistent dans le présent exercice en matière de participation gouvernementale et du transfert de compétences qui lui est très étroitement lié, en particulier - mais non pas seulement - dans les PMA. Il faut faire ici une distinction entre l'intérêt du gouvernement et sa participation. Rien ne montre que l'intérêt des gouvernements bénéficiaires pour les projets de la FAO ait diminué; en fait il semble plutôt plus vif que jamais, à en juger par l'importante réserve qui existe actuellement en ce qui concerne les nouveaux projets du PNUD, des Fonds fiduciaires et du PCT. Les représentants de la FAO ont souvent fait état de ce vif intérêt dans la plupart des cas - à la fois en général et au niveau des projets individuels. Un représentant de la FAO dans l'un des PMA les plus pauvres observait:

"Bien que les moyens soient sans aucun doute extrêmement limités, le gouvernement attache la plus haute importance aux activités de coopération technique de la FAO. Malgré les récentes compressions budgétaires du ministère, tous les efforts ont été faits pour veiller à ce que les projets soient convenablement accompagnés et dotés des contreparties voulues".

2.45 La participation gouvernementale a cependant été réduite ces dernières années en raison des difficultés financières et budgétaires bien connues qui caractérisent la majorité des pays du monde en développement. Même dans le cas d'un pays d'Asie relativement prospère, le représentant de la FAO a fait le commentaire suivant:

"Un problème particulier affecte actuellement l'impact et la réussite des projets dans le pays - le manque de fonds de contrepartie. Les budgets nationaux pour 1988 et 1989 ont été très fortement réduits comparés aux années précédentes et tous les ministères fonctionnent avec des crédits très réduits pour les activités de développement. Il n'y a presque pas de crédits pour la construction des installations des projets, les déplacements, les indemnités journalières de subsistance, les heures supplémentaires, etc."

2.46 Cette situation prévaut maintenant malheureusement sous une forme ou sous une autre dans beaucoup de pays et la conception et l'exécution des projets doivent de plus en plus en tenir compte. Elle pose évidemment un problème au niveau des projets de la FAO mais aussi sur un plan général; l'ensemble du système de développement des Nations Unies s'y attaque par l'intermédiaire de son Comité de coordination pour les activités opérationnelles (CCQF). De plus en plus, les projets couvrent à partir d'un financement international des éléments qui étaient auparavant financés par les budgets nationaux, et dans certains cas des incitations spéciales sont offertes pour obtenir les niveaux voulus de participation de personnel national.

2.47 Dans ces conditions, le transfert des compétences en souffre inévitablement, puisque - implicitement - une partie de ce transfert doit s'opérer par la formation sur le tas des personnels de contrepartie nationale (travaillant avec du personnel recruté internationalement) et bien entendu par les nombreux cours de formation plus formels, ateliers, missions d'étude, etc. que comprennent dorénavant la majorité des projets (les activités de formation formelle des projets sont décrites au Chapitre QUATRE Section B).

2.48 En ce qui concerne le personnel de contrepartie, de nombreux exemples positifs ont été cités de personnel national travaillant au côté d'experts de projets et à qui l'on confie progressivement des fonctions essentielles du projet (par exemple, la préparation et l'organisation de cours de formation spécialisée). Un représentant de la FAO dans un pays du Proche-Orient a dit:

"L'un des principaux résultats positifs de cet important projet [de mécanisation] a été la formation pratique approfondie reçue par une série de cadres de contrepartie. Ils ont acquis des compétences précieuses qu'ils ont transmises à leur tour par des cours de formation, de sorte que l'effet multiplicateur a été considérable".

2.49 Cependant, de graves problèmes ont souvent été évoqués à cet égard, notamment par un représentant de la FAO dans un pays d'Afrique autre que les PMA. Ici, le projet semble avoir atteint efficacement son groupe cible malgré les faiblesses des moyens de contrepartie:



"Si le transfert de compétences aux exploitants agricoles a été très bon, on ne peut pas en dire autant pour le personnel de terrain de contrepartie. L'institution dont il dépend s'est beaucoup affaiblie et manque de financement. L'insuffisance des rémunérations a encore contribué à l'insuffisance de motivation".

2.50 Etant donné qu'un aspect fondamental de la plupart des projets de terrain de la FAO et d'ailleurs de la plupart des projets de coopération technique du système de développement des Nations Unies consiste dans la participation la plus complète possible du personnel de contrepartie gouvernemental, il semble que ce soit devenu un domaine qui appelle un examen généralisé des problèmes rencontrés. Dans certains pays, ces problèmes sont en cours de résolution. Lorsqu'il existe des corps qualifiés de cadres techniques et administratifs nationaux, on a de plus en plus recours à l'emploi direct dans les projets de cadres nationaux (NPP - comme on le verra au Chapitre QUATRE). Cependant, lorsque le manque de nationaux techniquement qualifiés handicape gravement le développement agricole, la formation sur le tas effectuée dans le cadre des projets de la FAO reste extrêmement importante et utile.

2.51 Tout en restant limitées par les difficultés financières persistantes des pays bénéficiaires, les perspectives d'action consécutive à bien des projets semblent, de l'avis des représentants de la FAO, raisonnablement encourageantes. Ces derniers ont cité beaucoup de cas où les activités des projets avaient contribué à renforcer les institutions nationales, qui ont alors été en mesure d'entreprendre des tâches-clés lorsque l'apport de la FAO a pris fin. Un représentant de la FAO basé en Afrique a observé, s'agissant d'un organisme national de planification:

"Le projet est en bonne voie d'accomplir ses tâches de formation à la planification agricole, d'analyse des politiques et d'établissement des statistiques. Une équipe de contrepartie composée de cadres locaux appartenant à l'institution hôte a été mise en place et pourra prendre la suite de façon efficace".

2.52 Dans bien des cas, les représentants ont observé que le projet de la FAO n'était qu'un élément d'un chaîne d'événements encourageant le développement et se trouvait souvent en mesure de remplir un rôle de catalyseur. Divers exemples ont été cités d'activités de projets qui ont été absorbées dans des efforts de développement à grande échelle, parfois avec le soutien financier de la Banque mondiale et de la Banque de développement régionale, comme dans un cas signalé par un représentant de la FAO dans un pays d'Afrique du Nord:

"Les activités du projet sont progressivement prises en charge dans le contexte d'un important programme sectoriel de développement rural financé par la Banque mondiale. Les produits du projet ont fourni des informations de base précieuses pour ce programme et les activités sont maintenant en cours d'adaptation aux besoins de l'exécution".

- 2.53 Du côté négatif, les représentants ont mentionné un nombre non négligeable de projets qui ne présentaient que des perspectives limitées d'action consécutive (et d'impact), par exemple lorsque le principal produit était constitué par des études et lorsqu'il n'y avait pas eu suffisamment de participation et de formation du personnel national. On a cité aussi à cet égard des cas où le cadre institutionnel avait été mal défini et où une ou plusieurs institutions qui devraient obligatoirement être impliquées dans une action consécutive avaient été ignorées dans les activités du projet. Pourtant, il est remarquable que malgré ces diverses contraintes et insuffisances reconnues, un pourcentage aussi élevé des projets étudiés ont été jugés présenter de "bonnes" (56 pour cent) ou au moins "satisfaisantes" (28 pour cent) perspectives d'action consécutive.

#### C. SYNTHÈSE DES RAPPORTS D'ÉVALUATION 1987-88

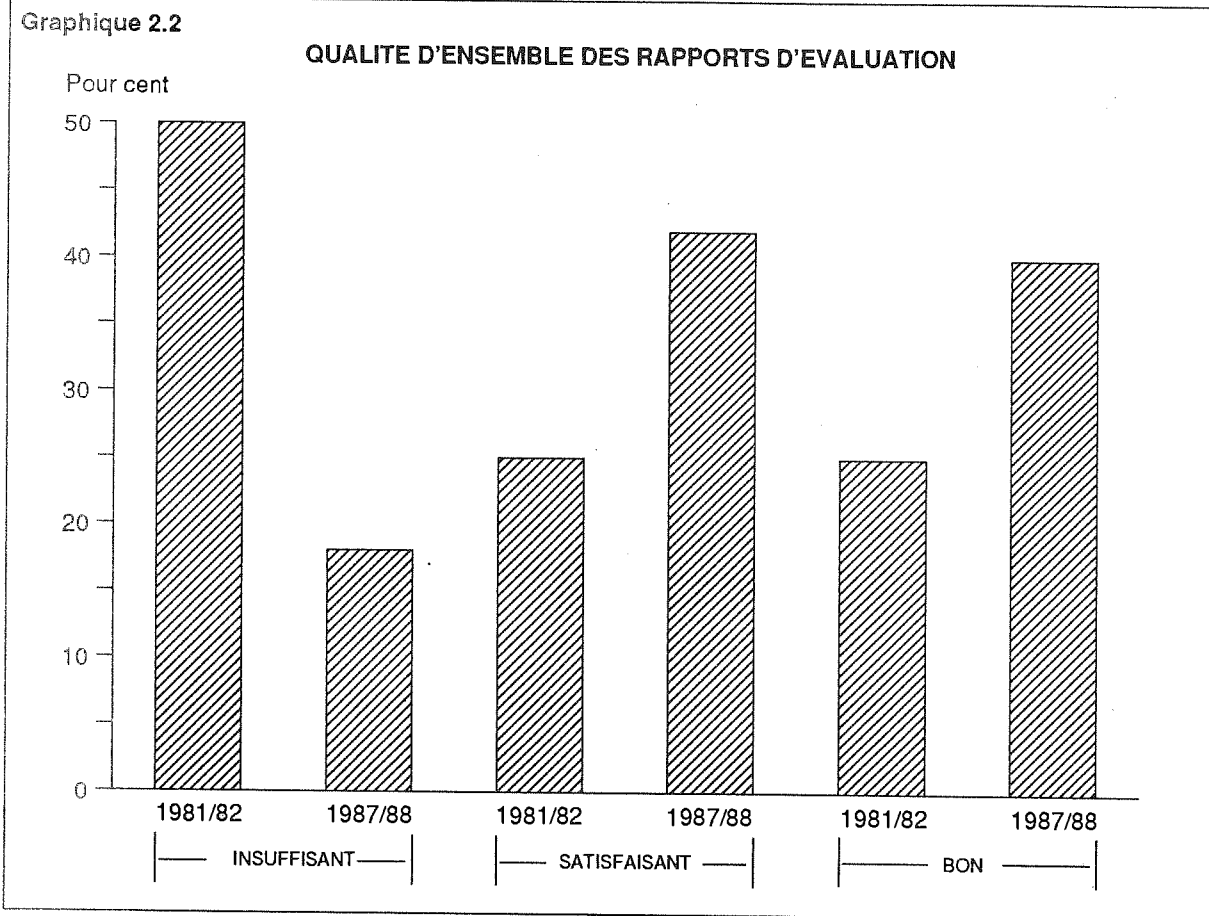
- 2.54 A chaque exercice, il est fait une synthèse des rapports d'évaluation<sup>1</sup> afin d'obtenir la rétroinformation nécessaire pour améliorer la formulation et l'exécution des projets de terrain. Comme par le passé, cette synthèse couvre: (i) l'évolution de la qualité des rapports d'évaluation, qui s'est très nettement améliorée ces dernières années grâce à l'amélioration des procédures d'évaluation; (ii) la situation de la conception, de l'exécution et des résultats des projets évalués, d'après les rapports des missions d'évaluation effectuées pendant l'exercice 1987-88.
- 2.55 Un effort particulier a été fait dans la présente synthèse pour tirer les enseignements des projets de la FAO exécutés dans les PMA en vue d'identifier les facteurs critiques qui influent sur les réalisations des projets dans ces pays.
- 2.56 Il faut souligner que les rapports d'évaluation ne reflètent pas entièrement la performance générale du programme de terrain de la FAO, car les projets soumis à évaluation tendent à être ceux qui appellent des actions correctives en raison de difficultés opérationnelles. Cette tendance a été particulièrement nette les années précédentes. Cependant, ces dernières années, le nombre annuel de projets évalués ayant augmenté, une plus forte proportion de projets sans problèmes ont également été soumis à évaluation, ce qui a réduit l'importance donnée précédemment aux "projets à problèmes". Ceci explique en partie que le tableau général soit meilleur.

---

1 Cette synthèse ne porte pas sur les évaluations de projets qui font partie des exercices d'évaluation thématique ou d'autres évaluations de programmes qui font l'objet de rapports distincts dans les instances appropriées.

### Missions et rapports d'évaluation

- 2.57 Les missions d'évaluation sont des exercices tripartites auxquels participent la FAO, les gouvernements membres et les organismes de financement. Les personnes qui ont été directement chargées de la sélection, de la formulation ou de l'exécution du projet soumis à évaluation sont en principe exclues des missions d'évaluation. Ceci est indispensable pour assurer l'objectivité et l'indépendance de jugement.
- 2.58 Après des augmentations successives au début des années 80, le nombre de missions d'évaluation de projet s'est stabilisé à environ 70 missions par an. Entre janvier 1987 et décembre 1988, 133 projets ont été évalués par 130 missions indépendantes. La FAO a participé à 129 évaluations. les donateurs à 128 et les gouvernements bénéficiaires, à leur discrétion, à 105 évaluations. Les ressources totales engagées pendant ces deux ans par les trois partenaires se sont élevées à 251 mois de travail pour 417 participants, soit près de deux mois de travail par évaluation, ce qui est conforme aux exercices précédents.
- 2.59 C'est l'Afrique qui a reçu le pourcentage le plus élevé de missions d'évaluation (44 pour cent), suivie de l'Asie et du Pacifique (35 pour cent), de l'Afrique du Nord et du Proche-Orient (11 pour cent) et de l'Amérique latine et des Caraïbes (7 pour cent). Les évaluations sont restées concentrées dans les secteurs couverts par les départements de l'agriculture (48 pour cent de l'ensemble des projets évalués), suivis par les forêts (23 pour cent), la politique économique et sociale (18 pour cent) et les pêches (11 pour cent). Près de 60 pour cent des projets évalués étaient des projets de grande ampleur dont les budgets dépassaient 1 million de dollars E.-U. Soixante et onze pour cent des projets étaient financés par le PNUD, le reste par les Fonds fiduciaires.
- 2.60 Depuis l'introduction de procédures révisées pour la conduite des évaluations par la FAO (en janvier 1985) et par le PNUD (en juillet 1987), la qualité des rapports d'évaluation s'est nettement améliorée. Les missions sont désormais guidées plus systématiquement sur tous les aspects-clés des projets (objectifs, conception, exécution, produits et effets). Les mandats des missions sont systématiquement réexaminés et soumis à l'approbation du Service de l'évaluation de la FAO et des missions participent régulièrement à des séances d'information et de rapport au Siège de la FAO, assurées à la fois par les unités techniques compétentes et par le Service de l'évaluation. Les rapports d'évaluation font l'objet d'un examen approfondi par le Service de l'évaluation ainsi que d'une vérification de leur logique interne et de leur cohérence. Il faut souligner qu'on ne cherche pas à modifier les conclusions et recommandations des missions, qui sont considérées comme étant le résultat des observations et jugements indépendants de la mission. Au cours de la période 1987-88, sept missions seulement ont été envoyées sur le terrain sans observer les nouvelles procédures du PNUD et les critères fixés dans les Directives d'évaluation de la FAO.



- 2.61 Selon les critères fixés dans les Directives de la FAO, la proportion de rapports d'évaluation jugés bons ou satisfaisants est passée de 50 pour cent en 1981-82 à 82 pour cent en 1987-88, comme le montre le graphique 2.2. La proportion de rapports jugés bons est passée d'un quart du total en 1981-82 à 40 pour cent en 1987-88.
- 2.62 Il reste des améliorations à apporter dans certains domaines-clés, en particulier dans l'analyse de la conception des projets, que les rapports d'évaluation de 1987-88 ont jugée inadéquate dans 31 pour cent des cas. La plupart des recommandations faites par les missions d'évaluation ont été considérées comme opérationnelles et d'application immédiate (72 pour cent des cas). Cependant, pour 25 pour cent des rapports, il y a eu des difficultés à appliquer toutes les recommandations formulées et, pour 3 pour cent des rapports (quatre cas), les recommandations ont été considérées d'une façon générale comme inapplicables ou non opérationnelles.
- 2.63 Les faiblesses qui persistent dans les travaux d'évaluation semblent tenir à deux facteurs: le délai insuffisant imparti aux missions pour effectuer à la fois leurs enquêtes de terrain et la rédaction de leurs rapports et le manque de familiarité des membres de la mission, en particulier du chef de mission, avec les concepts, techniques et terminologie de l'évaluation. Au cours de la période examinée, le délai imparti à 38 missions, soit environ 29 pour cent du total, s'est révélé insuffisant par rapport à leur mandat. Cinquante-six missions, soit environ 49 pour cent du total, ont été envoyées sur le terrain alors qu'un ou plusieurs de leurs membres ne

connaissaient pas le travail d'évaluation. C'est là une difficulté sérieuse rencontrée par tous les organismes des Nations Unies dans le domaine de l'évaluation. Comme on l'a vu plus haut, pour aider à remédier à cette situation, la FAO organise depuis 1985 à son Siège des cours destinés au personnel chargé de la formulation des projets - cours qui comportent également une formation en matière de suivi et d'évaluation. En avril 1989, ces cours avaient déjà été suivis par 300 personnes.

Evaluation de la conception, de l'exécution et des résultats des projets

2.64 Les conclusions des missions d'évaluation sur la conception, l'exécution, les produits et les effets des projets sont résumées au Tableau 2.4. La tendance à l'amélioration de la conception et de l'exécution des projets, par rapport au début de la décennie (données de 1981-82), est remarquable. On peut s'en féliciter, surtout du fait que ces améliorations concernent les domaines qui sont plus directement du ressort de la FAO, des donateurs et des gouvernements. Cependant, des améliorations analogues au niveau des résultats des projets semblent se réaliser plus lentement; l'évolution de l'appréciation des produits a été négligeable, bien que les effets d'un plus grand nombre de projets aient été jugés "satisfaisants" (le chiffre passant de 34 pour cent en 1981-82 à 61 pour cent en 1987-88). Cette évaluation optimiste indique probablement que les pays bénéficiaires sont plus disposés à mettre à profit les produits des projets pour atteindre les objectifs recherchés.

Tableau 2.4

EVALUATION GLOBALE DE LA CONCEPTION, DE L'EXECUTION ET DES RESULTATS DES PROJETS

| Aspect-clé/<br>Eléments<br>d'évaluation | Nbre de rapports<br>dans lesquels<br>cet élément a<br>été évalué 1/ |         | Pourcentage d'appréciation |         |               |         |              |         |
|---|---|---------|----------------------------|---------|---------------|---------|--------------|---------|
|   |   |         | Bonne                      |         | Satisfaisante |         | Insuffisante |         |
| Exercice                                | 1981-82   | 1987-88 | 1981-81                    | 1987-88 | 1981-82       | 1987-88 | 1981-82      | 1987-88 |
| Conception                              |   |         |                            |         |               |         |              |         |
| - objectifs immédiats                   | 45  | 124     | 11                         | 47      | 29            | 39      | 60           | 14      |
| - conception globale                    | 44  | 127     | 14                         | 31      | 20            | 46      | 66           | 23      |
| Exécution                               | 57  | 117     | 12                         | 32      | 42            | 52      | 46           | 16      |
| Résultats                               |   |         |                            |         |               |         |              |         |
| - produits                              | 75  | 123     | 31                         | 33      | 52            | 51      | 17           | 16      |
| - effets                                | 59  | 104     | 25                         | 27      | 34            | 61      | 41           | 12      |

1/ Nombre total de rapports: 80 en 1981-82; 133 en 1987-88.

### Conception des projets

- 2.65 Une bonne conception implique que le projet comporte la hiérarchie voulue de résultats recherchés, des bénéficiaires bien définis, des liens cohérents entre les intrants, les produits et les objectifs et des ressources suffisantes (en personnel, matériel et autres) pour produire les résultats recherchés. La proportion de projets bien ou assez bien conçus augmente régulièrement. En 1987-88, la conception de 77 pour cent des projets évalués a été jugée bonne ou satisfaisante contre 34 pour cent en 1981-82. Il n'en demeure pas moins qu'une grande proportion de projets continuent d'accuser certains défauts de conception (qui ne figurent pas dans le tableau). Il s'agit notamment d'un cadre institutionnel inapproprié (61 pour cent des 133 projets évalués en 1987-88), d'une mauvaise définition ou d'une absence d'objectifs de produits (43 pour cent) et de plans de travail insuffisants ou irréalistes (49 pour cent). Malgré les améliorations notables constatées depuis 1981-82, la proportion de projets considérés comme bien conçus reste relativement faible: 31 pour cent des projets évalués en 1987-88.

### Exécution

- 2.66 L'expérience montre que l'efficacité d'exécution dépend de plusieurs facteurs: (i) un ferme appui politique et financier du gouvernement; (ii) un recrutement en temps voulu et une performance satisfaisante du personnel tant national qu'international; (iii) la fourniture au moment voulu de l'équipement, des installations et autres apports nécessaires; (iv) une gestion efficace du projet, un soutien administratif et un appui technique appropriés de la FAO.
- 2.67 D'une façon générale, les rapports des missions d'évaluation indiquent que tous ces éléments étaient présents et l'exécution a été jugée "bonne" ou "satisfaisante" dans 84 pour cent des cas en 1987-88, contre 54 pour cent en 1981-82. Des améliorations notables (appréciation bonne ou satisfaisante) ont été signalées dans les domaines suivants: soutien politique du gouvernement, 83 pour cent des projets évalués en 1987-88 contre moins de la moitié en 1981-82; prestations du personnel, en particulier national, 81 pour cent des projets évalués en 1987-88 contre seulement un tiers en 1981-82; qualité de la gestion du projet, 74 pour cent des projets évalués en 1987-88 contre 39 pour cent en 1981-82.
- 2.68 D'autres aspects plus routiniers de l'exécution ont également évolué dans un sens positif. Par exemple, la fourniture de personnel national s'est améliorée en ce sens que la proportion des personnes nommées sans retard est passée de 60 pour cent en 1981-82 à 74 pour cent en 1987-88; de même, le soutien financier des gouvernements a été jugé suffisant dans 77 pour cent des cas (45 pour cent en 1981-82). Le personnel international en particulier a été recruté de façon plus efficace et affecté en temps voulu dans 76 pour cent des projets évalués en 1987-88 contre 41 pour cent en 1981-82.

### Résultats

- 2.69 La situation d'ensemble présente un tableau positif pour 1987-88 avec 84 pour cent des produits des projets et 88 pour cent de leurs effets jugés bons ou satisfaisants. Cependant, on peut se préoccuper

du fait que la proportion de projets évalués dont les produits et effets sont jugés "bons" est restée pratiquement constante depuis 1981-82.

- 2.70 Les effets des projets ont moins souvent fait l'objet d'appréciations que leurs produits (104 projets contre 123). Ceci est probablement dû au fait que lesdits effets (c'est-à-dire l'usage que les bénéficiaires des projets font de leurs produits) mettent plus de temps à se faire sentir.
- 2.71 La plupart des missions d'évaluation ont eu lieu suffisamment tard dans la vie du projet pour étudier la question de l'action consécutive (109 sur 133). Soixante-dix pour cent ont recommandé une action consécutive analogue à celle du projet précédent, et seulement 25 pour cent ont proposé un projet différent ou très modifié. Pour les 5 pour cent restants, aucune action consécutive n'a été recommandée soit parce que le donateur ne prévoyait pas de financement, soit parce qu'une proposition d'investissement plus important était à l'étude.

#### Enseignements tirés de l'expérience des projets dans les PMA

- 2.72 Les conclusions de 144 rapports d'évaluation de projets dans les PMA ont été examinées et comparées à celles de 136 rapports d'évaluation relatifs à des projets dans d'autres pays pour la période 1985-88, afin d'identifier les facteurs critiques dans la formulation et l'exécution des projets qui influent sur leurs performances et leur réalisation dans les PMA. En particulier, 21 des rapports d'évaluation jugés de grande qualité ont été examinés de près pour mettre en lumière la dynamique de la réussite et de l'échec des projets de coopération technique dans les PMA.

#### Facteurs influant sur les opérations des projets dans les PMA

- 2.73 Il est généralement reconnu que les PMA en tant que groupe, soumis à des contraintes particulières, posent un problème spécifique au plan de la conception et de l'exécution des projets de coopération technique. En 1971, le Comité de planification du développement du Conseil économique et social (ECOSOC) a défini les PMA selon trois critères: (i) produit intérieur brut (PIB) par habitant, (ii) pourcentage de l'industrie manufacturière dans le PIB et (iii) taux d'alphabétisation des adultes. Ils ont été choisis comme étant les indicateurs les plus pratiques du niveau de développement compte tenu de la rareté et du manque de fiabilité des informations dont on dispose, et ils le sont restés, avec seulement des ajustements mineurs. Le groupe des PMA qui, au début des années 70, comportait 25 pays, en compte maintenant 42<sup>2</sup>. Ce groupe a fait l'objet du Nouveau programme substantiel d'action pour les années 80

---

2 Afghanistan, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Birmanie, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cap-Vert, Comores, Djibouti, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Kiribati, Lesotho, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique populaire lao, République arabe du Yémen, République démocratique populaire du Yémen, Rwanda, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Tuvalu, Vanuatu.

(NPSA) conçu par la CNUCED en 1979 et adopté par la Première conférence des Nations Unies sur les PMA en 1981. Ce programme sera revu par la Deuxième conférence des Nations Unies sur les PMA qui doit se tenir en 1990.

- 2.74 Ce groupe est extrêmement hétérogène; certains pays sont enclavés, d'autres sont des îles situées à l'écart des principales routes maritimes et beaucoup occupent des zones agro-écologiques très différentes. Pourtant, en dépit de leur diversité, les PMA ont une caractéristique en commun: les obstacles à leur développement tendent à être plus importants que pour les autres pays.
- 2.75 Pour développer leur agriculture et le secteur rural, les PMA sont confrontés à une série de problèmes liés entre eux. Les principaux sont les suivants:
- i) ressources économiques limitées: insuffisance de formation de capital due à la faiblesse de l'épargne nationale; pénurie de main-d'oeuvre formée et de compétences pour le développement;
  - ii) infrastructures économiques inadaptées ou rudimentaires (communications, énergie, eau, ports, routes, etc.), ce qui rend difficile l'organisation des circuits de distribution et des marchés;
  - iii) faiblesse institutionnelle: la capacité du gouvernement à soutenir le développement est limitée par des politiques de développement inadéquates, une insuffisance des mécanismes de planification et d'exécution, et une capacité fiscale limitée à mobiliser les ressources domestiques et à étendre la base de revenu du secteur public; la faiblesse de l'administration due à l'insuffisance de personnel formé; enfin, le peu d'intérêt de la population pour le développement;
  - iv) inadéquation de la gestion des ressources: un environnement menacé par le déséquilibre croissant entre les habitudes et les règles traditionnelles d'utilisation des sols et la nécessité de préserver les ressources naturelles pour les générations futures, souvent aggravé par les facteurs climatiques; pénurie de résultats de recherche utilisables et faible nombre ou absence d'enveloppes technologiques appropriées et ayant fait leurs preuves pour accélérer ou développer la production agricole.
- 2.76 En 1971, le Comité de l'ECOSOC pour la planification du développement a souligné qu'une approche globale - couvrant à la fois les aspects économiques et sociaux - était nécessaire. S'agissant de la coopération technique, les domaines appelant une attention particulière ont été indiqués, notamment: le développement du mécanisme national de planification et de programmes nationaux de formation, y compris une formation en cours d'emploi.
- 2.77 La première Conférence des Nations Unies sur les PMA a en outre reconnu que les plans et stratégies de développement nationaux des PMA devaient accorder la plus haute priorité à l'alimentation et à l'agriculture, ainsi qu'au développement rural. Elle a recommandé entre autres la fourniture de ressources budgétaires accrues pour



l'agriculture et les activités connexes, ainsi qu'une priorité à la mise en oeuvre de politiques et de programmes visant à accroître la participation de la population au développement et à améliorer les infrastructures sociales rurales.

- 2.78 La communauté internationale a été appelée à fournir une assistance technique et financière accrue. Un examen à mi-parcours des progrès réalisés dans les PMA, effectué en 1985, a conclu que l'alimentation et l'agriculture étaient des domaines critiques. Sept seulement des 36 PMA de l'époque ont enregistré entre 1980 et 1985 une croissance positive de la production alimentaire par habitant. Les conclusions de l'étude ont rappelé la nécessité de mettre en place des stratégies alimentaires coordonnées pour les PMA, comprenant la promotion du développement coopératif, des politiques de prix appropriées pour les intrants agricoles et des mesures destinées à assurer une participation pleine et entière des populations rurales. Il a été instamment demandé aux donateurs de prendre des engagements plus fermes en matière d'aide technique, financière et alimentaire à intégrer dans les plans à long terme de développement agricole et alimentaire. C'est dans ce contexte général qu'il faut considérer les projets de terrain de la FAO à l'appui du développement dans les PMA.

Profil des projets évalués dans les PMA

- 2.79 Les activités de terrain de la FAO se sont davantage axées sur les PMA, comme le montre le Tableau 2.5. La proportion de projets dans les PMA, tant en nombre qu'en affectation financière, est passée d'environ un tiers du total du programme de terrain de la FAO au début de la décennie à environ la moitié en 1988.

Tableau 2.5

EVOLUTION DU PROGRAMME DE TERRAIN DE LA FAO A L'APPUI DES PMA  
PAR RAPPORT AUX AUTRES PAYS

|   | <u>Nbre de projets 1/</u> |                          | <u>Affectations<br/>(millions de \$E.-U.)</u> |                          |
|---|---------------------------|--------------------------|---|--------------------------|
|   | <u>1981</u><br>(en janv.) | <u>1988</u><br>(en déc.) | <u>1981</u><br>(en janv.)                     | <u>1988</u><br>(en déc.) |
| Projets de terrain (total)                        | 1 852                     | 2 062                    | 954,7   | 1 486,8                  |
| Projets de terrain (PMA)                          | 610                       | 985                      | 305,9   | 756,7                    |
| Proportion des PMA dans<br>le total (pourcentage) | (33)                      | (48)                     | (32)  | (51)                     |

1/ Non compris les projets régionaux, interrégionaux et mondiaux

- 2.80 Comme on le montrera dans la présente section, le profil des projets évalués dans les PMA tient compte des préoccupations et recommandations des Nations Unies. Toutefois, ces projets ne représentant qu'un échantillon limité de l'ensemble des activités de terrain de la FAO dans ces pays, le tableau qu'offre l'analyse des rapports d'évaluation de projets n'est qu'indicatif des principales orientations de la coopération technique de la FAO avec les PMA.
- 2.81 L'analyse des principales caractéristiques des projets de l'échantillon fait apparaître un certain nombre de différences significatives entre PMA et autres pays tant sur le plan des ressources physiques et humaines engagées que sur celui des domaines de soutien.
- 2.82 En ce qui concerne l'affectation des ressources, les projets dans les PMA fournissent des apports plus substantiels; 12 de ces projets (8 pour cent du total des projets évalués) ont des budgets dépassant 4 millions de dollars E.-U., contre 6 projets (4 pour cent du total des projets évalués) dans les autres pays. Parmi les projets évalués dans les PMA, 31 (21 pour cent du total) ont duré plus de cinq ans contre 24 (18 pour cent du total) dans les autres pays.
- 2.83 On a par ailleurs essayé de classer les projets en fonction de leur principal domaine de soutien ou composante. Comme le montre le Tableau 2.6, une plus forte proportion des projets évalués dans les

Tableau 2.6

PROFIL DES PROJETS EXECUTES PAR LA FAO EVALUES DANS LES PMA  
ET LES AUTRES PAYS  
(sur la base d'un échantillon de 280 projets évalués pendant  
la période 1985-88)

| Type de projet                                      | Nombre de projets |             | Affectations budgétaires<br>(millions de \$E.-U.) |             |
|---|-------------------|-------------|---|-------------|
|   | PMA               | Autres pays | PMA   | Autres pays |
| Projets à composantes multiples                     | 42                | 31          | 134,4   | 54,2        |
| Projets à composante unique dont:                   | 102 (100)         | 105 (100)   | 168,6 (100)                                       | 145,8 (100) |
| . Politique et planification                        | 10 (10)           | 8 (8)       | 10,2 (6)  | 5,1 (3)     |
| . Recherche nationale                               | 7 (7)             | 7 (7)       | 20,0 (12)   | 12,1 (8)    |
| . Intrants et services agricoles                    | 48 (47)           | 41 (39)     | 87,2 (52)   | 65,5 (45)   |
| . Formation et vulgarisation                        | 20 (20)           | 21 (20)     | 28,0 (17)   | 24,5 (17)   |
| . Gestion et conservation des ressources naturelles | 17 (17)           | 28 (27)     | 23,2 (14)   | 38,6 (26)   |
| TOTAL   | 144               | 136         | 303,0   | 200,0       |

PMA (29 pour cent) ont été des projets multicomposantes/multisectoriels, dotés de budgets importants, contre 23 pour cent dans les autres pays. En termes d'affectation de ressources, ces projets multicomposantes/multisectoriels dans les PMA ont absorbé 44 pour cent des budgets des 144 projets contre 27 pour cent des budgets de 136 projets dans les autres pays. Compte tenu du faible développement des PMA et de l'insuffisance de leurs services de soutien gouvernementaux, les projets y sont de préférence des projets globaux de développement de zones qui embrassent tous les aspects, techniques, économiques et sociaux. Cette tendance correspond aussi aux recommandations formulées par le Comité de l'ECOSOC pour la planification du développement.

- 2.84 On a également examiné les projets à composante unique de façon à identifier l'axe principal de leurs activités. La plus grande part des ressources est allée aux intrants et services agricoles aussi bien dans les PMA que dans les autres pays, mais la proportion était plus importante dans les PMA (52 pour cent du budget total contre 45 pour cent dans les autres pays). Ceci s'explique probablement par le fait que, confrontés à des crises successives, les PMA tendent à recourir plus facilement à des mesures à court terme de secours immédiat (telles que facteurs de production) plutôt qu'à la préservation de l'environnement à long terme. La part la plus faible était consacrée au soutien de la politique et de la planification pour les deux groupes, mais là encore, la proportion était plus importante dans les PMA (6 pour cent) que dans les autres pays (3 pour cent). D'une façon générale, pour l'affectation des ressources, on met davantage l'accent dans les PMA sur la politique, la planification et le soutien de la recherche nationale, tandis que l'on attribue le même poids à la formation et à la vulgarisation dans les deux types de pays. En revanche, l'aide pour la gestion et la conservation des ressources naturelles est plus faible (14 pour cent dans les PMA contre 26 pour cent dans les autres pays).

#### Performance et résultats des projets dans les PMA

- 2.85 Le Tableau 2.7 indique la notation des produits et effets des projets dans les PMA et les autres pays d'après les rapports d'évaluation. Il convient de remarquer que le nombre d'appréciations "insuffisant" est le même dans les deux groupes de pays. En revanche, la proportion de projets dans les PMA qui se sont vu attribuer la mention "bon" est beaucoup plus faible que dans les autres pays: on a considéré que 24 pour cent avaient eu des bons produits contre 31 pour cent dans les autres pays et 20 pour cent de bons effets contre 33 pour cent dans les autres pays. Le pourcentage des projets classés "satisfaisant" est plus important dans les PMA que dans les autres pays, ce qui indique une tendance vers des résultats moyens dans les premiers comparés aux seconds.

**Tableau 2.7**

APPRECIATION DES PRODUITS ET EFFETS DES PROJETS DANS LES PMA  
ET LES AUTRES PAYS, 1985-88  
(répartition en pourcentage)

| Appréciation   | Produits |             | Effets        |               |
|--|----------|-------------|---------------|---------------|
|  | PMA      | Autres pays | PMA           | Autres pays   |
| Bon  | 24       | 31          | 20            | 33            |
| Satisfaisant   | 65       | 58          | 68            | 55            |
| Insuffisant  | 11       | 11          | 12            | 12            |
| Nbre de rapports qui ont porté une appréciation sur les produits et les effets | 139      | 125         | 123 <u>1/</u> | 112 <u>1/</u> |

1/ Le nombre de rapports dans lesquels les effets globaux ont été évalués est plus faible parce qu'au moment de l'évaluation, les effets ne s'étaient pas toujours fait sentir.

**Capacité d'absorption et problèmes institutionnels dans les PMA**

2.86 Afin de déterminer les différences de capacité d'absorption entre PMA et autres pays, on a étudié la mesure dans laquelle des effets positifs ont été obtenus par composante de projet (soutien des politiques et des plans, recherche, formation, etc.). Les résultats présentés au Tableau 2.8 confirment dans l'ensemble les conclusions selon lesquelles les PMA, par rapport aux autres pays, montrent une capacité réduite à absorber et à utiliser efficacement les produits des projets dans tous les domaines, à l'exception des conseils en gestion.

**Tableau 2.8**

EFFETS DE DIFFERENTES COMPOSANTES DE PROJETS DANS LES PMA  
ET LES AUTRES PAYS (1985-1988)

| Composante du projet                       | Nombre de rapports d'évaluation dans lesquels les effets ont été évalués |             | Répartition en pourcentage des effets jugés "bons" dans: |             |
|--|--|-------------|--|-------------|
|  | PMA  | Autres pays | PMA  | Autres pays |
| Activité                                   |  |             |  |             |
| Politique/planification                    | 61   | 59          | 25   | 29          |
| Conseils en gestion                        | 69   | 49          | 27   | 26          |
| Enquête/recherche                          | 121  | 119         | 24   | 31          |
| Formation en cours d'emploi                | 106  | 87          | 29   | 40          |
| Formation des agriculteurs/<br>producteurs | 60   | 44          | 22   | 30          |
| Bourses                                    | 88   | 85          | 33   | 35          |
| Vulgarisation                              | 78   | 58          | 27   | 31          |
| Intrants et services<br>agricoles          | 53   | 31          | 34   | 52          |

- 2.87 Les plus grands écarts ont été observés pour les intrants et services agricoles (34 pour cent jugés "bons" dans les PMA contre 52 pour cent dans les autres pays); la formation en cours d'emploi (29 pour cent contre 40); la formation des agriculteurs/producteurs (22 pour cent contre 30); l'utilisation des résultats d'enquête/recherche (24 pour cent contre 31); le soutien en matière de politique et de planification (25 pour cent contre 29) et le soutien à la vulgarisation (27 pour cent contre 31). Inversement, les écarts étaient peu importants pour ce qui concerne le profit tiré des bourses (33 pour cent contre 35) et les conseils en gestion.
- 2.88 Tous les rapports d'évaluation montrent que la capacité des PMA à mettre en pratique les conseils de politique et de planification, de mettre à profit les résultats des enquêtes et des recherches, d'appliquer avec succès les intrants et services agricoles, de tirer profit de la formation en cours d'emploi et d'organiser de façon efficace la formation des agriculteurs et autres activités de vulgarisation est fortement réduite par le manque de personnel national qualifié. La faiblesse des institutions nationales les empêche beaucoup trop souvent de faire un usage efficace du produit des projets. Ceci est généralement dû au fait que l'institution aidée par le projet manque de personnel et d'équipement, n'a que peu ou pas de ressources financières et est souvent mal coordonnée avec les institutions complémentaires qui se trouvent d'ailleurs souvent elles-mêmes dans une situation analogue.
- 2.89 Un projet visant à créer une unité nationale pour la fourniture d'engrais dans un pays africain illustre bien le type de difficultés rencontrées. Avec un budget de 2,2 millions de dollars E.-U., il était prévu sur une période de trois ans de: (i) mettre au point en étroite collaboration avec l'Institut national de recherche agricole des recommandations pour l'utilisation des engrais; (ii) examiner et recommander des améliorations aux systèmes nationaux de projection de l'offre et de la demande d'engrais, d'achat et de distribution d'engrais et de crédit aux agriculteurs; (iii) définir des options en matière de politique d'utilisation des engrais et des autres intrants, parmi lesquelles des politiques des prix. Le projet a effectivement contribué à la prise de conscience nationale de l'importance des engrais pour augmenter la production alimentaire dans les petites exploitations. Comme l'a noté la mission, "c'est cette prise de conscience qui a conduit à importer en 1986-87 environ 97 000 tonnes d'engrais destinées au secteur paysan pour un coût de 18 millions de dollars E.-U.". Mais dans le court délai qui lui était imparti, le projet n'a pas pu atteindre ses objectifs de renforcement institutionnel. Il y a eu à cela plusieurs obstacles importants, dont le principal était l'instabilité du cadre institutionnel national. Au moment de l'identification du projet, comme l'a observé la mission, les structures institutionnelles nationales se trouvaient "dans une phase transitoire". Au cours de l'exécution du projet, les structures gouvernementales ont été décentralisées et, avec le transfert de personnel national à des bureaux régionaux, l'organisme hôte du projet s'est trouvé confronté à des "difficultés extrêmes" en matière de personnel au Siège. Aucun personnel de contrepartie à plein temps n'a jamais été fourni au projet. En outre, la coordination au sein du ministère de l'Agriculture et avec l'Institut national de la recherche agricole n'a jamais été satisfaisante.

- 2.90 En revanche, la mission a constaté que le personnel affecté aux sites d'expérimentation était suffisant. Bien que la rotation de ce personnel ait été forte, le travail s'est effectué à un "niveau étonnamment élevé de précision et de gestion", grâce à un certain nombre de facteurs favorables: (i) les sites d'expérimentation ont reçu des ressources suffisantes pour assurer le travail; (ii) un programme complet de formation dans le pays a amélioré les compétences des directeurs des sites d'expérimentation, des agronomes locaux et des coordonnateurs ruraux; (iii) des directives claires et complètes ont été émises quant à l'objet des expérimentations, à l'agencement des sites et aux techniques culturales; (iv) le projet a utilisé un système de notation systématique pour suivre la sélection des sites et les travaux et leur assurer un appui technique convenable; (v) enfin, le travail a été facilité par la fourniture d'engrais dans des sacs numérotés comportant les quantités voulues.
- 2.91 Grâce à cela, un programme renforcé d'expérimentation national a été mis au point avec succès et, de l'avis de la mission, "se poursuivrait probablement même en absence du projet". Ce programme d'expérimentation a été rendu viable par le niveau satisfaisant de compétences acquises par le personnel local. Il a cependant subsisté des difficultés au niveau supérieur de la gestion. Comme l'a observé la mission, "les moyens nationaux de diriger l'évolution du programme d'expérimentation et de veiller à ce que les nouvelles générations d'expérimentation taitent des problèmes locaux prioritaires restent à développer. De même, il n'existe pas encore de capacité nationale d'analyse des résultats d'expérimentation, bien qu'un produit important du projet soit constitué par des moyens et des programmes informatiques".
- 2.92 La principale leçon à tirer de cette expérience est claire: pour renforcer effectivement les institutions, il faut d'abord que du personnel national à tous les niveaux bénéficie des possibilités de formation en cours d'emploi et, en second lieu, que la conception du projet prévoie des ressources et des délais suffisants pour obtenir les produits-clés. Si ce n'est pas le cas, les projets ont tendance à donner d'autres produits qui sont souvent d'une utilité immédiate pour le pays bénéficiaire mais ne contribuent pas à renforcer la capacité nationale. Ainsi, un projet dans un pays du Proche-Orient devait permettre de mettre en place une capacité nationale de conception et de construction d'infrastructures de conservation des eaux de surface (barrages de dérivation, barrages de retenue, etc.). A la demande du gouvernement, le projet a en fait abouti à la conception de dix barrages (dont cinq étaient en construction ou achevés au moment de l'évaluation), mais aucun personnel national n'ayant jamais été affecté au projet, on a laissé passer la possibilité de le former.
- 2.93 Dans certains cas toutefois, les objectifs de formation peuvent être entièrement atteints, sans que l'effet attendu de renforcement institutionnel s'en suive automatiquement. La façon dont cela peut se faire est bien illustrée par l'expérience d'un projet dans un pays d'Asie destiné à renforcer le Département de la conservation des sols et de l'aménagement des bassins versants. Tous les objectifs de formation ont été atteints et on a jugé que le projet avait contribué avec succès à créer et à développer un cadre

important de spécialistes bien formés de conservation des sols et de l'eau. Cependant, l'objectif de renforcement institutionnel n'a pas été entièrement atteint, en raison principalement du fait que l'institution hôte a subi une importante réorganisation qui a modifié son mandat. Au moment de l'évaluation, le nouveau mandat n'était pas encore définitivement mis au point.

- 2.94 Ainsi, la conception et l'exécution des projets de renforcement institutionnel dans les PMA doivent prendre en compte de façon réaliste un ensemble complexe de problèmes ayant trait à (i) la faible disponibilité et qualification de la main-d'oeuvre, (ii) l'instabilité de la structure institutionnelle et (iii) le cadre à long terme d'une assistance soutenue.

#### Principales caractéristiques des projets réussis dans les PMA

- 2.95 Comment faut-il orienter et mettre en oeuvre la coopération technique pour réussir dans les PMA? On a essayé de tirer des enseignements d'un groupe de projets réussis, définis comme étant ceux dont les produits globaux ont été jugés appropriés et dont les effets ont été classés "bons" par les missions d'évaluation. L'analyse comparative couvre les éléments-clés de la conception et de l'exécution qui expliquent les succès en matière de performance et de résultats à la fois dans les PMA et dans les autres pays. Les résultats sont résumés aux Tableaux 2.8 et 2.9.
- 2.96 Comparés aux autres pays, les projets dans les PMA souffrent de toute évidence de faiblesses relatives de conception comme le montre le Tableau 2.9. L'adéquation des objectifs immédiats apparaît comme un élément majeur de la réussite aussi bien dans les PMA que dans les autres pays (c'est ce facteur qui obtient les meilleures notes dans les deux cas). Il reste cependant possible d'améliorer très sensiblement la formulation des objectifs immédiats des projets dans les PMA (64 pour cent jugés "bons" contre 77 pour cent dans les autres pays). De même, il est possible d'améliorer l'adéquation des moyens aux fins (33 pour cent jugés "bons" contre 50 pour cent dans les autres pays), l'adéquation de l'institution hôte (42 pour cent contre 52 pour cent dans les autres pays) et la succession logique des activités (47 pour cent contre 58 pour cent dans les autres pays).

Tableau 2.9

APPRECIATION DES ELEMENTS-CLES DE LA CONCEPTION DANS DES PROJETS  
REUSSIS DANS LES PMA ET LES AUTRES PAYS

| Elément de la conception                          | Nombre de rapports d'évaluation dans lesquels cet élément est évalué |             | Répartition en pourcentage des éléments jugés "bons" des projets réussis 1/ |             |
|---|--|-------------|---|-------------|
|   | PMA  | Autres pays | PMA   | Autres pays |
| Adéquation des objectifs immédiats                | 25   | 31          | 64  | 77          |
| . Adéquation de la durée                          | 24   | 28          | 58  | 50          |
| . Adéquation de la structure de gestion du projet | 23   | 25          | 57  | 56          |
| . Succession logique des activités                | 19   | 26          | 47  | 58          |
| . Adéquation de l'institution hôte                | 24   | 25          | 42  | 52          |
| . Adéquation des moyens aux fins                  | 21   | 30          | 33  | 50          |

1/ Le groupe de projets réussis comprend tous ceux dont les produits (jugés "satisfaisants" ou "bons") ont eu de "bons" effets. Il contient 25 projets dans les PMA et 37 projets dans les autres pays; une analyse similaire a été effectuée sur le groupe de projets non réussis, mais on ne trouvera pas ici de tableau supplémentaire, car la situation est essentiellement symétrique de celle des projets réussis.

2.97 Dans deux domaines seulement, les projets réussis dans les PMA tendent à faire mieux que ceux situés dans les autres pays: leur durée prévue est nettement plus appropriée (58 pour cent jugés "bons" contre 50 dans les autres pays) et leur structure de gestion est tout aussi bonne sinon légèrement meilleure (57 pour cent jugés "bons" contre 56 dans les autres pays). Il apparaît donc que grâce à une structure de gestion plus efficace et à une durée plus réaliste (plus longue) des activités prévues, les projets dans les PMA réussissent à compenser des faiblesses relatives dans d'autres aspects de la conception, tels que caractère inapproprié des cadres institutionnels et insuffisance de moyens par rapport aux fins.



Tableau 2.10

APPRECIATION DES ELEMENTS-CLES DE L'EXECUTION DE PROJETS  
REUSSIS DANS LES PMA ET LES AUTRES PAYS

| Élément de l'exécution                    | Nombre de rapports d'évaluation dans lesquels cet élément est évalué |             | Répartition en pourcentage des éléments jugés "bons" |             |
|---|--|-------------|--|-------------|
|   | PMA  | Autres pays | PMA  | Autres pays |
| Qualité de la gestion du projet           | 21   | 24          | 62   | 58          |
| Efficacité du personnel FAO               | 20   | 27          | 60   | 63          |
| Soutien politique du gouvernement         | 25   | 29          | 40   | 55          |
| Utilité de l'équipement fourni par la FAO | 20   | 26          | 35   | 42          |
| Efficacité du personnel national          | 22   | 25          | 32   | 36          |
| Efficacité des plans de travail           | 17   | 25          | 29   | 44          |
| Soutien administratif national            | 18   | 24          | 28   | 38          |

2.98 S'agissant de l'exécution, comme le montre le Tableau 2.10, toutes les notations dans les PMA sont plus faibles dans la colonne "bons" à une exception près: la qualité de la gestion des projets, pour laquelle la situation est inverse. Comparé aux autres pays, il conviendrait de toute évidence de renforcer le soutien politique du gouvernement (40 pour cent jugés "bons" contre 55 pour cent dans les autres pays), d'améliorer le soutien administratif national (28 pour cent jugés "bons" contre 38 pour cent) et de rendre plus efficaces les plans de travail (29 pour cent jugés "bons" contre 44 pour cent).

2.99 Les éléments d'exécution qui sont les plus décisifs pour la réussite des projets dans les PMA sont l'efficacité du personnel de la FAO (60 pour cent jugés "bons") et la qualité de la gestion du projet. Cette dernière joue un rôle plus décisif dans les PMA que dans les autres pays (62 pour cent jugés "bons" contre 58 pour cent dans les autres pays). Ce sont donc, dans les projets réussis dans les PMA, les ressources humaines dont dispose le projet, tant au niveau du personnel d'exécution que de la direction, qui réussissent à compenser la faiblesse du soutien politique et administratif du gouvernement par rapport aux autres pays.

- 2.100 Ensemble, les Tableaux 2.8 et 2.9 indiquent que la réussite des projets dans les PMA dépend étroitement, dans l'ordre, (i) de l'adéquation des objectifs immédiats, (ii) de la qualité de la gestion du projet, (iii) de l'efficacité du personnel de la FAO et (iv) de l'adéquation de la structure de direction du projet (ce sont ces quatre éléments qui bénéficient des notes les plus élevées en ce qui concerne les projets dans les PMA dans les deux tableaux). Même si d'autres éléments de conception et d'exécution sont plus faibles ou même inexistant, les projets pour lesquels les quatre éléments ci-dessus sont bons réussissent généralement à atteindre la plupart de leurs objectifs. C'est le cas d'un projet visant à soutenir le développement intégré de communautés de pêcheurs dans un pays d'Afrique.
- 2.101 Le projet d'origine, s'il était satisfaisant en ce qui concerne l'adéquation de ses objectifs immédiats (c'est-à-dire améliorer par la participation de la population le revenu et le bien-être des communautés de pêcheurs côtiers artisanaux), était imprécis sur deux points: avec qui le projet devait-il travailler et quel type d'institution devait-il promouvoir? Il devait créer au niveau régional une "équipe d'unité centrale de développement de pêcheries de haute qualité", plus des unités similaires au niveau du village, sans préciser le type d'organisation prévue. Il y avait là un risque réel de prendre cet objectif pour un appel à créer une nouvelle institution paternaliste du type enclave. Il n'en a rien été; le personnel du projet, tant national qu'international, a bien compris et utilisé de façon constructive le concept de développement intégré de communautés de pêcheurs. Comme l'a noté la mission, "grâce à une excellente gestion sur les terrains, le processus de formulation et d'établissement du document de projet n'a pas représenté une contrainte importante pour l'exécution du projet" ou ses résultats.
- 2.102 En dépit de son budget limité, auquel s'ajoutait une pénurie de devises dans le pays, le projet a réussi à financer les apports nécessaires sur les recettes en monnaie locale de la vente de filets et accessoires de pêche. Il a en outre stimulé une participation active de la population; l'aide alimentaire du PAM sous forme de riz a été utilisée avec succès comme incitation à la reconstruction d'une route par de la main-d'oeuvre bénévole; les activités coopératives de village ont été favorisées et sont rapidement devenues populaires, en particulier celles de magasins de détail. Sous les directives efficaces du projet en matière de gestion, les magasins ainsi créés sont rapidement devenus les fournisseurs commerciaux de carburants et lubrifiants, de riz et de sucre et ont assuré pour le groupe cible une fonction absolument indispensable de crédit et d'épargne. La mission a jugé que le fonctionnement de ces magasins constituait "la contribution la plus importante à l'économie de la pêche dans la région".
- 2.103 Le projet a réussi par ces moyens à introduire des technologies nouvelles. Une réalisation majeure a été la conception d'un outrigger pratique pour les canoës locaux qui, non seulement assurait une plus grande sécurité que le type traditionnel, mais permettait de pêcher plus loin et des espèces de poissons différentes. Des moyens locaux de réparation mécanique ont aussi été mis en place avec succès. Ces moyens de réparation ont été cependant limités par le manque de pièces détachées, attribué au problème de devises. La mission a jugé que la viabilité à long terme du projet

dépendait de la fourniture de pièces détachées et du fait que les activités à base communautaire n'étaient pas encore en place depuis suffisamment longtemps pour pouvoir faire face à une situation défavorable (telle que des faiblesses dans la gestion des magasins de détail). De ce fait, le projet, s'il a réussi à surmonter ses faiblesses de conception, n'a pu atteindre complètement tous ses objectifs. Il a cependant réussi à replacer les activités de la communauté de pêcheurs sur de nouvelles bases, en faisant participer la population, ce qui a ouvert des possibilités d'expansion future, surtout si les contraintes extérieures aux projets (telles que la situation des devises) disparaissent.

Combinaison de facteurs permettant la réussite des projets dans les PMA

- 2.104 Une analyse quantitative du type résumé aux Tableaux 2.8 et 2.9 n'a cependant qu'une valeur explicative limitée. Concentrée sur les principaux éléments de conception et d'exécution qui expliquent le mieux la réussite dans un groupe de projets, elle ne met pas en lumière l'importance relative de chaque élément et la combinaison voulue des éléments pour assurer la réussite dans un projet donné. Au surplus, les éléments de conception et d'exécution examinés étaient ceux qui expliquent le succès dans tous les pays en développement et non pas ceux qui sont propres aux PMA. C'est pourquoi, afin de mieux connaître la dynamique des projets réussis dans les PMA, on a choisi cinq évaluations de projets pour en faire une analyse approfondie compte tenu (i) de la performance et des réalisations exceptionnelles des projets évalués et (ii) de la grande qualité des rapports d'évaluation qui identifiaient clairement tous les facteurs expliquant la réussite.
- 2.105 Ces cinq évaluations ont montré sans aucun doute possible que la réussite dans les PMA nécessitait une combinaison de facteurs spécifiques. Il ne suffisait pas d'avoir un projet bien conçu: en fait, la conception globale a été jugée "médiocre" dans deux des projets, "satisfaisante" dans deux autres et "bonne" dans un seul. Dans tous les cas, les faiblesses de conception ont été compensées par une bonne performance au niveau de l'exécution du projet. Ainsi, une combinaison de cinq facteurs spécifiques expliquant la réussite a été identifiée par les missions d'évaluation dans tous les cas.
- 2.106 Ces facteurs sont les suivants: (i) durée suffisante pour mettre en place la capacité de gestion nationale; (ii) très bonne adaptation au problème de développement à traiter; (iii) fermeté de l'engagement national; (iv) formation complète à tous les niveaux; (v) activités de soutien direct ayant un fort effet de démonstration. Considérés dans leur ensemble, il est probable qu'ils constitueraient les ingrédients nécessaires pour la réussite n'importe où d'un projet de renforcement institutionnel, mais ils s'appliquent aux PMA en particulier.
- 2.107 Durée: tous les projets constituaient la deuxième ou la troisième phase d'une action de développement commencée de nombreuses années auparavant, dont l'une au début des années 70. Dans tous les cas, la stratégie du projet avait été maintenue pendant tout le temps et la

réussite a été obtenue au bout d'au moins 8 à 10 ans. Ce délai était nécessaire pour permettre à la direction nationale du projet d'en prendre en charge les activités et les responsabilités et de mettre en place une capacité de gestion indépendante.

- 2.108 Adéquation: les projets comportaient aussi dans tous les cas une stratégie adéquate pour surmonter les obstacles au développement. Dans un climat institutionnel et politique en évolution, les projets ont servi de repère pour la suite des directives à donner. L'un d'entre eux répondait aux besoins d'un service de vulgarisation agricole national amélioré en élaborant et en testant sur le terrain un système de vulgarisation fondé sur des techniques de participation de la population bien adaptées à la situation socio-économique du pays. Un autre de ces projets assurait une base saine pour le développement de l'aquaculture, ressource potentielle majeure dans un pays presque entièrement enclavé. Un autre consistait à remettre en état un important bassin versant menacé par la dégradation et la déforestation dues à l'homme. Un autre encore renforçait la capacité nationale de protection des cultures, objectif très justifié en raison principalement de l'ampleur des pertes avant et après récolte subies par le pays. Un autre projet consistait à créer le seul centre de formation multidisciplinaire du pays à l'intention des agents de vulgarisation. Ainsi, dans tous les cas, un important soutien national a été demandé et obtenu.
- 2.109 Engagement national: les signes d'un engagement national positif étaient essentiellement: (a) une présence plus stable et plus importante de personnel national dans le projet; (b) une étroite collaboration entre l'institution hôte du projet et les services complémentaires et les utilisateurs; (c) un budget de fonctionnement suffisant pour l'institution nationale. Cette exigence a généralement été remplie grâce à la fourniture par le gouvernement de crédits suffisants pour l'institution. Un soutien financier extérieur a parfois aussi été obtenu, mais ce type de soutien est jugé moins souhaitable car il ne contribue pas à la viabilité à long terme de l'institution.
- 2.110 Un système plus intéressant et qui renforce directement la viabilité consiste à ce que l'institution nationale obtienne des autorités centrales l'autonomie financière et qu'elle parvienne à s'autofinancer. L'expérience du projet de développement de l'aquaculture illustre clairement l'efficacité d'un tel système dans le renforcement des institutions nationales et la réalisation des objectifs de développement souhaités. En 1986, les stations nationales de recherche et de production aquacoles du projet ont été autorisées par le gouvernement à conserver les recettes de leurs ventes. Il en est résulté les doubléments de la production en une seule année, au-delà de tous les objectifs prévus, et une amélioration de la qualité de la production de poisson (poisson plus gros). Ceci a été possible parce que tous les intrants nécessaires ont pu être achetés en temps voulu et les étangs de pisciculture convenablement entretenus. Les autres contraintes étaient (a) le prix officiellement fixé pour les ventes de poisson, qui restait trop bas, et (b) le statut des stations qui n'avait pas encore été modifié (au moment de la mission) pour tenir compte de leur

autonomie financière. Il n'en reste pas moins qu'un premier pas important avait été fait vers l'objectif de l'autofinancement, avec des effets excellents également sur le moral et le dévouement du personnel national.

- 2.111 Formation: pour le renforcement institutionnel, la formation est généralement considérée comme une activité-clé, surtout la formation en cours d'emploi. Dans les cinq cas examinés, on a constaté que la formation renforçait effectivement l'institution nationale parce que: (a) elle avait été assurée à tous les niveaux du personnel, technique et de gestion, répondant ainsi à toute la gamme des besoins de valorisation des ressources humaines; (b) les bourses et voyages d'étude à l'étranger avaient été conjugués avec succès avec la formation dans le pays et en cours d'emploi de façon telle que les calendriers d'exécution du projet n'en ont pas souffert. En particulier, on a pris soin d'éviter que les bourses à l'étranger soient en conflit avec la formation en cours d'emploi. Ainsi, même si dans certains cas le personnel de terrain resté en place était parfois clairsemé, un noyau de personnel de gestion a été créé, permettant à l'institution hôte de prendre une certaine indépendance d'action et de direction.
- 2.112 Effet de démonstration: la formation ne peut à elle seule renforcer les institutions; il faut un équilibre convenable entre la formation et les autres activités de soutien directement liées à la production. C'est là une tâche difficile qui ne répond pas à des directives claires et nettes. En particulier, les autres activités de soutien direct ne peuvent se révéler complémentaires de la formation que si elles ont un fort effet de démonstration. Le projet d'aménagement de bassin versant en donne une bonne illustration. Ce projet a eu la chance d'être lancé dans un environnement institutionnel relativement favorable; un programme intensif d'aménagement de zones protégées avait été engagé par le gouvernement dix ans avant le projet et un conseil de développement local avait été créé. Le projet a réussi à (a) organiser un soutien effectif en matière de vulgarisation, axé sur les problèmes de conservation des ressources, et à réaliser une collaboration avec la population des zones protégées et de leurs alentours; (b) réaliser des constructions et des protections de route de grande qualité ainsi que la réduction de la sédimentation par la création de caniveaux et la stabilisation des sols pour éviter les glissements de terrain; (c) faire la démonstration de la production de bois de feu et d'un fourrage intéressant (napier grass) ainsi qu'à réaliser des aménagements de terrasses, à réduire l'érosion des sols et à introduire des pratiques d'agroforesterie dans la zone du projet.
- 2.113 Ce qui est intéressant, c'est que les activités du projet ont constitué un mélange équilibré de formation en cours d'emploi, d'ateliers, de séminaires et de voyages d'étude locaux destinés à renforcer les compétences du personnel de terrain. En outre, la création de "comités de conservation" au niveau du village s'est révélée un moyen efficace de dialogue entre le personnel du projet et les habitants. L'action auprès du groupe cible a aussi été menée avec succès grâce à diverses activités de vulgarisation telles que voyages d'étude d'agriculteurs dans d'autres districts, visites sur le terrain, projection de films, programmes scolaires de plantation et de protection des arbres. Des mesures efficaces de lutte contre l'érosion et des pratiques d'agroforesterie ont été introduites et

démonstrées à l'intention à la fois des bénéficiaires immédiats et des bénéficiaires finals. En bref, le projet n'a pas seulement rempli sa fonction mais a aussi incité d'autres acteurs à essayer de le faire et les a formés dans ce but. Ainsi, les effets de démonstration des méthodes proposées ont joué un rôle important dans le renforcement des institutions.

2.114 Ce problème du renforcement institutionnel est particulièrement urgent dans les projets de développement de zone/de développement rural intégré. Les contraintes particulières auxquelles sont confrontés ces projets, qui tendent souvent à se substituer à des institutions nationales faibles, sont bien illustrées par l'évaluation à mi-parcours d'un important projet dans un pays d'Afrique. Un effort particulier a été fait au moment de la formulation du projet pour recueillir toutes les informations nécessaires afin d'orienter ses activités et la conception du projet était fondamentalement saine. Il couvrait tous les aspects du développement dans une région importante du pays (lutte contre l'érosion des sols, production de cultures vivrières tant céréalières que légumières, élevage pour la production de lait et de viande, bois de feu et développement de coopératives et d'activités de commercialisation, éducation et services de santé). Cependant, comme l'a souligné le rapport, "la difficulté de prévoir l'ordre nécessaire de succession des actions appartenant à chaque composante du projet et l'absence de priorités entre ses objectifs en ont rendu l'exécution, le suivi et l'évaluation difficiles". En conséquence, les résultats du projet ont été inégaux; ils ont été extrêmement positifs pour certaines composantes, en particulier la lutte contre l'érosion des sols, qui s'était en fait vu attribuer une priorité plus élevée après la sécheresse de 1984. Le projet avait réussi à la fois à mobiliser la population locale et, avec son aide, en particulier celle des femmes, à remettre en état près de 7 000 hectares de terres agricoles au moment de l'évaluation. Ainsi, le projet était très en avance sur ses propres objectifs de mise en valeur des terres mais il était en retard dans d'autres domaines. Les résultats obtenus dans le domaine de la production agricole, de l'élevage, de la formation, de la santé, de la commercialisation et des organisations rurales étaient encore faibles ou nuls. La mission a identifié de nombreuses causes de retard, la principale étant le stade rudimentaire de développement des organisations villageoises bénéficiaires et la complexité de l'administration du projet. En dépit d'un engagement national ferme vis-à-vis du projet, la viabilité de celui-ci était jugée compromise essentiellement par deux facteurs: (a) les organisations locales/villageoises, qui souffraient d'un haut degré d'analphabétisme et d'un manque de comités ou de structures d'autogestion, n'étaient pas en mesure de prendre en charge et de poursuivre l'action du projet; (b) le manque d'attention consacrée au secteur de l'élevage, où les bêtes restaient libres de vagabonder selon les habitudes traditionnelles, menaçant ainsi la viabilité des mesures de lutte contre l'érosion. La mission a recommandé que l'on accorde davantage d'attention à tous les domaines jusque-là négligés et que l'on mette en place des mécanismes améliorés de suivi et d'évaluation interne du projet.

2.115 En bref, le principal problème pour de tels projets est celui de la gestion. Attendre d'un seul projet qu'il couvre des disciplines aussi disparates que la conservation des sols, la production agricole et animale et la santé et l'éducation impose une contrainte

excessive à la direction du projet pour coordonner et suivre tous ces éléments séparés, surtout lorsque les services nationaux de contrepartie sont faibles ou inexistant. La réponse est que de tels projets de développement de zone/de développement rural intégré sont en fait l'équivalent de plusieurs projets de renforcement institutionnel (l'un pour l'agriculture, l'autre pour l'élevage, un troisième pour la santé, un autre pour l'éducation, etc.), tous regroupés en un seul ensemble. Pour qu'un tel projet réussisse, chaque composante doit, au cours des opérations, transférer des responsabilités aux services nationaux compétents ou aux organisations bénéficiaires. Cela prend du temps et des ressources et il faut planifier sur au moins 10 ans pour réaliser la viabilité.

#### Facteurs externes

- 2.116 Outre les cinq facteurs "internes" que nous venons d'examiner, il existe aussi d'importants facteurs externes qui pourraient être décisifs pour l'obtention de bons résultats. Ici encore, le projet d'aquaculture illustre le rôle de ces facteurs externes. Il a bénéficié d'un certain nombre de variables économiques favorables comme par exemple un haut niveau de consommation nationale de poisson (plus de 30 kg par tête et par an) et une forte demande de poisson dans les zones rurales qui s'est traduite par des prix relativement élevés sur les marchés non officiels. Les conditions matérielles ont elles aussi été favorables: une eau de bonne qualité était disponible partout et les sols étaient bien adaptés à la construction d'étangs de pisciculture. Les intrants alimentaires étaient abondants du fait que de nombreux sous-produits agricoles étaient disponibles. Les piscicultures jouissaient d'une bonne autonomie en matière d'approvisionnement en alevins, du moins à partir du début de la dernière phase du projet. Ils ne dépendaient plus des fermes et stations d'Etat car 30 pour cent des alevins nécessaires étaient déjà produits par des pisciculteurs privés.
- 2.117 Enfin, il y a eu une collaboration étroite et constructive avec d'autres donateurs. Le soutien du PAM sous forme de "nourriture contre travail" a permis de poursuivre sans entrave la construction des étangs de pisciculture malgré les contraintes budgétaires; les possibilités de formation ont été multipliées grâce au soutien de l'USAID et de la Suède; les Néerlandais ont fourni du personnel subalterne de projet supplémentaire. Il convient de noter qu'en conséquence directe du projet, il est prévu d'inclure dans les activités futures du PAM et du FISE le développement de l'aquaculture.
- 2.118 Il se peut qu'un ensemble aussi favorable de facteurs externes soit relativement rare dans les PMA, ces pays étant fréquemment soumis à de nombreuses contraintes, naturelles et économiques, évoquées plus haut. Ceci explique pourquoi il est plus difficile d'atteindre pleinement les objectifs des projets dans les PMA que dans les autres pays.

## Conclusions

- 2.119 Les analyses qui précèdent montrent que les projets de développement agricole et rural dans les PMA qui sont aidés par la FAO sont confrontés à des problèmes propres à ce pays. L'analyse du groupe de projets réussis indique qu'il y a beaucoup d'améliorations à apporter dans les PMA aux éléments-clés suivants de la conception des projets:
- i) formulation des objectifs immédiats; il faut prêter plus d'attention à leur adéquation;
  - ii) cadre institutionnel du projet: l'adéquation de l'organisme hôte pose trop souvent un problème;
  - iii) adéquation des moyens aux fins: les ressources disponibles pour atteindre les objectifs restent trop souvent insuffisantes;
  - iv) calendrier des activités du projet: l'ordonnement des activités dans le temps est à améliorer.
- 2.120 S'agissant de l'exécution, il y a lieu de renforcer:
- i) le soutien politique du gouvernement: il reste trop souvent faible ou absent;
  - ii) le soutien administratif national: il souffre de lenteurs et d'excès de formalités bureaucratiques ainsi que d'insuffisance de ressources;
  - iii) plans de travail des projets: il faut débloquer davantage d'efforts pour faire des plans de travail des guides efficaces pour les activités du projet; dans le climat institutionnel mouvant et incertain des PMA, il se peut bien que ce soit très difficile à réaliser.
- 2.121 L'analyse confirme l'importance d'assurer des ressources humaines de grande qualité grâce à une assistance externe, élément majeur de compensation du faible niveau de soutien du gouvernement hôte. En outre, d'autres facteurs externes (facteurs économiques, ressources physiques, collaboration des donateurs) peuvent souvent être moins favorables dans les PMA que dans les autres pays, imposant une série de contraintes supplémentaires à l'exécution des projets.
- 2.122 L'expérience montre que les projets qui réussissent dans les PMA sont ceux qui peuvent contribuer à la création d'institutions nationales autonomes. Celles-ci semblent être la clé d'un accroissement de la capacité d'absorption dans ces pays. Le premier pas à accomplir pour les mettre en place est évidemment de maintenir des normes strictes de conception et d'exécution des projets, mais cela ne suffit pas.



2.123 Un projet situé dans un environnement institutionnel faible implique des exigences particulières. Les missions d'évaluation ont souvent formulé des recommandations à cet égard qui, considérées globalement, font ressortir la nécessité d'une stratégie de renforcement institutionnel globale adaptée aux PMA. Cette stratégie appelle:

- i) une formation à large base et à plusieurs échelons et le renforcement de la capacité de vulgarisation: cet ensemble doit couvrir la formation universitaire et technique à l'étranger et dans le pays, la formation en cours d'emploi pour les personnels de tous niveaux de l'institution hôte, y compris, le cas échéant, la formation des formateurs; des activités de conscientisation et de vulgarisation s'adressant aux bénéficiaires finals (agriculteurs individuels et groupes de producteurs) et, si nécessaire, au public en général. Dans tous les cas, les activités de formation doivent être ordonnées de façon à créer un noyau efficace de gestionnaires soutenu par un nombre raisonnable de personnels de terrain;
- ii) un fort effet de démonstration: celui-ci doit être recherché en collaboration avec le personnel national du projet, les groupes d'agriculteurs et autres organisations ou projets de développement local intéressés. L'obtention d'un fort effet de démonstration ne fait qu'accélérer le transfert de technologie mais assure aussi le renforcement de l'institution nationale à mesure qu'elle acquiert les techniques appropriés et améliore ses procédures de travail. En outre, on peut s'attendre à ce que l'institution nationale se dote par la même occasion d'une meilleure image et acquière la confiance des bénéficiaires finals;
- iii) un délai suffisant pour mettre en place une structure nationale de gestion de projets: s'il dispose du temps nécessaire et d'une structure de gestion de projets souple, le personnel expatrié peut réduire sa participation directe aux activités des projets et se consacrer davantage à la fourniture de conseils, d'informations et de soutien général, assurant ainsi une large participation du personnel du pays hôte à toutes les activités du projet et en particulier aux décisions.

2.124 Les implications de cette triple stratégie pour les PMA, les donateurs et la FAO sont claires. Il faut encourager les PMA à s'engager dans les projets de façon plus concrète. Outre un soutien politique ferme, il faut qu'ils déploient des efforts pour créer une structure institutionnelle stable dotée d'un mandat clair. Ils doivent aussi fournir des ressources financières et humaines suffisantes pour permettre aux institutions nationales de fonctionner. En particulier, il ne faut pas que la réorganisation et la restructuration de ces dernières entre en conflit avec les possibilités de formation et de gestion fournies par l'aide extérieure. En outre, compte tenu des contraintes financières et humaines existantes, les PMA doivent résister à la tentation de disperser leurs efforts sur un trop grand nombre de petits projets.

- 2.125 Un engagement à long terme de la part des donateurs est indispensable. Les projets dans les PMA ne sont pas uniquement des véhicules pour le transfert de technologie comme ils le sont si souvent dans les autres pays. Ils doivent d'abord viser à renforcer les institutions en vue d'accroître la capacité d'absorption des PMA et d'en assurer en fin de compte l'autosuffisance. Ils nécessitent donc plus de temps.
- 2.126 Le rôle de la FAO reste d'assurer à la fois des niveaux élevés de formulation et d'exécution de projets et la poursuite de l'application de cette stratégie de renforcement institutionnel qui résulte d'une longue expérience de la coopération technique avec les PMA.
- 2.127 Si les facteurs extérieurs aux projets (politiques macro-économiques nationales, conditions matérielles, traditions culturelles) sont difficiles à modifier, la FAO et les organismes donateurs sont mieux à même, lors de la formulation des projets, d'identifier les facteurs susceptibles de faire sérieusement obstacle à l'exécution et d'aider les PMA à prendre les mesures voulues pour les éliminer.
- 2.128 Enfin, la collaboration entre l'organisme d'exécution et les donateurs, reposant sur des objectifs clairs et une souplesse d'action, joue un rôle essentiel. Grâce à elle, les projets pourraient avoir de meilleures possibilités d'atteindre les objectifs avec plus d'efficacité. Par exemple, la formation de personnel supplémentaire ou une formation plus intensive peuvent être fournies; en outre, les institutions nationales peuvent être encouragées à établir, avec le soutien coordonné de plusieurs organismes d'aide extérieure, les contacts nécessaires avec les projets complémentaires, les services connexes et les utilisateurs. Ainsi, la collaboration entre organismes d'aide extérieure peut contribuer efficacement à établir un réseau institutionnel national stable et renforcé, condition préalable à un développement durable.

#### D. EXAMEN DU PROGRAMME DE RELEVEMENT DE L'AGRICULTURE EN AFRIQUE (PRAA)

##### Rappel des faits

- 2.129 Lors de sa quatre-vingt-sixième session en novembre 1984, le Conseil de la FAO s'est déclaré très préoccupé par la gravité de la situation alimentaire provoquée en Afrique par la sécheresse de 1982-84. Par sa Résolution 1/86, il a demandé aux gouvernements et aux organisations internationales de fournir le maximum d'aide financière et technique pour le relèvement de l'agriculture en Afrique. Il a appelé le Directeur général à "promouvoir des mesures positives dans ce sens" et l'a autorisé à utiliser à cet effet jusqu'à 5 millions de dollars E.-U. sur les crédits du Programme ordinaire.
- 2.130 La FAO a commencé en décembre 1984 les préparatifs d'un Programme pour le relèvement de l'agriculture en Afrique (PRAA). Ces préparatifs ont suivi de près la Résolution des Nations Unies qui soulignait la nécessité d'entreprendre d'urgence des actions pour soutenir le processus de relèvement des pays d'Afrique. Cette résolution a été suivie par une réunion des donateurs à Genève sous

l'égide des Nations Unies, réunion qui a reçu un large soutien international. La Banque mondiale, la CEE, l'OUA, le Mouvement des non alignés et les principaux donateurs bilatéraux ont pendant ce temps mis en place des programmes spéciaux d'urgence et de relèvement.

- 2.131 De décembre 1984 à janvier 1985, les experts de la FAO ont été mobilisés pour préparer, de toute urgence et en coopération avec les pays bénéficiaires, des projets à inclure dans le PRAA. Au Siège, des équipes spéciales par pays ont été créées pour examiner les besoins de relèvement des pays en cause et formuler des propositions de projets. Les représentants et cadres de terrain de la FAO ont été invités à participer à cet effort.
- 2.132 Le programme PRAA a été conçu sous forme d'une série de projets de petite et moyenne ampleur ayant pour but d'aider à restaurer et à renforcer la capacité productive et la production alimentaire tirée des cultures, de l'élevage et de la pêche dans 25 pays d'Afrique<sup>3</sup> touchés par la sécheresse et d'autres catastrophes naturelles. Le Programme devait servir à sortir d'une situation d'urgence pour aller vers le développement. Les projets compris dans le PRAA visaient à restaurer la capacité de production par des mesures de relèvement à court terme. Ils étaient destinés à être exécutés immédiatement et à produire des effets importants en moins de trois ans.
- 2.133 Les critères de choix des pays à inclure dans le Programme ont été fixés comme suit:
- i) le pays doit appartenir au groupe des pays les moins avancés (PMA);
  - ii) le pays doit faire partie des pays prioritaires sur le plan alimentaire;
  - iii) il doit avoir été touché à plusieurs reprises par des pénuries alimentaires au cours des dernières années;
  - iv) une partie importante de la capacité de production alimentaire du pays en termes de superficie récoltée et de bétail, ainsi que l'importance de la population agricole, doit avoir été touchée par la sécheresse ou d'autres catastrophes naturelles ces dernières années;
  - v) les perspectives de relèvement par des moyens locaux ou de meilleures récoltes doivent être limitées compte tenu du manque d'intrants et d'autres facteurs de production.

---

<sup>3</sup> Ces pays sont: Angola, Botswana, Burundi, Burkina Faso, Cap-Vert, Djibouti, Ethiopie, Gambie, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Mali, Maroc, Mauritanie, Mozambique, Niger, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Zambie et Zimbabwe.

- 2.134 Les critères de choix des projets étaient les suivants:
- i) priorité et soutien accordés par le gouvernement bénéficiaire;
  - ii) adéquation aux objectifs du Programme;
  - iii) caractère complémentaire par rapport aux actions en cours ou futures du gouvernement et/ou à toute autre aide, y compris les programmes et projets de la FAO en cours dans le pays (PASA, PPA, IFS, PDAS entre autres);
  - iv) possibilité de démarrage des projets en quelques mois et aptitude à générer un impact significatif en moins de trois ans;
  - v) les projets doivent concerner un grand nombre de producteurs alimentaires et profiter à des populations récemment touchées par des catastrophes naturelles;
  - vi) ils doivent normalement inclure une composante d'assistance technique et de formation, en particulier pour la formation en cours d'emploi;
  - vii) ils doivent comporter une infrastructure logistique et institutionnelle et les services de soutien et de prestations sur le site pour garantir des perspectives raisonnables d'impact. Le cas échéant, le projet peut aider à renforcer ces infrastructures et ces services.
- 2.135 Le Programme PRAA a été présenté aux donateurs lors de deux réunions au début de 1985, l'une en janvier pour l'Ethiopie et l'autre en mars pour 20 pays d'Afrique. Quatre pays supplémentaires touchés par la sécheresse<sup>4</sup> ont été ajoutés au programme en juin 1985.
- 2.136 Lors de sa quatre-vingt-septième session en juin 1985, le Conseil de la FAO a approuvé le transfert de 15 millions de dollars E.-U. d'économies du Programme ordinaire au titre du budget 1984-85 pour financer des projets du PRAA par l'intermédiaire du PCT, en spécifiant toutefois que les procédures et critères du PCT devaient être appliqués. Il était prévu que le montant de 15 millions de dollars E.-U. serait intégralement dépensé avant la fin de 1987.

#### Principe et conception du Programme

- 2.137 La dégradation de l'environnement et l'affaiblissement de la capacité de production dans le domaine des cultures vivrières et de l'élevage est un processus qui dure depuis près de deux décennies dans la plus grande partie de l'Afrique. La sécheresse de 1982-84 a non seulement accéléré la détérioration générale de la capacité productive mais a fait courir un risque plus grand à certains pays

---

<sup>4</sup> Ces pays sont: Djibouti, Gambie, Guinée-Bissau et Sao Tomé-et-Principe

ou certaines régions au sein d'un pays. En effet, elle a eu des conséquences désastreuses sur l'équilibre alimentaire dans les zones touchées et s'est traduite par un nouveau recul du processus global de développement.

- 2.138 Avec la venue de précipitations suffisantes au début de 1985, la possibilité de compenser les pertes de capacité de production provoquées par la sécheresse de 1982-84 s'est très nettement améliorée. Le PRAA et d'autres programmes parrainés par les Nations Unies ont été conçus pour tirer le parti maximum de cette possibilité.
- 2.139 Le PRAA a été lancé avec deux objectifs précis:
- i) aider à relever la capacité de production des pays touchés à son niveau d'avant la sécheresse;
  - ii) regrouper et intégrer les réalisations de la phase de relèvement avec les programmes/projets de développement à moyen et à long terme visant à développer l'agriculture dans les pays touchés afin d'atteindre une capacité optimum.
- 2.140 L'approche par pays a été mise au point par 20 mini-équipes spéciales créées en décembre 1984, sur la base:
- de la connaissance des besoins du pays;
  - des activités d'urgence et du Programme ordinaire existantes pouvant servir à un relèvement agricole immédiat;
  - d'une réorientation des ressources du Programme ordinaire;
  - des rapports de mission OSRO/multidonateurs de 1984;
  - des commentaires des représentants de la FAO et des consultations avec les gouvernements intéressés;
  - des demandes des gouvernements.
- 2.141 Le Programme présenté en mars 1985 couvrait 20 "examens" par pays, 194 propositions de projets et un ensemble global d'aide de 107 millions de dollars E.-U. Il impliquait la participation de toutes les divisions techniques et opérationnelles de l'Organisation et le travail à plein temps de plus de 88 administrateurs répartis en 20 mini-équipes spéciales différentes. La plupart des projets ont été formulés entre avril et octobre 1985.

#### Objet de l'examen

- 2.142 Compte tenu du montant important de ressources mis à la disposition du PRAA par la FAO, le Directeur général a décidé d'entreprendre un examen à la fin du programme.
- 2.143 A partir d'une première étude théorique, une enquête systématique a été entreprise sur les résultats du programme par l'intermédiaire des représentants de la FAO dans chacun des pays sélectionnés. Un ensemble de questionnaires a été établi pour fournir des informations à jour sur l'état de l'exécution des projets et de l'action consécutive aux projets exécutés par la FAO et autres projets connexes. Le Tableau 2.11 indique la ventilation des projets conduits par la FAO dans le cadre du Programme de travail et budget, par pays.

Tableau 2.11

PROJETS DU PRAA CONDUITS PAR LA FAO, VENTILES PAR PAYS ET PAR FONDS

| Pays          | PNUD | FF   | PCT  | TOTAL |
|---------------|------|------|------|-------|
| ANGOLA        | 1    | -    | 4    | 4     |
| BOTSWANA      | 2    | -    | 2    | 4     |
| BURUNDI       | 2    | -    | 5    | 7     |
| BURKINA FASO  | 4    | 1    | 7    | 12    |
| CAP-VERT      | -    | 3    | 2    | 5     |
| TCHAD         | 1    | 4    | 3    | 8     |
| DJIBOUTI      | -    | -    | 5    | 5     |
| ETHIOPIE      | -    | 2    | 6    | 8     |
| GAMBIE        | -    | 1    | 4    | 5     |
| GUINEE-BISSAU | -    | -    | 6    | 6     |
| KENYA         | -    | -    | 2    | 2     |
| LESOTHO       | -    | 2    | 6    | 8     |
| MALI          | -    | 1    | 6    | 7     |
| MAURITANIE    | -    | 2    | 4    | 6     |
| MAROC         | -    | -    | 3    | 3     |
| MOZAMBIQUE    | -    | 4    | 5    | 9     |
| NIGER         | 2    | 1    | 4    | 7     |
| RWANDA        | 1    | 2    | 9    | 12    |
| SENEGAL       | -    | 1    | 6    | 7     |
| SOMALIE       | 3    | 1    | 7    | 11    |
| SAO TOME      | -    | -    | 4    | 4     |
| SOUDAN        | -    | 4    | 6    | 10    |
| TANZANIE      | 5    | 5    | 5    | 15    |
| ZAMBIE        | 1    | 2    | 7    | 10    |
| ZIMBABWE      | -    | -    | 4    | 4     |
| TOTAL         | 21   | 36   | 122  | 179   |
| Part en %     | 11.7 | 20.1 | 68.2 | 100.0 |

2.144 En juin 1988, le PRAA comportait 255 propositions de projets décomposés en 367 sous-projets en fonction des programmes et critères de prêts des donateurs. Le coût total pour ces derniers (y compris les contributions de la FAO) a été estimé à environ 287 millions de dollars E.-U., montant dans lequel la part de l'Ethiopie à elle seule représentait 124 millions de dollars E.-U. couvrant 52 projets ou sous-projets. La FAO avait financé 122 projets dans les 25 pays choisis au titre du PRAA. En outre, elle s'est vu confier l'exécution de 57 projets financés par des donateurs extérieurs, essentiellement le PNUD, mais aussi l'AGFUND, l'ONU, l'EAOA, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède.

2.145 Les principaux domaines couverts par les projets du PRAA sont les suivants: intrants agricoles (32,4%), protection du bétail (25%) et remise en état des périmètres d'irrigation (22%). D'autres secteurs d'intervention sont le développement de la pêche artisanale (5,0%) et le soutien aux services de vulgarisation (10,6%) (Tableau 2.12).

Tableau 2.12

PROJETS DU PRAA EXECUTES PAR LA FAO,  
VENTILES PAR PROGRAMME DE TRAVAIL ET BUDGET, PROGRAMME ET FONDS

| Programme de travail et budget | PNUD      | FF        | PCT        | Total      | Pourcentage (%) |
|--------------------------------|-----------|-----------|------------|------------|-----------------|
| 211                            | 5         | 11        | 24         | 40         | 22.3            |
| 212                            | 6         | 14        | 38         | 58         | 32.4            |
| 213                            | 5         | 4         | 35         | 44         | 24.6            |
| 214                            | 1         | -         | 2          | 3          | 1.6             |
| 215                            | 3         | 5         | 11         | 19         | 10.6            |
| 217                            | -         | -         | 1          | 1          | 0.6             |
| 218                            | -         | -         | 2          | 2          | 1.1             |
| 221                            | -         | 1         | -          | 1          | 0.6             |
| 222                            | -         | 1         | 8          | 9          | 5.0             |
| 231                            | 1         | -         | 1          | 2          | 1.2             |
| <b>Total</b>                   | <b>21</b> | <b>36</b> | <b>122</b> | <b>179</b> | <b>100.0</b>    |

Qualité de la formulation et de l'exécution des programmes du PRAA

2.146 Il ressort des réponses des représentants de la FAO que les programmes du PRAA par pays ont été bien formulés (jugés bons ou suffisants) et fondés sur les besoins de relèvement constatés. Tous les programmes du PRAA répondaient aux priorités des gouvernements et dans trois cas seulement, ceux-ci ont peu participé au processus de formulation. Cependant, les deux tiers des projets n'auraient pas eu lieu s'ils n'avaient pas été inclus sur la liste du PRAA. Dans tous les cas à l'exception d'un seul, les programmes proposés avaient été approuvés par le gouvernement intéressé.

2.147 La participation des représentants de la FAO à la formulation des programmes du PRAA a été plus que suffisante, allant d'une participation totale (18) à une participation partielle (3). Seuls deux représentants signalent qu'ils n'ont pas participé car ils n'étaient pas affectés au pays en cause au moment de la formulation du PRAA. Le personnel de terrain de la FAO a largement participé dans 21 pays.

Formulation des projets du PRAA

2.148 Selon les représentants de la FAO, la grande majorité des projets ont été formulés de façon adéquate (134) et efficace (139). Quatre projets seulement ont été jugés avoir des objectifs flous et, dans 49 cas, ces objectifs auraient pu être mieux précisés. La clarté des plans de travail est une caractéristique importante des projets du PRAA exécutés par la FAO. En effet, 149 sur 179 comportaient des plans de travail très clairs ou adéquats. Sept cas seulement de plans de travail imprécis ont été signalés.

- 2.149 Les programmes du PRAA ont été soumis par les représentants de la FAO aux représentants locaux des donateurs dans 13 cas sur 25. Sur ces 13 présentations, huit ont réussi à mobiliser le soutien des donateurs pour un certain nombre de projets. Dans un cas, il n'y a pas eu de réaction positive (Zambie); dans un autre (Ethiopie), un grand nombre de projets ont été financés par les donateurs. Dans les trois cas restants, le succès a été partiel.

#### Exécution des projets dans le cadre du Programme PRAA

- 2.150 Bien que l'on constate des différences d'un pays à l'autre, rien ne prouve que la majorité des projets du PRAA se soient mieux comportés que la moyenne des projets de la FAO en termes de dates de démarrage, de respect des délais et de qualité des prestations, d'achèvement des activités et des produits et de réalisation des objectifs. La performance du programme n'a été meilleure que la moyenne de la FAO qu'au Rwanda et en Tanzanie.

#### Faiblesses et problématique de l'exécution des projets

- 2.151 Les représentants de la FAO ont signalé plusieurs problèmes qui ont perturbé dans une certaine mesure l'exécution des projets dans les pays. Les plus importants se rapportent à la livraison en temps voulu des intrants et à leur qualité. En fait, des retards ont été signalés pour 26 projets. Quinze projets ont souffert d'un défaut de conception: évaluation incomplète du cadre institutionnel et de l'environnement du projet, objectifs et ressources irréalistes, mauvais choix des zones ou sites du projet. Les problèmes de gestion, notamment difficultés logistiques et de déplacement, modalités d'exécution inadaptées, mauvaise coordination, n'ont affecté que six projets.

#### Rôle de catalyseur des projets du PRAA

- 2.152 Le nombre total de projets ou sous-projets du PRAA exécutés par la FAO s'élève à 179. Selon les représentants de la FAO, 95 projets, soit plus de 53 pour cent du programme, ont attiré des financements extérieurs supplémentaires. Le programme comprend 122 projets du PCT, dont 49 (soit 40 pour cent) ont fait l'objet d'une action consécutive connue. Les projets financés par le PNUD sont au nombre de vingt et un. Huit d'entre eux ont fait l'objet d'une action consécutive, essentiellement sous forme d'une phase supplémentaire des projets initiaux du PNUD (6 cas). Sur 36 projets financés par des Fonds fiduciaires, huit sont signalés comme faisant l'objet d'une action consécutive. Il convient de noter que dans un seul pays (Burundi), des projets du PRAA n'ont pas fait l'objet d'une action consécutive connue. Dans deux pays (Mali et Tanzanie), tous les projets inclus dans le programme ont attiré des financements supplémentaires.
- 2.153 Les réponses des représentants de la FAO sur le volume des ressources mobilisées pour financer l'action consécutive sur les projets du PRAA n'étaient pas toujours complètes. Des informations sur les ressources financières ont été fournies pour 54 projets entrepris à la suite d'un ou plusieurs projets du PRAA. Le volume de



ressources relatif à ces projets est de 67 millions de dollars E.-U. En outre, 38 millions de dollars E.-U. d'aide en nature fournie au gouvernement de la Tanzanie ont aussi été partiellement utilisés pour des activités lancées dans le cadre de projets du PRAA.

#### Résultats au niveau des pays

- 2.154 Dans la plupart des pays, le Programme PRAA a prévu une couverture transsectorielle des activités de relèvement conjuguant une assistance directe aux personnes déplacées ou aux populations les plus touchées avec une assistance ponctuelle au développement. On trouvera ci-dessous une ventilation des principaux résultats du Programme PRAA selon les rapports des représentants de la FAO dans 17 des 25 pays:
- 2.155 Au Burundi, des ensembles d'intrants pour la production de blé ont été fournis à 3 000 agriculteurs. Ils ont effectivement été adoptés par les exploitants en cause. Une législation sur les semences a été formulée et adoptée par les autorités burundaises. Un contrôle des semences sur le terrain et en laboratoire est actuellement entrepris par du personnel formé dans le cadre d'un projet du PRAA. Une unité de lutte contre la mouche tsé-tsé et la trypanosomiase a été créée et équipée; elle a déjà procédé à des enquêtes destinées à dégager des mesures efficaces de lutte dans des zones présentant un fort potentiel de développement en matière de culture et d'élevage. Deux campagnes de vaccination ont été menées à bien avec le soutien du PCT.
- 2.156 Au Burkina Faso, des exploitations semencières et un réseau de 200 semenciers ont été mis en place dans la province du Yatenga. Ils assurent effectivement la multiplication de semences. En outre, un programme de soutien des banques céréalières et de la commercialisation des céréales a été élaboré avec l'aide des projets du PRAA. Trente-cinq fonctionnaires du Ministère des eaux continentales et de la forêt ont été formés pour assurer le soutien de groupes de pêcheurs. Deux projets ont en outre fourni du matériel et de l'équipement de pêche. L'importance de l'aquaculture a été démontrée et des étangs de pisciculture créés par un projet du PCT. Un autre projet relatif à la production de légumineuses et légumes aux alentours des centres habités a été formulé et exécuté avec l'aide d'un donateur bilatéral. Un projet du PCT a aidé à la préparation d'aliments pour le bétail et formé 51 spécialistes de l'élevage aux techniques proposées. Trois centres villageois de séchage de la viande ont été installés et 13 techniciens formés aux techniques correspondantes.
- 2.157 Au Cap-Vert, un projet du PCT a contribué à accroître la production horticole. De nouvelles méthodes de formation des agriculteurs ont été définies avec le soutien d'un projet du PRAA.
- 2.158 Au Tchad, deux campagnes agricoles réussies ont bénéficié d'un soutien. Une aide a été fournie sous forme de distribution d'intrants agricoles pour l'installation de 1 650 familles déplacées. Dans le secteur de l'élevage, deux campagnes de vaccination ont été menées avec succès et des procédés améliorés de séchage de la viande ont fait l'objet de démonstrations.

- 2.159 Au Mali, trois projets du PCT ont porté sur la rénovation de stations agricoles en vue de relever la production aux niveaux précédents. Les résultats d'un projet de reboisement sont mis à profit par d'autres projets de reboisement et de fixation de dunes dans le pays.
- 2.160 En Angola, des variétés de semences résistant aux maladies ont été distribuées dans le cadre du Programme dans la vallée du Cavaco. Un projet du PRAA a réussi à identifier et inventorier des points d'eau qui nécessitaient une remise en état. Un plan de développement a été préparé pour une culture vivrière majeure.
- 2.161 En Ethiopie, on a identifié les zones où il était possible de réduire les pertes après récolte et les agriculteurs de la région du Wollo ont été formés à des méthodes destinées à prévenir ces pertes. Des variétés de racines et tubercules améliorées convenant aux régions souvent affectées par la sécheresse ont été introduites; des parcelles de reproduction ont été créées dans diverses zones climatiques pour faire des expérimentations avant distribution aux associations de paysans. Des rapports ont été établis sur les parcours et le fourrage en vue du troisième projet de développement de l'élevage.
- 2.162 En Guinée-Bissau, le potentiel de pêche de la région du Biombo a été déterminé dans le cadre du programme et les pêcheurs ont été formés à exploiter cette possibilité de production. Démonstration a été faite de la possibilité d'élever des moutons dans le sud du pays. La reconstruction d'une retenue d'eau a rendu de nouveau possible la production de riz irrigué dans le bassin de Cã San Miguel; une brigade de génie rural a été constituée par un projet du PRAA pour superviser les activités courantes d'entretien et d'amélioration du système, qui couvre environ 1 180 hectares.
- 2.163 Au Lesotho, 690 tonnes d'engrais ont été appliquées sur 4 000 hectares au profit d'environ 2 450 agriculteurs. Le personnel local a été formé à l'utilisation des engrais. Une unité de récolte de l'eau a été créée et des structures mises en place.
- 2.164 En Mauritanie, 300 pêcheurs de trois villages d'Imraguen ont été formés à des techniques améliorant la manutention et le traitement du poisson. De même, du personnel local a été formé pour organiser des sessions de formation à l'intention des vulgarisateurs semenciers et agriculteurs. Des équipements et matériels ont été fournis pour la protection des cultures et des médicaments pour le traitement du bétail ont également été mis à la disposition du gouvernement.
- 2.165 Au Rwanda, un projet a démontré les possibilités de production céréalière sur des terres à faible productivité et introduit des techniques appropriées pour accroître la production. L'utilisation de sous-produits agricoles pour l'élevage porcin a été introduite dans trois régions du pays. Des équipements et produits de traitement des semences ont été fournis et des membres des groupes d'agriculteurs ont été formés à leur utilisation.

- 2.166 Au Sénégal, on a entrepris avec le soutien du PRAA une campagne contre la peste bovine et des activités de lutte anti-acridienne. La formation de formateurs en matière de maintenance des pompes d'irrigation a été poursuivie pour une zone couvrant 80 villages dans les départements de Dagana, Podor, Matam et Bakel. Environ 160 personnes participeront au programme d'entretien des pompes villageoises. Un programme de développement de culture de racines et tubercules a été élaboré ainsi qu'une étude sur le séchage de la viande.
- 2.167 En Somalie, 187 personnes appartenant à l'unité de lutte contre les rongeurs ont été formées. Un soutien a été fourni aux nomades et à leurs troupeaux par l'intermédiaire de trois projets visant à la remise en état de 33 des 40 retenues d'eau dans les régions de Shebelli et de Bay, à la formation de 100 personnes chargées de l'entretien et de l'exploitation des retenues d'eau et à la promotion de programmes d'autoassistance pour l'amélioration des étangs dans 46 villages. Un projet a aidé à coordonner les composants épidémiologiques de plusieurs projets en cours.
- 2.168 A Sao Tomé, il a été introduit des races de volaille mieux adaptées aux conditions locales. Des rapports techniques ont été établis sur la conservation du poisson et son traitement et sur l'entretien de l'équipement et les réparations.
- 2.169 Grâce au programme PRAA au Soudan, la production vivrière et fourragère dans les zones touchées par la sécheresse et la désertification a augmenté. On a déterminé la rotation appropriée des cultures pour maximiser les avantages procurés par les engrais et ceux-ci ont été distribués et utilisés par les agriculteurs. On a identifié et testé des techniques pour diffuser l'eau dans les zones touchées par la sécheresse. Une technologie intermédiaire a été introduite pour améliorer le système de culture pluviale. Des vaccins contre la peste bovine ont été fournis et les troupeaux ont été vaccinés dans les zones éloignées.
- 2.170 En Tanzanie, on a préparé un programme de lutte complet et bien articulé contre les térébrants. Divers projets de la FAO ont été exécutés dans le cadre du programme d'ensemble qui comprend une aide de donateurs bilatéraux et multilatéraux de plus de 20,6 millions de dollars E.-U.
- 2.171 En Zambie, un important programme de réduction des pertes après récolte est actuellement entrepris à la suite d'un projet du PRAA. Un grand nombre de bêtes ont été inoculées contre la trypanosomiase et des enquêtes entreprises pour la lutte contre la trypanosomiase et la mouche tsé-tsé.

#### Considérations et constatations

- 2.172 Il apparaît raisonnablement clair à l'examen que les ressources du Programme ordinaire allouées au PRAA ont eu un effet catalyseur substantiel en mobilisant une aide supplémentaire en faveur des pays sélectionnés dans les domaines de la production agricole et vivrière, de l'élevage et de la pêche. En outre, le Programme PRAA s'est déroulé conformément au calendrier, car la plupart des projets

ont été rapidement formulés en vue de la campagne de plantation 1985 qui commence en mai-juin pour la plupart des pays du Sahel et en septembre pour le reste des pays couverts par le Programme. En fait, la plupart des projets ont été élaborés entre avril et octobre 1985.

- 2.173 Le mécanisme des équipes spéciales par pays mis en place pour la première fois au cours de la phase de formulation du programme s'est révélé très efficace pour fournir une réponse en temps voulu et faire en sorte que toutes les compétences de l'Organisation soient mises à profit. Cependant, les mécanismes créés au cours de la phase de formulation n'ont pas été suivis d'action similaire au cours de la phase d'exécution. Dans la majorité des cas, les délais de livraison, la qualité des intrants, le degré d'achèvement et les réalisations ont été jugés analogues à ceux des autres projets de la FAO dans le pays. Aucune mesure particulière ne semble avoir été prise pour accélérer le traitement et l'exécution des projets proposés. Les responsabilités de suivi des résultats du programme et des actions consécutives aux projets étaient divisées. Les unités opérationnelles existantes chargées de l'exécution ne faisaient pas partie du Comité directeur responsable de la gestion du programme. Les mécanismes intérieurs à l'Organisation qui accélèrent le traitement des besoins des projets dans des programmes spéciaux de ce type, tels que l'OSRO, auraient pu être inclus dans le programme au niveau de l'exécution.
- 2.174 Tous les programmes du PRAA semblent avoir répondu aux besoins prioritaires des pays choisis et les gouvernements ont participé à leur formulation. Bien que certains projets du PRAA aient été liés à des activités en cours au niveau du pays, le programme dans son ensemble n'a pas systématiquement pris en compte ce lien. L'approche par projet n'a pas permis un suivi efficace de l'impact du programme.
- 2.175 Lorsqu'on planifiera les programmes d'action spéciaux futurs, il conviendra d'accorder une attention particulière à l'établissement de directives et de critères précis permettant une approche de la programmation plus focalisée. Il y aura lieu d'identifier les types particuliers de projets répondant directement aux objectifs du programme. A l'avenir, la FAO pourrait aider efficacement les pays à formuler leurs programmes de relèvement en identifiant de façon spécifique les critères et domaines prioritaires d'intervention résultant de l'expérience du Programme PRAA.

CHAPITRE TROIS

## PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT AGRICOLE

3.1 En aidant les pays en développement à formuler environ 750 projets d'investissement, la FAO a contribué, au cours de ses vingt-cinq années d'existence, à générer plus de 34 milliards de dollars E.-U. d'investissement agricole dans 108 pays. Dans ce montant sont entrés environ 18 milliards de dollars E.-U. en devises provenant d'institutions de financement multilatérales et autres, dont une grande partie à des conditions extrêmement libérales. Plus de 80 pour cent de ces ressources en capital ont été engagées depuis 1976, date où les services de soutien à l'investissement de la FAO ont été très sensiblement renforcés. Le présent chapitre décrit le rôle de l'Organisation dans la promotion et le soutien de l'investissement et examine les liens entre l'assistance technique et l'investissement. La dernière section de ce chapitre est tournée vers l'avenir et pose un certain nombre de questions qui auront une incidence sur l'orientation et l'étendue des activités de la FAO de soutien à l'investissement dans les années à venir.

### A. INTRODUCTION

- 3.2 L'investissement est une composante essentielle du développement agricole. Si, mis à part les pays les plus pauvres, la principale source d'investissement doit être les pays en développement eux-mêmes, l'aide extérieure est nécessaire pour que puisse être maintenu le taux nécessaire de croissance de la production agricole. L'aide à la promotion de l'investissement est par conséquent une activité prioritaire de la FAO. Le point focal au sein de l'Organisation pour cette tâche est le Centre d'investissement qui met à contribution le reste de la FAO pour son soutien technique.
- 3.3 Actuellement, l'investissement dans l'agriculture, y compris les pêches et les forêts, est une préoccupation majeure pour la plupart des pays en développement, contrairement à la situation d'il y a 25 ou 30 ans où ils estimaient qu'il était plus important d'investir dans d'autres secteurs de l'économie comme l'industrie. C'est vers la fin des années 60 que le rôle essentiel de l'agriculture dans la promotion du développement économique a été largement reconnu. Ce rôle a été encore souligné au début des années 70 en raison de la crise alimentaire mondiale qui a suscité elle aussi une conscience nouvelle de la nécessité de remédier aux dures conditions de vie d'immenses populations rurales pauvres. La récession mondiale des années 80 a aggravé la situation des pays en développement et a de nouveau concentré l'attention sur l'importance de l'agriculture dans leurs économies: la nécessité d'investir est plus urgente que jamais.
- 3.4 Au cours des dix dernières années cependant, les engagements de capitaux au profit de l'agriculture par les institutions multilatérales ont enregistré peu d'augmentation réelle. Après correction pour tenir compte de l'inflation et aux prix de 1985, ces engagements ont fluctué, passant de 4 563 millions de dollars E.-U. seulement en 1979 à 6 851 millions de dollars E.-U. en 1983.

En 1986, ils ont de nouveau augmenté et ont atteint 6 707 millions de dollars E.-U. pour retomber finalement à 5 293 millions de dollars E.-U. en 1987, c'est-à-dire à un niveau plus faible qu'en 1980 ou 1978.

- 3.5 L'évolution a été la même pour les engagements bilatéraux avec un montant estimé à 3 093 millions de dollars E.-U. en 1987 chiffre qui a été à peu près égal, en termes réels, à la somme des engagements de 1977. L'Agriculture: Horizon 2000 de la FAO a souligné l'importance très considérable des montants d'investissement qui doivent être affectés à l'agriculture des pays en développement pour leur permettre de répondre à l'augmentation massive de produits alimentaires et agricoles qui sont nécessaires pour satisfaire les besoins de leurs populations en croissance rapide. Même si l'on tient compte de la contribution des ressources intérieures mobilisées à cette fin, il est clair que les niveaux actuels d'investissement extérieur sont loin de correspondre aux besoins minimums.
- 3.6 Sauf dans les pays plus pauvres, l'aide multilatérale continue de représenter un pourcentage relativement faible du montant total des fonds de financement du développement affectés à ce secteur. L'effet des ressources naturelles est néanmoins beaucoup plus important que sa part de l'investissement total. Premièrement, les projets d'institutions de financement multilatérales attirent des montants substantiels de cofinancement d'autres sources. En outre, les projets financés par les institutions multilatérales ont souvent un caractère plus novateur et, une fois démontrée leur faisabilité technique et économique, ils peuvent conduire à des investissements supplémentaires de sources nationale et bilatérale. Ils stimulent aussi l'investissement national étant donné que les prêts en devises couvrent seulement une partie du coût total d'un projet, le reste étant fourni par le gouvernement receveur et les bénéficiaires finals. Les prêts-projets soutiennent généralement la constitution d'institutions locales solides dont l'impact sur le développement peut s'étendre bien au-delà du projet. Ils offrent aussi un cadre de dialogue dans lequel les pays peuvent rechercher des avis sur les questions et réformes de politique et sur la programmation de l'investissement.
- 3.7 La disponibilité de ressources financières n'est pas le seul facteur qui limite l'investissement. Il existe une nécessité permanente de projets viables et bien préparés. La plupart des pays en développement, en particulier les plus démunis, ne sont pas encore en mesure d'élaborer uniquement par eux-mêmes des projets d'investissement en raison de la faiblesse d'institutions capables d'identifier et de préparer des projets d'investissement qui répondent aux normes exigées par les institutions de financement. Le Centre d'investissement de la FAO (CI) est fait pour combler cette lacune.

## B. ROLE DU CENTRE D'INVESTISSEMENT

- 3.8 La principale fonction du CI est d'aider les pays en développement à élaborer des projets d'investissement qui attireront des ressources en capital principalement des institutions multilatérales de financement dont les prêts vont à l'agriculture. Le travail fondamental du Centre qui consiste en l'identification et la préparation des projets, se fait généralement en deux temps. Le premier, qui est la reconnaissance ou l'identification a pour but: d'identifier les projets d'investissement prometteurs, d'évaluer leur priorité en matière de développement et de les situer dans le cadre du développement général du pays; de souligner les principaux problèmes à résoudre avant leur exécution et d'émettre les directives et un calendrier pour leur préparation. Le deuxième temps consiste à guider et aider les organismes gouvernementaux dans l'élaboration des projets et à effectuer une étude de faisabilité pour soumission à une institution de financement; ceci est devenu de plus en plus une entreprise conjointe avec les départements gouvernementaux, leurs organismes ou les banques locales et le personnel local de contrepartie.
- 3.9 Dans ses programmes de coopération avec les institutions de financement, le Centre d'investissement contribue aussi à l'évaluation des projets et aux missions chargées de leur supervision; le Centre effectue aussi des études d'un caractère plus général telles que la formulation d'avis aux gouvernements sous la forme d'analyses sectorielles ou sous-sectorielles comme base d'identification des besoins d'investissement.
- 3.10 Au cours des vingt-cinq dernières années, le Centre d'investissement, qui fait partie du Département du développement de la FAO, est devenu l'une des divisions les plus importantes de cette organisation avec un personnel multidisciplinaire composé de plus de 100 spécialistes formés dans une large gamme de disciplines: économistes, analystes, financiers, agronomes, spécialistes de la pêche, de la forêt et de l'élevage et ingénieurs, sociologues et spécialistes du crédit agricole. Pour s'acquitter de sa charge de travail et parce qu'il ne serait pas économique de maintenir en nombre suffisant des experts dans chaque discipline, le Centre recourt largement à des consultants, à raison de 40 à 50 hommes-années par an. Chaque fois qu'il est possible, les consultants sont fournis par les pays en développement à raison de 26 pour cent des services de consultants en 1987 et 35 pour cent en 1988. Le CI s'efforce aussi d'employer du personnel d'autres divisions de la FAO dans la mesure où ceux-ci peuvent être libérés de leurs tâches.
- 3.11 Le Centre d'investissement est organisé en deux grands programmes divisés chacun en trois services. Le Programme de coopération FAO/Banque mondiale (environ 60 pour cent du personnel) qui travaille exclusivement à des projets destinés à être financés par la Banque mondiale/IDA et le Programme de soutien à l'investissement (40 pour cent) qui travaille avec toutes les autres institutions de financement multilatérales avec lesquelles la FAO a passé des accords de coopération. Les principales institutions de financement qui coopèrent avec le Programme de soutien à l'investissement (ISP) sont le Fonds international pour le développement agricole (FIDA),

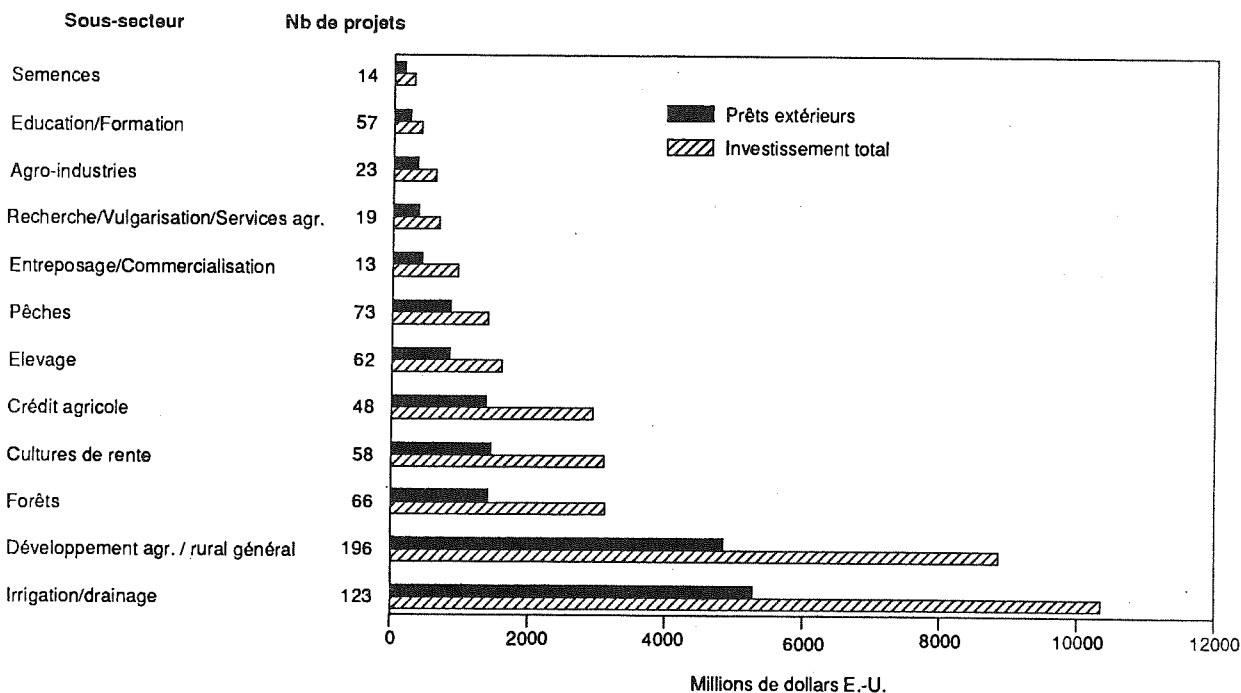


la Banque africaine de développement (BAfD) et le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU). Le Programme de soutien de l'investissement travaille également à des projets destinés à être financés par les banques de développement asiatique et interaméricaine, les institutions sous-régionales de financement et les principaux fonds arabes. Au total, la FAO a signé par l'intermédiaire de son Centre de développement des accords de coopération dans le domaine de l'investissement avec 15 institutions multilatérales de financement.

- 3.12 En moyenne, le Centre d'investissement travaille sur plus de 100 projets par an, effectuant environ 200 missions sous sa propre responsabilité et participant à près de 100 autres missions dirigées par des institutions de financement coopérantes. Les projets d'investissement formulés par le CI couvrent une large gamme d'activités y compris le développement agricole et rural, l'irrigation et le drainage, les forêts, les pêches, l'élevage, le crédit, la vulgarisation et les agro-industries. (Les Graphiques 3.1 et 3.2 montrent la répartition des projets bénéficiant de l'aide de la FAO par sous-secteur et par région).
- 3.13 Au cours de chacune des cinq dernières années, il a été approuvé pour financement environ 40 projets d'investissement identifiés ou préparés avec l'aide de la FAO. Le montant total des investissements pour ces projets s'est élevé à environ 2 000 millions de dollars E.-U. par an, entre la moitié et les deux tiers sous forme de prêts d'institutions de financement, le solde étant fourni par les pays bénéficiaires. Une partie importante et croissante des prêts destinés aux projets préparés par le CI (64 pour cent en 1988) a été accordée à des conditions libérales. (Les engagements au titre des projets approuvés pour financement en 1983-86 sont indiqués dans le Graphique 3.3 et la proportion de prêts concessionnels dans le Graphique 3.4. Le Tableau 3.1 donne la liste des projets approuvés par source de financement du début des opérations du CI à la fin de 1988).

Graphique 3.1

**REPARTITION SECTORIELLE DES PROJETS BENEFICIANT DE L'AIDE DU CENTRE D'INVESTISSEMENT ET APPROUVES POUR FINANCEMENT (1964-1988)**



Graphique 3.2

**REPARTITION REGIONALE DES PROJETS AIDES PAR LE CENTRE D'INVESTISSEMENT ET APPROUVES POUR FINANCEMENT (1964-1988)**

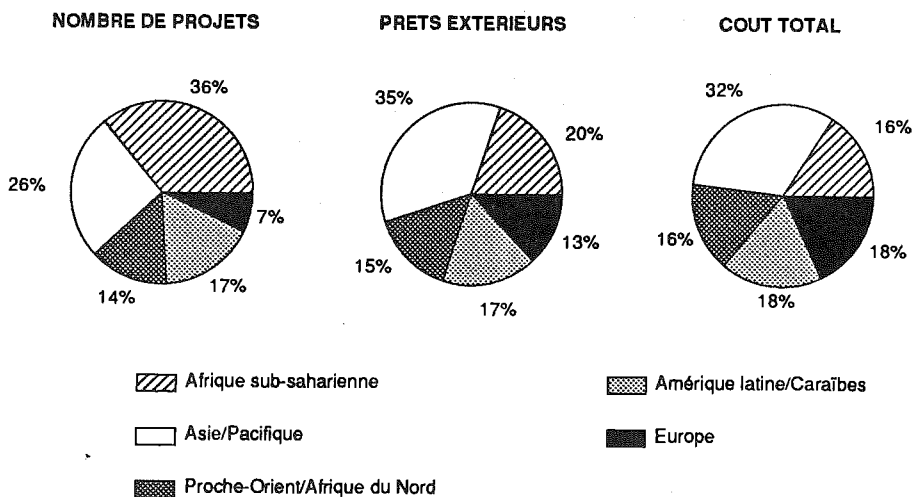


Tableau 3.1

PROJETS AIDES PAR LE CENTRE D'INVESTISSEMENT APPROUVES EN 1964-1988  
PAR SOURCE DE FINANCEMENT

| Principale institution<br>de financement              | Nombre<br>de      | Montant       | Total des<br>investissements <u>1/</u> |
|---|-------------------|---------------|--|
| ..millions de dollars E.-U..                          |                   |               |  |
| Banque mondiale/IDA                                   | 466               | 12 078        | 27 701                                 |
| FIDA  | 81                | 976           | 2 159                                  |
| Fonds/Banque afr. de dév <sup>t</sup>                 | 80                | 892           | 1 555                                  |
| Fonds/Banque as. de dév <sup>t</sup>                  | 37                | 1 019         | 1 664                                  |
| Banque interaméricaine de dév <sup>t</sup>            | 18                | 222           | 368                                    |
| FENU  | 16                | 32            | 55                                     |
| Programme FAO/Banquiers                               | 21 (33) <u>2/</u> | 119 (240)     | 355 (607)                              |
| Corporación Andina de Fomento                         | 8                 | 91            | 208                                    |
| Fonds arabes  | 9                 | 53            | 115                                    |
| CEE   | 4                 | 74            | 91                                     |
| Bilatérales   | 4                 | 67            | 70                                     |
| Divers <u>3/</u>                                      | 8                 | 20            | 38                                     |
| Cofinancement provenant des<br>institutions ci-dessus | -                 | 1 927         | -                                      |
| <b>TOTAL</b>  | <b>752</b>        | <b>17 572</b> | <b>34 377</b>                          |

1/ Y compris la contribution des gouvernements bénéficiaires.

2/ En outre, sept projets préparés dans le cadre du Programme FAO/Banquiers ont été financés par la CAF, trois par les Fonds arabes (Abu Dhabi) et deux par la BAFD, ce qui fait au total 33 projets pour le FBP, un investissement total de 607 millions de dollars E.-U., des prêts de 240 millions de dollars E.-U. plus un cofinancement.

3/ Six projets financés entièrement par le gouvernement, un par le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies et un par des sources bilatérales/PNUD.

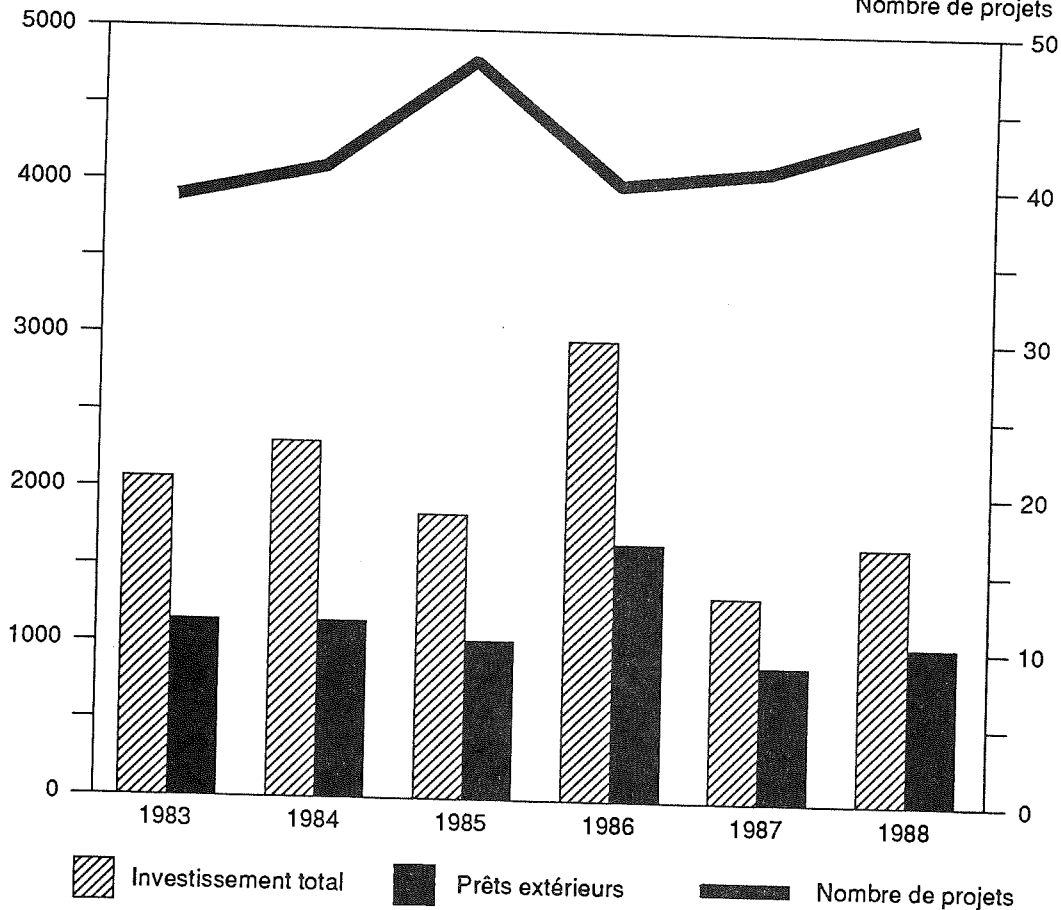
(Les chiffres ayant été arrondis, leur somme ne correspond pas au total indiqué).

Graphique 3.3

ENGAGEMENTS AU TITRE DE PROJETS PREPARES AVEC L'AIDE DU  
CENTRE D'INVESTISSEMENT DE LA FAO, 1983-1988

Millions de dollars E.-U.

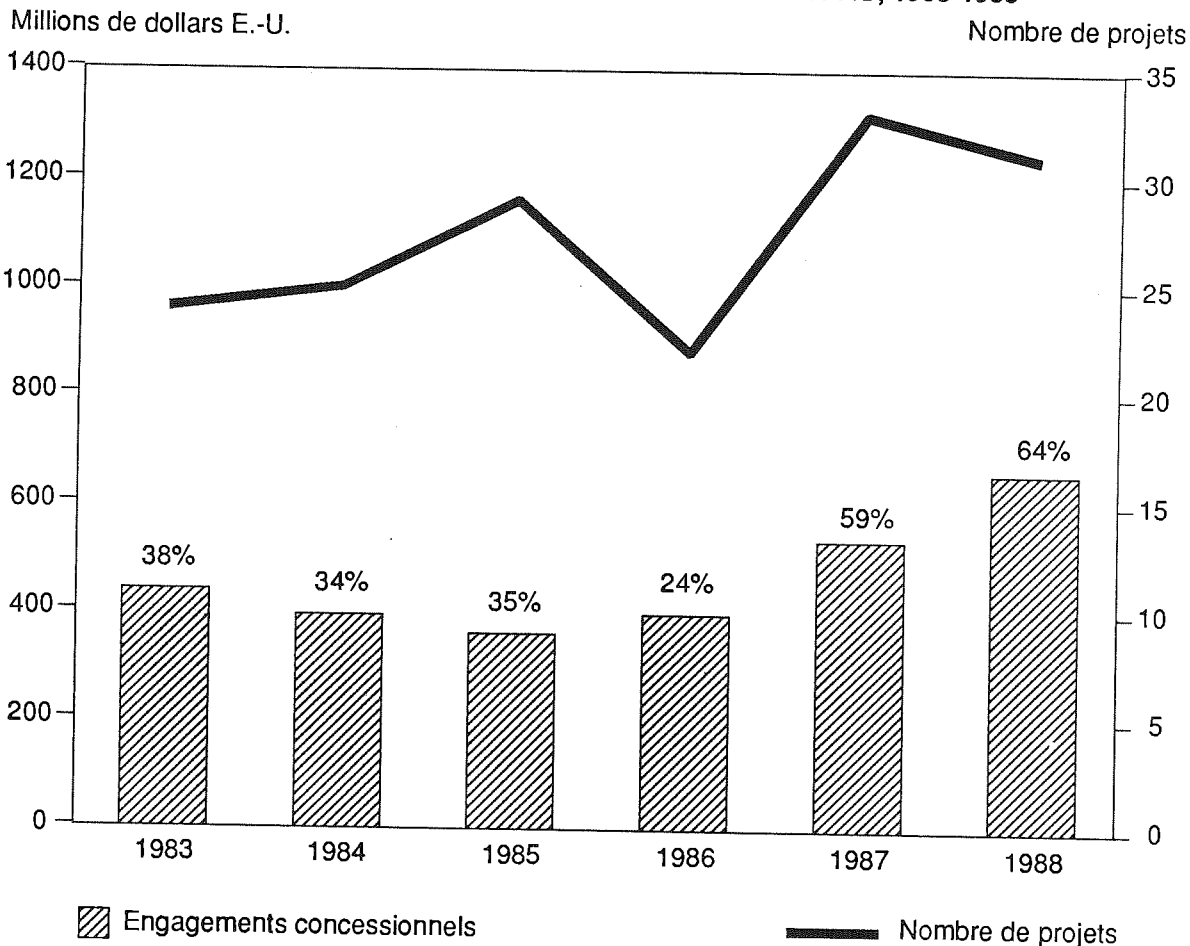
Nombre de projets



- 3.14 Les missions organisées par le Centre d'investissement pour le compte des gouvernements membres ne le seront en principe que lorsqu'une institution de financement aura manifesté un intérêt particulier pour tel ou tel projet. Ceci a pour but de faire en sorte qu'il existe une chance raisonnable que le temps, l'effort et les ressources que nécessite la préparation d'une étude complète de faisabilité seront récompensés par un investissement réel.
- 3.15 Ces services n'impliquent aucune dépense pour le pays bénéficiaire. Leurs coûts sont partagés entre les institutions de financement coopérantes et la FAO. La raison d'être de ce partage est que si la FAO veut être indépendante dans les conseils qu'elle donne aux pays sur les projets et programmes d'investissement, elle doit être prête à supporter sa part des dépenses.
- 3.16 La Banque mondiale contribue à raison de 75 pour cent aux coûts des programmes de coopération FAO/Banque mondiale. Bien que les accords de coopération avec les institutions du Programme de soutien à l'investissement aient le même but que l'accord avec la Banque mondiale, ils diffèrent en ce que le personnel du PSI est financé

Graphique 3.4

ENGAGEMENTS CONCESSIONNELS POUR LES PROJETS PREPARES AVEC  
L'AIDE DU CENTRE D'INVESTISSEMENT DE LA FAO, 1983-1988



principalement par le Programme ordinaire de la FAO. Le principe du partage des coûts est toutefois maintenu sous forme de partage sur la base des projets. Il a été décidé que pour l'identification des projets, les coûts seront partagés de façon égale entre la FAO et les institutions de financement concernées; toutefois, pour la préparation des projets, étant donné que le projet fait maintenant partie du programme de prêts des institutions de financement, la part des coûts pour la FAO ne devra être que de 30 pour cent; pour la participation du Centre à l'évaluation ou à la supervision des projets, les coûts seront supportés entièrement par l'institution de financement. Actuellement, la FAO étudie avec les institutions partenaires du Programme de soutien à l'investissement la possibilité d'un arrangement plus simple et uniforme selon lequel les coûts de toutes les activités conjointes du CI devraient être partagés dans la proportion de deux pour un, la FAO payant la part la plus faible. Deux organismes de prêts ont déjà accepté ce nouvel arrangement.

- 3.17 Le budget annuel du Centre d'investissement (1988) atteint près de 20 millions de dollars E.-U. Sur cette somme, 8,2 millions de dollars E.-U. sont fournis par la Banque mondiale en tant que contribution au PC et environ 2,6 millions de dollars E.-U. sont remboursés par les institutions de financement du PSI en vertu d'arrangements de partage des coûts. La contribution annuelle nette prélevée sur les fonds affectés au Programme ordinaire de la FAO est donc d'environ 9,6 millions de dollars E.-U.
- 3.18 L'un des objectifs de la FAO consiste à augmenter la capacité des pays d'identifier et de préparer eux-mêmes des projets d'investissement. Cette tâche est confiée principalement à la Division de l'analyse des politiques (voir par. 3.80 ci-dessous). Le CI contribue indirectement à cette activité par ses missions de terrain qui travaillent en étroite liaison avec le personnel national de contrepartie, ce dernier participant à l'occasion, à la rédaction des rapports et à leur examen à Rome. En 1984, le Centre a intensifié ses efforts dans ce domaine en lançant un programme de formation qui prévoyait six postes pendant 11 mois au grade P-2 pour former du personnel gouvernemental, à la formulation des projets d'investissement. Etant donné toutefois la crise financière qu'a traversée l'Organisation à la fin de 1987, ce programme a été momentanément suspendu.
- 3.19 En tant que partie intégrante de la FAO et exploitant les informations et connaissances des divisions techniques de cette Organisation, le Centre d'investissement est remarquablement placé pour émettre des avis dans le domaine de l'investissement agricole. Les contacts qu'il entretient avec les organismes de financement lui permettent de bien connaître leurs politiques et leurs critères en matière de prêt et de savoir comment préparer les projets qu'ils peuvent approuver. C'est la combinaison de l'impartialité, de l'indépendance et de l'expérience concrète qui permet au Centre de travailler avec efficacité aussi bien avec les institutions de financement qu'avec les gouvernements des pays en développement. En ce sens, il exerce un véritable effet catalytique en accélérant le processus d'investissement.

#### Programme de coopération FAO/Banque mondiale (PC)

- 3.20 Le PC est le plus ancien et le plus important des deux programmes du Centre d'investissement. Au début des années 60, lorsque la Banque mondiale a reconnu l'importance de l'agriculture pour les pays en développement et a décidé d'accroître ses prêts à ce secteur, elle s'est adressée à la FAO pour lui demander son aide. Un Protocole d'accord a été signé en 1964 entre les deux organisations, aux termes duquel il a été convenu qu'un programme de coopération avec "une équipe de personnel spécialisé de haut niveau" serait créé en tant que "partie intégrante du Secrétariat de la FAO". Les coûts de ce programme de coopération seraient supportés à 75 pour cent par la Banque mondiale et à 25 pour cent par la FAO.
- 3.21 Le PC s'est rapidement développé au cours des dix années suivantes, parallèlement à l'augmentation massive des prêts de la BM à l'agriculture. Partant d'un noyau de 12 spécialistes en 1965, les effectifs du PC ont atteint 70 en 1974. Pour le PC, les années 1976-80 ont été marquées par un niveau constamment élevé de

réalisation en termes de volume de projets étudiés et de montant d'investissements créés. Pendant la plus grande partie de ces cinq années, les prêts de la BM pour l'agriculture ont largement dépassé 3 milliards de dollars E.-U. par an dont le tiers est allé à des projets préparés avec l'aide du PC, un grand nombre d'entre eux étant situés dans les pays plus pauvres remplissant les conditions requises pour l'obtention de fonds concessionnels de l'IDA.

- 3.22 Au cours des premières années, une grande partie du travail du PC a consisté à formuler d'importants projets d'irrigation, de drainage et de lutte contre les inondations. A partir de 1974, date à laquelle la Banque mondiale a pris l'initiative d'orienter une part importante de l'aide multilatérale au profit de la lutte contre la pauvreté rurale, le PC a massivement participé à l'élaboration de projets de développement rural. Dans les années 80, l'action s'est étendue à des projets qui visaient à améliorer l'efficacité des systèmes d'irrigation existants et à renforcer les services agricoles tels que la vulgarisation et la recherche.
- 3.23 En même temps, plusieurs domaines relativement nouveaux d'investissement étaient reconnus comme importants par les pays et les institutions de financement. Il a été fait de plus en plus appel au Centre pour aider à l'élaboration de projets de développement des forêts et plus spécialement de la foresterie sociale ou communautaire, ce qui implique des investissements au profit des besoins des communautés rurales (par exemple la production de bois à feu), les pêcheries artisanales, l'agro-industrie et l'entreposage associés à la nécessité de réduire les pertes alimentaires et de renforcer la sécurité alimentaire.
- 3.24 En plus de son travail d'élaboration des projets, le personnel du PC a aidé la Banque dans l'évaluation et la supervision des projets et a participé aux examens de la Banque concernant les pays et les secteurs. Son personnel a produit des études techniques sur les aspects essentiels de l'investissement agricole et préparé des directives pour l'établissement de projets d'investissement qui ont été de plus en plus demandés par le personnel de planification des pays en développement et d'autres institutions de financement. Le PC a également aidé les pays à régler des rapports d'achèvement de projets qui évaluent la performance et l'expérience des projets après le décaissement des prêts.
- 3.25 Il était inévitable que l'activité de soutien des investissements de la FAO soit étroitement liée à la disponibilité de ressources multilatérales pour le développement agricole. Les premières années 80 ont été marquées par une récession économique mondiale et le climat de l'aide s'est dégradé de façon dramatique; toutes les grandes institutions de financement ont réduit leurs prêts concessionnels. On a également constaté que la capacité d'absorption de nombreux pays avait été largement dépassée en raison de l'expansion rapide des prêts pour des projets agricoles, souvent mal conçus, dans les années 70 et d'un environnement macro-économique de plus en plus déformé. Par conséquent, le besoin qu'avait la Banque mondiale des services du PC a diminué. Ceci a été dû en partie à la proportion croissante des engagements de la Banque concernant des prêts hors projet tels que des prêts-programmes et des prêts à l'ajustement structurel, en partie à la capacité accrue de certains pays de préparer des projets eux-mêmes et en partie à

une réduction des ressources concessionnelles mises à la disposition de l'IDA. Les prêts de la BM à l'agriculture ont diminué de même que le nombre de projets financés. De ce fait, la Banque a réduit sa contribution du PC de 4 pour cent en 1981 et à nouveau de 10 pour cent en 1982. Actuellement, il existe 60 postes de spécialistes au PC; ce nombre ne permettant pas de disposer de toutes les compétences techniques nécessaires, plusieurs de ces postes sont laissés vacants et les ressources utilisées pour recruter des consultants.

- 3.26 Au cours des dernières années, l'ajustement structurel auquel se sont engagés de nombreux pays a modifié les activités de soutien à l'investissement entreprises par le PC et par le Centre d'investissement dans son ensemble. L'accent est mis aujourd'hui sur les investissements qui augmenteront rapidement la capacité de production, l'efficacité et les recettes d'exportation. Les prêts sont de plus en plus associés aux changements de politique qui ont pour but de maximiser l'impact des investissements. Des budgets publics nationaux d'austérité et les pressions dues à l'endettement extérieur ont découragé les investissements massifs dans les projets d'infrastructure lourde ainsi que dans ceux qui sont essentiellement axés sur les objectifs de bien-être. A la place, les projets ont tendance du moins dans l'immédiat, à être axés sur la production, sur le soutien de la balance des paiements afin de permettre l'importation d'intrants et sur le financement des dépenses renouvelables afin de maintenir les services essentiels, en particulier le crédit, la vulgarisation et la recherche. Le Centre d'investissement s'intéresse toutefois particulièrement à l'impact social de ses projets et plusieurs membres de son personnel ont été spécialement recrutés à cette fin. De même, le fait qu'il soit pris de plus en plus conscience de la fragilité des ressources naturelles a lui aussi conduit à ce qu'une plus grande attention soit accordée à des méthodes améliorées de gestion des sols qui permettent de préserver les ressources en sol et en eau tout en assurant une plus grande rentabilité pour les exploitants. Une importance particulière est attachée à l'investissement dans les forêts, l'accent étant mis sur les programmes de forêts communautaires.
- 3.27 Une part importante du travail de la FAO de soutien à l'investissement porte actuellement sur l'Afrique subsaharienne où le développement du secteur agricole continue d'être d'une importance dominante. L'accent est mis sur l'investissement dans les cultures vivrières et celles destinées à l'exportation et sur le renforcement des institutions locales. Etant donné la faible capacité d'absorption de la plupart des pays africains, les projets ont tendance à être modestes. De ce fait, alors que le nombre de projets élaborés par le PC est resté à peu près le même, le total des engagements de la Banque mondiale pour leur soutien a diminué.
- 3.28 Au cours de ces dernières années, le PC a accru son soutien aux gouvernements en matière de planification par le moyen de l'analyse sectorielle et sous-sectorielle. D'une manière générale, cela a consisté à aider les pays à procéder à une évaluation technique et économique des options de développement susceptibles de fournir la base d'un dialogue politique avec la Banque mondiale et conduisant finalement à des investissements. Une augmentation similaire a été notée dans le travail sectoriel effectué par l'ISP pour d'autres institutions de financement.



- 3.29 Suite à l'importante réorganisation de la Banque mondiale en 1987, il a été procédé à un examen des besoins de préparation de projets de la Banque et de ses relations de coopération avec les agences de l'ONU. A la suite de cet examen, la Banque mondiale a confirmé à nouveau en mai 1989 son engagement à long terme envers le Programme de coopération. Suite à l'augmentation récemment approuvée des ressources en capital de la Banque, il est prévu un accroissement considérable des prêts BM/IDA au cours des trois à cinq prochaines années. Actuellement, le PC est chargé de la préparation de 30 pour cent environ des projets agricoles de la Banque et l'on prévoit que ce pourcentage sera à peu près maintenu à l'avenir. En particulier, le PC sera appelé à faire en sorte que soient assurées la qualité et la viabilité des engagements de la Banque mondiale envers le secteur et à constituer la réserve de projets d'investissement pour inclusion dans le programme de prêts de la Banque.

#### Le Programme de soutien de l'investissement (PSI)

- 3.30 Le PSI a été créé au milieu des années 60 suite aux accords de coopération dans le domaine des investissements passés avec les Banques interaméricaine, africaine et asiatique de développement. En 1972, le Programme FAO/Banquiers a été créé pour fournir une aide aux banques nationales de développement. Le personnel et le budget du PSI sont restés modestes jusqu'en 1976, année où, au lendemain de la Conférence alimentaire mondiale de 1974 et dans un climat d'opinion favorable à l'investissement agricole, le Centre d'investissement a été élargi. La principale augmentation a été celle du PSI dont le personnel cadre a triplé, passant de 12 en 1975 à 38 en 1978. Le personnel du PSI compte aujourd'hui 42 personnes.
- 3.31 Un accord de coopération avec le FIDA a été signé en 1977. Les années suivantes, ont été conclus des accords avec un nombre croissant d'institutions de financement accordant des prêts à l'agriculture dont beaucoup sont relativement nouvelles, y compris les fonds arabes, les institutions sous-régionales de financement et le Fonds d'équipement des Nations Unies. Les activités menées en commun avec un grand nombre de ces institutions sont demeurées à un niveau relativement très modeste à la seule exception du FENU. La quasi-totalité des activités du PSI (80 pour cent) au cours de ces dernières années ont été menées avec quatre institutions de financement: le FIDA, la Banque africaine de développement, le FENU et, dans une moindre mesure récemment, la Banque asiatique de développement.
- 3.32 La création du Fonds international pour le développement agricole (FIDA) a été particulièrement importante pour le PSI. En raison de l'orientation exclusivement agricole du FIDA et de son objectif spécial qui consiste à appuyer les projets de développement visant à augmenter la production alimentaire, à améliorer les niveaux nutritionnels et à augmenter les revenus des petits exploitants et des populations rurales pauvres, la FAO a estimé qu'il était de la plus haute importance d'accorder un soutien maximum au Fonds dans toutes ses activités. Au cours de la création du FIDA, la FAO a détaché du personnel et a apporté une contribution significative à l'élaboration des politiques de prêt de la nouvelle institution. Lorsque le FIDA a commencé ses opérations de prêt en 1978, la priorité lui a été donnée dans les activités du PSI.

- 3.33 Une grande partie des prêts du FIDA, en particulier au début, l'a été sous la forme de cofinancement de projets avec d'autres institutions de financement. Un grand nombre de ces projets ont été établis avec l'aide du Centre d'investissement mais l'autre objectif du FIDA a été le financement de projets dont il a pris lui-même l'initiative ou dont il a assuré en tête le financement. Le CI a été invité à soutenir le FIDA dans cet effort et la principale contribution du PSI a été et est encore aujourd'hui l'identification et la préparation de projets dus à l'initiative du FIDA.
- 3.34 A la fin de 1988, 155 projets dus à l'initiative du FIDA avaient été approuvés pour un engagement total du FIDA de 1 625 millions de dollars E.-U. Quatre-vingt-trois, soit 54 pour cent de ces projets représentant 58 pour cent des prêts du FIDA, ont été élaborés avec l'aide de la FAO. En 1988, 23 des 24 projets approuvés ont été dus à l'initiative du FIDA. Sur ces 23, 12 (52 pour cent) ont été élaborés par le CI et ont impliqué des prêts de 146 millions de dollars E.-U. (66 pour cent). Deux de ces projets ont été financés sur le Programme spécial du FIDA pour l'Afrique.
- 3.35 Le niveau des activités conjointes avec les banques régionales de développement a considérablement fluctué au cours des vingt dernières années. Le travail avec la Banque interaméricaine de développement (BID) a été important jusque vers 1979, date à laquelle 14 projets d'investissement bénéficiant de l'aide de la FAO avaient été approuvés, et principalement dans le domaine de la pêche et des forêts pour des prêts de la BID de 156 millions de dollars E.-U. Depuis, cette coopération n'a abouti qu'au financement de trois projets représentant 35 millions de dollars E.-U. Toutefois, après l'augmentation du capital de la BID récemment approuvée et sa réorganisation actuellement en cours, on peut prévoir la remise en application du programme de coopération avec la BID et des négociations sont actuellement en cours à cet effet.
- 3.36 Bien que l'accord de coopération avec la Banque asiatique de développement (BASD) ait été signé en 1968, les activités conjointes n'ont pas porté leurs fruits jusqu'en 1976. Depuis, 37 projets d'investissement bénéficiant de l'aide de la FAO ont été approuvés aux fins de financement soutenu par des prêts de la Banque et son guichet concessionnel, le Fonds asiatique de développement, pour un montant de 1 019 millions de dollars E.-U. Au cours des neuf années 1978 à 1986, les engagements concernant les projets élaborés par la FAO représentaient en moyenne annuelle environ 18 pour cent des prêts de la BASD à l'agriculture. Depuis 1987, un seul projet du CI a été financé et le travail des missions a diminué. Parmi les raisons qui ont causé cette diminution de la coopération figurent la réticence de beaucoup de pays d'Asie à emprunter pour l'agriculture, le manque de projets bancals dans le secteur et l'émergence d'un fort potentiel de consultants à l'intérieur de la région. Les prêts de la BASD à l'agriculture, calculés en pourcentage du total de ses engagements, sont passés d'une moyenne annuelle de 36 pour cent au cours de la période 1984-86 à moins de 22 pour cent en 1987 et en 1988.

- 3.37 Le Programme de coopération avec la Banque africaine de développement (BAfD) est resté très actif depuis 1968, date à laquelle fut lancée l'activité de prêts agricoles de la Banque avec l'aide du Centre d'investissement. La coopération avec le BAfD est devenue particulièrement importante en 1974, année où le Fonds africain de développement nouvellement créé a commencé ses opérations de prêts concessionnels à l'intention principalement des pays membres les plus pauvres de la Banque. Jusqu'à la fin de 1988, 80 projets d'investissement préparés avec l'aide de la FAO, représentant un investissement total de 1 555 millions de dollars E.-U., ont été financés par la Banque au moyen de prêts d'un montant de 892 millions de dollars E.-U. principalement à des conditions concessionnelles accordées par le FAfD.
- 3.38 Jusqu'au milieu des années 80, les projets d'investissement bénéficiant de l'aide de la FAO ont représenté la moitié de tous les projets de la BAfD dans le domaine agricole. Toutefois, cette proportion a diminué au cours des deux dernières années, en grande partie parce que la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne ont été contraints de restructurer leurs économies et, par conséquent, de réduire leurs emprunts extérieurs. Bien que les prêts de la BAfD à l'agriculture soient passés d'un chiffre record de 890 millions de dollars E.-U. en 1987 à 408 millions de dollars E.-U. en 1988, la coopération s'est poursuivie à un niveau élevé en grande partie sous la forme de missions générales d'identification. Suite à la réorganisation de la Banque en 1987 et étant donné l'augmentation de ses ressources en capital, on peut s'attendre à une forte demande continue d'aide du CI dans l'avenir prévisible.
- 3.39 La coopération avec le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) n'a commencé qu'en 1984 mais s'est rapidement étendue. Le FENU accorde son soutien à de petits projets dans les pays les plus pauvres. La plupart de ses projets sont associés à des éléments d'aide technique financés par le PNUD et dont l'exécution est fréquemment confiée à la FAO. La majorité des projets agricoles du FENU sont actuellement préparés avec l'aide du PSI et, jusqu'à maintenant, 16 de ces projets ont été financés, représentant un investissement total d'environ 55 millions de dollars E.-U., y compris des dons du FENU de 32 millions de dollars E.-U. Onze de ces projets ont été approuvés en 1987-88, tous sauf un se trouvant en Afrique.
- 3.40 Des accords de coopération existent avec la plupart des grandes institutions arabes de financement telles que le Fonds arabe de développement économique et social, la Banque arabe de développement économique en Afrique et la Banque islamique de développement. Une grande partie de leurs prêts pour l'agriculture est faite de projets de cofinancement lancés par d'autres institutions de financement et la coopération avec le CI a consisté en grande partie en l'échange d'informations sur les projets. Rares sont les projets préparés par le PSI qui aient été financés; toutefois, les fonds provenant des institutions arabes ont soutenu un grand nombre de projets bénéficiant de l'aide de la FAO et cofinancés avec la Banque mondiale et la BAfD. Les activités conjointes avec les banques sous-régionales de développement comme l'Andean Development Cooperation, la

Caribbean Development Bank et l'East African Development Bank, sont elles aussi restées à un niveau faible en partie en raison des fonds limités qui étaient à leur disposition pour partager les coûts de l'élaboration de projets.

- 3.41 La promotion de l'investissement dans le secteur privé des pays en développement, en particulier dans les agro-industries, a été réalisée grâce au Programme entre la FAO et les Banquiers. En 1987, la participation avait atteint environ 90 institutions de financement dont les deux tiers étaient des banques nationales des pays en développement et le reste des banques commerciales internationales. Trente-trois projets mis au point dans le cadre du Programme avaient été financés pour un total d'investissements d'environ 600 millions de dollars E.-U. Les dépenses de fonctionnement du Programme sont entièrement supportées par la FAO et, du fait de la récente crise financière de cette Organisation, ses activités ont dû être suspendues. Etant donné que l'accent est actuellement mis de plus en plus sur le secteur privé aussi bien par les pays en développement que par les organismes multilatéraux et bilatéraux de financement, des efforts sont actuellement faits pour réactiver et renforcer le Programme.
- 3.42 Les engagements d'investissement pour les projets PSI sont plus faibles que pour les projets PC parce que le PSI travaille généralement dans les pays les plus pauvres où la capacité d'absorption est plus faible et oblige à réduire l'enveloppe d'investissements: les prêts-projets émanant des institutions de financement coopérant avec le PSI se situent en moyenne entre le tiers et la moitié du volume des prêts de la Banque mondiale. A la fin de 1988, 281 projets élaborés avec l'aide du PSI avaient été approuvés pour financement. Le total des investissements dans ces projets s'élève à 6 592 millions de dollars E.-U., y compris les prêts provenant d'organismes de financement coopérants qui ont représenté 4 131 millions de dollars E.-U. (Le Tableau 3.1 indique la répartition des projets élaborés par le CI approuvés pour financement par les organismes de prêts).

#### Evolution récente de l'établissement des projets

- 3.43 La façon dont le Centre d'investissement s'acquitte de sa tâche s'est peu à peu modifiée au cours des dernières années. Alors que l'établissement des projets était habituellement divisé en deux phases clairement définies, l'identification et la préparation, la distinction entre ces deux phases est devenue de plus en plus imprécise. C'est ainsi par exemple et en particulier dans la formulation des projets destinés à être financés par la Banque africaine de développement, qu'il peut être procédé à une brève visite de préidentification destinée à préparer le terrain pour une identification complète suivie d'une préparation du projet en plusieurs phases. Pour les projets de la Banque mondiale, la préparation tend à devenir plus courte et plus flexible et à se mélanger à l'évaluation. Dans de nombreux cas, des études détaillées nécessitant auparavant une préparation ou une évaluation complète sont entreprises par des équipes locales sous la supervision du Centre d'investissement.

- 3.44 Les pays ont fait de plus en plus usage du Programme de coopération technique de la FAO (PCT) qui stipule que le soutien à l'investissement est l'une de ses activités prioritaires. Les fonds du PCT servent à financer deux principaux types d'assistance: l'identification des projets d'investissement et l'exécution d'études-clés qui sont nécessaires pour compléter la formulation des projets. Dans le même temps, plusieurs études sectorielles et sous-sectorielles importantes ont également été financées. Les pays ont fait un bon usage de cette facilité et le financement par le PCT a contribué à porter un nombre important de projets d'investissement au stade de financement.
- 3.45 La pénurie de propositions d'investissement viables constitue une préoccupation croissante pour toutes les institutions de financement. Les activités d'assistance technique peuvent être une source majeure de telles idées. Les liens existants et potentiels entre l'assistance technique et les projets d'investissement sont examinés dans la section suivante.

### C. LIENS ENTRE L'INVESTISSEMENT ET L'ASSISTANCE TECHNIQUE

#### L'assistance technique en tant que source de projets d'investissement

- 3.46 Il est nécessaire, pour pouvoir formuler un projet d'investissement, de disposer d'une masse importante de données et d'informations techniques. Une grande partie de ces données de base est fournie par les activités d'assistance technique et ceci constitue le lien principal entre l'assistance technique et l'investissement. Les projets d'investissement comprennent souvent aussi des éléments d'assistance technique garantissant la réussite de l'exécution du projet. Ainsi, l'assistance technique peut être liée à l'investissement aussi bien au début que par la suite.
- 3.47 Les résultats du travail d'assistance technique ne sont pas seulement essentiels à la formulation de projets d'investissement mais ils peuvent aussi être à l'origine d'idées d'investissement et, par conséquent, une source de projets d'investissement.
- 3.48 Dès sa création, le Centre d'investissement a joué un rôle important dans la constitution d'une réserve de projets. Dans sa recherche d'occasions d'investissement appropriées, il s'inspire du programme et des activités de terrain de la FAO elle-même. Par exemple, les projets qui ont trait à l'évaluation des ressources dans le domaine des forêts et des pêches ou à l'introduction de techniques agricoles améliorées ou de variétés de cultures au niveau des études pilotes, peuvent produire des résultats et des informations qui sont essentielles à la formulation de propositions viables d'investissements. De même, l'assistance technique visant à renforcer les institutions nationales peut jeter les bases d'une utilisation efficace des ressources d'investissement; elle peut même être une condition préalable à l'examen de propositions d'investissement par une institution de financement.

- 3.49 L'assistance technique fournie en association avec le PNUD est une source importante pour l'identification de projets d'investissement. Depuis 1979, dans un effort visant à lier plus étroitement les activités de coopération technique et l'investissement et pour constituer la réserve de projets d'investissement, le Centre d'investissement a été engagé dans le suivi systématique des projets PNUD/FAO présentant des possibilités d'investissement. Ce travail, qui est effectué par la Division dans son ensemble, nécessite une étroite collaboration avec les divisions techniques et opérationnelles de la FAO et avec le personnel des projets de terrain.
- 3.50 Les nouvelles propositions de projets PNUD/FAO sont envoyées pour examen au Centre d'investissement avant approbation et, si les possibilités d'investissement sont identifiées à ce stade, les propositions pour la collecte des données nécessaires, le rassemblement des informations et une analyse sont alors effectués. Dans le même temps, des fonds sont inclus dans le budget du projet afin de couvrir le coût des missions CI chargées d'identifier la possibilité d'investissement et de guider le projet vers l'investissement. Jusqu'en 1981, il y a eu un fonds commun entre la FAO et le PNUD destiné à couvrir le coût de ces missions, mais une part du coût de la mission est aujourd'hui financée sur le budget de chaque projet.
- 3.51 Pour les projets en cours et pour couvrir les projets où les possibilités d'investissement ne sont révélées que plus tard pendant leur exécution, il est procédé à un exercice annuel de sélection. Le Centre invite les représentants de la FAO, les représentants résidents du PNUD et d'autres divisions de la FAO à formuler des propositions concernant les projets à inclure dans son programme de travail. Ces propositions sont examinées par le Centre et, après discussion avec le siège du PNUD, il est établi une liste consolidée. Il est probable qu'une ou plusieurs visites seront effectuées à un stade approprié par des membres du personnel du Centre d'investissement sur chaque projet sélectionné. Le but est toujours de guider le travail effectué sur le projet vers un objectif d'investissement.
- 3.52 Une fois un projet d'investissement identifié, le Centre adresse le rapport de la mission aux institutions de financement qui pourraient désirer appuyer le projet. Si une institution de financement exprime de l'intérêt pour ce projet et désire le faire figurer dans son programme de prêts, le travail supplémentaire de préparation du projet est effectué par le Centre dans le cadre de son programme de coopération avec l'institution de financement concernée. Les dépenses afférentes à l'établissement du projet sont partagées entre le Centre d'investissement et l'institution de financement.
- 3.53 Au cours des dix dernières années, le personnel du Centre d'investissement s'est rendu sur les lieux de 187 projets de coopération technique PNUD/FAO considérés comme offrant des possibilités d'investissement: 72 en Afrique, 44 en Asie, 25 dans les Etats arabes, 38 en Amérique latine et 8 en Europe. Parmi ces projets, le Centre a identifié 80 projets d'investissement nécessitant des investissements évalués à plus de 1 300 millions de dollars E.-U.

- 3.54 A la suite de ce travail et en mars 1989, 40 projets d'investissement, dont la moitié en Afrique, étaient préparés et approuvés pour financement. Le montant total des investissements relatifs à ces projets s'élève à 732 millions de dollars E.-U., y compris des prêts de soutien d'un montant de 436 millions de dollars E.-U. accordés par des institutions extérieures de financement. Actuellement, 30 projets d'investissement supplémentaires en sont à divers stades de préparation.
- 3.55 Le Centre a aidé à attirer des ressources extérieures en capital pour le soutien de ses 40 projets auprès de diverses institutions de financement, y compris la Banque et le Fonds africains de développement (10 projets), le FENU (7), le FIDA (6), la Banque mondiale/IDA (4), la Banque et le Fonds asiatiques de développement (4), quatre des principaux Fonds arabes (5) et sept agences d'aide bilatérale (8).
- 3.56 Quatre de ces projets d'investissement et leurs liens avec le travail d'assistance technique financé par le PNUD et exécuté par la FAO sont décrits brièvement ci-dessous. Ils sont caractéristiques des projets d'investissement mis au point par le Centre d'investissement au cours de ses opérations ordinaires. Ils diffèrent toutefois sur un point en ce sens qu'ils ont directement pour origine les activités de terrain de la FAO.
- 3.57 Le premier est un projet au Rwanda pour lequel la FAO a fourni pendant de nombreuses années une assistance technique. Choisi pour être suivi par le Centre d'investissement en 1985, le projet RWA/81/001 "Promotion and Intensification of Foodcrops, Gikongoro" a fait l'objet d'une mission du CI en janvier 1986. Utilisant les données et l'expérience fournies par les activités du projet, la mission a identifié un projet d'investissement dont bénéficieraient 42 000 familles, soit 250 000 habitants. Les principaux objectifs consistaient à améliorer la situation nutritionnelle dans la région de Gikongoro, d'augmenter les revenus des petits exploitants, y compris les femmes, grâce à des entreprises non agricoles et en favorisant les cultures commerciales et d'arrêter la dégradation du sol. Les éléments du projet comprennent l'agroforesterie et la lutte contre l'érosion des sols, la vulgarisation, la fourniture d'intrants, la recherche adaptative, les facilités de crédit, l'aide à la commercialisation et le soutien aux associations de petits exploitants.
- 3.58 Le rapport de la mission a été adressé simultanément à trois institutions de financement: deux d'entre elles, le FIDA et le FENU, se sont déclarées intéressées et le projet a été élaboré dans le cadre du Programme de coopération FAO/FIDA en septembre 1987. Après évaluation et négociation du prêt, le projet a été approuvé pour financement en décembre 1988. Le montant total des investissements s'élève à 31,2 millions de dollars E.-U. auxquels le FIDA a contribué pour 11,2 millions de dollars E.-U. et le FENU pour 3,7 millions de dollars E.-U.; le PNUD a fourni 3,2 millions de dollars E.U. pour l'assistance technique connexe, le solde provenant du gouvernement et des bénéficiaires du projet.

- 3.59 Les principaux objectifs du TOG/77/004 "Evaluation des ressources forestières des régions d'Adèle et d'Abdoulaye et propositions d'utilisation" ont été d'éduquer la population locale, par la démonstration, aux avantages du reboisement par rapport à l'agriculture en vue d'arriver à une gestion rationnelle et systématique des activités forestières qui aboutiront à une conservation des sols, à une planification de l'utilisation des terres, à la protection et à la restauration des forêts. Sur la suggestion d'un membre du personnel du Centre d'investissement, le TOG/77/004 a été inclus dans le programme de suivi du Centre pour 1981, en octobre de la même année, une mission du Centre d'investissement, partageant les coûts avec le projet, a formulé une proposition d'investissement pour le développement forestier. Sur la suggestion de la mission, d'autres enquêtes nécessaires à la préparation d'une étude de faisabilité ont été effectuées par le projet PNUD/FAO. Le Centre d'investissement a envoyé son rapport à la Banque africaine de développement qui a manifesté de l'intérêt pour le suivi et, en juillet 1983, une mission du CI effectuée dans le cadre du programme de coopération FAO/BAfD, a préparé le projet, estimant le total des investissements à 16,6 millions de dollars E.-U. Suite à des discussions prolongées entre le BAfD et le gouvernement, la Banque a procédé à l'évaluation du projet en mai 1986 et l'a approuvé pour financement en novembre de la même année. Le montant total des investissements nécessaires avait alors atteint 18,95 millions de dollars E.-U.
- 3.60 Ce projet d'investissement dans le reboisement est considéré comme la première phase d'un large programme de développement forestier au Togo. Son but est d'assurer la satisfaction des besoins locaux en bois combustible (bois de feu, charbon de bois), poteaux, pieux et bois d'oeuvre pour la construction. Le projet consiste en la création, sur une période de cinq ans, de 40 000 ha de plantations industrielles d'eucalyptus et de 2 000 ha de teck, l'achat d'équipement et de machines et la construction de bâtiments ainsi que des infrastructures (puits tubulaires, installations électriques, chemins forestiers et pare-feu). Le projet est actuellement financé par le Fonds africain de développement à des conditions très libérales: le prêt du FAD de 16,33 millions de dollars E.-U. couvre toutes les dépenses en devises et la majeure partie des dépenses en monnaie locale.
- 3.61 Le document du projet PAK/83/004 "Fruit Development in Baluchistan" a été examiné par le Centre d'investissement en octobre 1983, choisi pour inclusion dans son programme de suivi de l'investissement et porté à l'attention de la Banque asiatique de développement. Les objectifs de ce projet étaient de mettre au point une technologie de production fruitière moderne; ses principaux éléments étaient la recherche, le développement et la formation et l'introduction de l'irrigation au goutte à goutte qui nécessite seulement 60 pour cent du volume d'eau utilisé selon les méthodes d'irrigation classique et qui, de ce fait, convient particulièrement au climat aride du Baluchistan. Les résultats du projet ont suscité beaucoup d'intérêt parmi les cultivateurs d'arbres fruitiers et le gouvernement a désiré élargir le système.



- 3.62 En octobre 1984, le Centre d'investissement a participé à une mission d'enquête de la BASD et a préparé en novembre 1985 le projet dans le cadre du programme de coopération FAO/BASD en mettant largement à profit le travail et les résultats du PAK/83/004. En décembre 1986, la Banque a approuvé le projet dans le cadre d'un projet plus large d'exploitation des eaux souterraines. L'élément irrigation au goutte à goutte vise à augmenter la production de fruits d'arbres tropicaux et caducs. Il prévoit la fourniture et l'installation de la micro-irrigation et d'équipements sur environ 500 ha, une pépinière centrale à Quetta et l'encouragement de l'investissement des exploitants par l'établissement de systèmes de démonstration et la fourniture d'une formation et d'une assistance technique. Le prêt de 2,93 millions de dollars E.-U. destiné à appuyer ce sous-projet d'un montant de 3,6 millions de dollars E.-U. est accordé à des conditions libérales par le Fonds asiatique de développement.
- 3.63 On a pu assister récemment au Brésil à un autre exemple intéressant de la façon dont une technologie avancée mise au point dans le cadre du programme de terrain de la FAO peut être reprise dans le cadre du travail de suivi des investissements du Centre et mobilisée pour le développement agricole sur une plus grande échelle. Le projet de la FAO BRA/82/011 "Soil and Water Conservation" a aidé le gouvernement à élaborer des approches modernes pratiques de la conservation du sol fondées sur une amélioration générale de la gestion de la terre. Les activités menées au titre du projet se sont concentrées essentiellement sur l'accroissement de la couverture végétale au lieu de s'en remettre uniquement à des travaux matériels coûteux de conservation du sol. Les avantages importants de cette approche sont que, avec une couverture végétale appropriée, le ruissellement des eaux de pluie et l'érosion du sol sont réduits, l'infiltration des eaux accrue et la structure du sol conservée et améliorée. Ceci ne permet pas seulement de réduire les mouvements latéraux de l'eau et, par conséquent, les pertes de sol, mais augmente aussi la productivité de la terre. Les exploitants peuvent voir immédiatement les avantages de ces mesures et sont disposés à les financer en grande partie sur leurs propres ressources au lieu de dépendre de subventions massives de l'Etat.
- 3.64 Depuis le début de 1984, un membre du personnel du CI, qui se trouve fréquemment au Brésil pour aider à préparer des projets à financer par la Banque mondiale, a suivi les progrès de ce projet avec de plus en plus d'intérêt; pendant que le directeur de projet parvenait à convaincre les autorités de l'Etat de Paraná des avantages matériels et financiers de la nouvelle technologie mise au point par ce projet, le CI appelait l'attention de la Banque mondiale sur les possibilités considérables d'investissement offertes.
- 3.65 En octobre 1987, le CI a participé à une mission de la Banque mondiale pour confirmer le potentiel d'investissement et, un mois plus tard, une équipe locale de préparation a été mise sur pied avec le Programme de coopération FAO/Banque mondiale afin de superviser les travaux. En mars 1988, le travail de préparation d'un projet représentant un investissement total de 138 millions de dollars E.-U. était achevé. La Banque a évalué le projet en juin 1988 et, en janvier 1989, a approuvé un prêt de soutien de 63 millions de dollars E.-U., le solde étant fourni par l'Etat de Paraná. La technologie mise au point grâce au projet BRA/82/011 est maintenant

appliquée dans l'élaboration de deux projets d'aménagement des terres similaires et de grande ampleur pour les Etats de Santa Catarina et de Sao Paulo et pourrait être reproduite dans d'autres parties du monde en développement.

- 3.66 Le Centre d'investissement poursuit ses efforts pour générer l'investissement à partir d'activités de terrain de la FAO. Un grand nombre de projets de terrain de la FAO contribuent à générer des investissements complémentaires financés soit entièrement sur des ressources intérieures, soit en partie par des ressources extérieures. Beaucoup d'autres projets contribuent indirectement à des systèmes d'investissement connexes en fournissant par exemple une partie des informations et données essentielles sur lesquelles se fondent ces systèmes ou en formant du personnel et/ou renforçant les institutions en cause. Il est toutefois significatif qu'au cours de dix années pendant lesquelles le Centre a effectué ce travail, 40 seulement, soit 10 pour cent, des projets d'investissement préparés par la FAO et approuvés pour financement au cours de cette période peuvent prétendre avoir un lien direct avec le programme de terrain de la FAO.
- 3.67 Il est improbable que cette situation s'inversera si les pays bénéficiaires et les organismes donateurs n'ont pas une vision plus claire de l'interdépendance de l'assistance technique et de l'investissement et ne réagissent pas en conséquence. Les gouvernements des pays en développement constituent la principale source de propositions adressées au PNUD/FAO pour obtenir une assistance technique. Néanmoins, la FAO, grâce à ses missions de programmation, conseille les pays sur le choix de l'assistance technique. Ces missions pourraient être encore plus sensibilisées à l'importance de l'investissement en tant qu'objectif à plus long terme et le Centre d'investissement pourrait aider à fixer des priorités pour cet aspect de leur travail.
- 3.68 Les représentants de la FAO et les représentants résidents du PNUD pourraient également jouer un rôle plus significatif en garantissant l'équilibre global des activités d'assistance technique. Les représentants de la FAO en particulier, dont les principales relations sont celles qu'ils entretiennent avec le Ministère de l'agriculture, devraient intensifier le dialogue avec le Ministère des finances et les institutions nationales de planification. Les avis d'ordre politique et sectoriel fournis aux pays par la FAO dans son ensemble devraient accorder l'attention qui convient à l'assistance technique de préinvestissement qui est nécessaire comme base pour des objets et programmes d'investissement.

#### L'assistance technique en tant que composante de projets d'investissement

- 3.69 Les institutions de financement multilatérales constituent une source importante de prêts à l'assistance technique dans les domaines de l'agriculture et du développement rural. La source de loin la plus importante est la Banque mondiale qui engage chaque année environ 1,3 milliard de dollars E.-U. pour l'assistance technique, dont environ 400 millions de dollars E.-U. sont consacrés à l'agriculture. (Ce chiffre est à comparer à celui de 250 millions de dollars E.-U. environ affecté chaque année par le PNUD). Les projets exécutés par la FAO avec le financement de la Banque

mondiale ont accusé une dépense nette de près de 17 millions de dollars E.-U. en 1988; parmi les agences spécialisées de l'ONU, la FAO est celle qui exécute la plus grande part des éléments d'assistance technique financés par la Banque.

- 3.70 La Banque mondiale joue un rôle majeur dans la définition des éléments d'assistance technique qui sont généralement identifiés comme faisant partie des prêts de la Banque. Bien que la Banque n'entre pas dans des arrangements officiels avec la FAO lorsqu'il est signé un accord d'assistance technique entre celle-ci et un gouvernement, son influence ne peut être ignorée. Les décisions majeures sur un élément d'assistance technique ne sont pas prises sans consultation entre le gouvernement et la Banque.
- 3.71 Alors que, dans le passé, la Banque mondiale insistait pour que la FAO et d'autres organismes de l'ONU participent aux procédures d'appel d'offres international avant de pouvoir être choisis comme agences d'exécution par les gouvernements, la Banque reconnaît aujourd'hui le statut particulier des agences de l'ONU par rapport aux firmes de consultants privés et peut encourager les pays emprunteurs à s'adresser davantage aux agences de l'ONU pour l'assistance technique. Elle a établi une différence de concept entre l'assistance technique "institutionnelle" et "technique": il est maintenant admis qu'un gouvernement emprunteur demande à la FAO d'être le seul fournisseur de services institutionnels d'assistance technique sans avoir à participer à un processus d'appel d'offres.
- 3.72 Actuellement, une très faible proportion (environ 5 pour cent) de l'assistance technique financée par des banques multilatérales est effectuée par des agences des Nations Unies et de grandes possibilités s'offrent encore pour que la FAO augmente sa participation. La FAO peut aussi jouer un rôle utile dans la conception des éléments d'assistance technique des prêts à condition que sa coopération soit inscrite dès un stade précoce du processus de préparation de projets d'investissement. Des mesures ont déjà été prises (y compris par le Centre d'investissement qui a alerté la DDF et le représentant de la FAO sur les besoins en assistance technique des projets en cours de préparation) mais des efforts plus importants sont nécessaires pour que la FAO soit plus active dans ce domaine. Les approches possibles sont les suivantes: collaboration plus étroite entre la FAO et la Banque mondiale ainsi que les banques régionales dans l'identification précoce de l'assistance technique correspondant au mandat de la FAO et à ses capacités techniques; renforcement du rôle des représentants de la FAO (FAOR) dans l'identification des possibilités d'assistance technique grâce à des contacts systématiques avec les missions bancaires et sensibilisation des pays aux connaissances techniques de la FAO et à des avantages comparatifs; flexibilité accrue des règles financières et de celles de recrutement du personnel afin de permettre la fourniture davantage en temps voulu, d'experts et d'équipement; amélioration de l'appui technique du Siège et de son soutien aux projets d'assistance technique. Ces propositions ainsi que d'autres visant à améliorer et à rationaliser les procédures de la FAO sont actuellement à l'étude.

Soutien à l'investissement des unités techniques de la FAO

- 3.73 Bien que le Centre d'investissement soit le point focal des activités de soutien à l'investissement de l'Organisation, un grand nombre des activités des divisions techniques de la FAO ont trait à l'investissement soit directement en collaboration avec le Centre d'investissement soit indirectement par la fourniture de données statistiques et d'autres informations utiles aux institutions de financement ou par le biais d'études techniques et de conseils politiques.
- 3.74 Dans son travail d'élaboration des projets, le personnel du CI met à profit les connaissances et l'expérience d'autres unités de la FAO pour s'acquitter de sa tâche et le personnel d'autres unités pour l'aider à examiner les rapports du CI. Le personnel provenant d'autres divisions de la FAO participe à l'occasion aux missions du CI, mais rares sont ceux qui peuvent être libérés de leurs tâches pendant les deux ou trois mois nécessaires pour mener les missions de terrain du CI à leur terme et rédiger leurs rapports.
- 3.75 Le Département de l'agriculture de la FAO est une source très appréciée d'informations aux institutions de financement et en particulier la Banque mondiale. C'est ainsi que l'importante étude de 1986 de la Division de la mise en valeur des terres et des eaux sur les capacités potentielles de soutien des populations par les terres du monde en développement a été utilisée dans les études de politique de la Banque mondiale. L'étude "Water Resources Potential for Irrigation in Africa" (1987) est aussi très utile pour la Banque mondiale ainsi que la carte numérisée mondiale des sols.
- 3.76 La Banque mondiale a fait largement usage des informations forestières de la FAO, en particulier des informations statistiques pour l'élaboration de son programme de prêts dans le domaine forestier qui s'est très fortement accru au cours des dix dernières années. Les institutions de financement sont très favorables et participent au Plan d'action forestier tropical (TFAP) qui représente une initiative internationale majeure coordonnée par la FAO. A mesure que l'exécution de ce plan s'accélère, le CI joue un rôle de plus en plus actif dans le travail d'investissement. Le Département des forêts élabore actuellement une méthodologie pour le suivi et l'évaluation des projets forestiers qui sera très utile aux institutions de financement.
- 3.77 Le FIDA s'adresse souvent officieusement au Département de la pêche pour obtenir des données et connaître ses avis sur des questions techniques spécifiques. D'une façon plus générale, le Département des pêches est une source d'informations et d'expériences qui est utilisée pour la planification de l'investissement de sources aussi bien nationales qu'internationales.
- 3.78 L'autre aspect du travail lié indirectement à l'investissement comprend, mis à part l'échange de données, des études conjointes menées par les Divisions des produits de la FAO et de la Banque mondiale. Les exemples récents sont: "World Demand Prospects for Jute" (1987) et "World Rubber Economy, Structure, Changes and Prospects" (1988). La FAO a contribué au "Programme de la Banque mondiale sur les dimensions sociales de l'ajustement". La sécurité alimentaire constitue pour l'avenir un domaine important de

coopération. Des discussions avec la Banque mondiale ont commencé en 1988 sur les activités relatives à la sécurité alimentaire en Afrique que chaque organisation envisage d'entreprendre au cours des années à venir et il a été convenu de mettre au point des arrangements pour leur collaboration dans ce domaine. Les études majeures de la FAO, auxquelles le CI a également contribué et qui présentent de l'intérêt pour les institutions de financement sont notamment: "L'Agriculture africaine: les vingt-cinq prochaines années" (1986) et "Le potentiel de développement agricole et rural de l'Amérique latine et des Caraïbes" (1988).

- 3.79 Un nouveau domaine intéressant du travail dû à l'initiative de la FAO qui combine l'assistance technique et l'investissement est le "Projet interrégional de lutte contre le criquet pèlerin en Afrique du Nord et de l'Ouest", préparé en 1988. Ceci a marqué le point de départ d'un projet d'investissement qui vise à s'attaquer au problème à la fois des criquets pèlerins et des sauteriaux dans les pays du Sahel. Le FIDA mobilise actuellement le soutien financier de différents donateurs. Plusieurs missions chargées de préparer le projet aux plans national et régional, conduites par le Centre d'investissement et avec la participation du personnel de la Division de la production végétale et de la protection des plantes de la FAO, ont déjà eu lieu; d'autres sont prévues prochainement.
- 3.80 L'une des activités majeures de la FAO dans son ensemble consiste, sous la direction du Département des politiques économiques et sociales, en l'octroi de conseils aux pays sur l'analyse politique et la planification. Les nombreuses études sectorielles et sous-sectorielles portant sur des domaines spécifiques de développement agricole et rural sont à cet égard particulièrement pertinentes pour l'investissement. Le travail de la FAO dans ce domaine fait l'objet d'un compte rendu et d'une discussion approfondie au Chapitre ONZE de l'examen du Programme ordinaire 1988-89.
- 3.81 Comme il est mentionné au paragraphe 3.18, la FAO s'emploie activement à former du personnel des pays en développement aux techniques d'établissement des projets d'investissement. Il est reconnu depuis longtemps que la capacité limitée de la plupart des pays en développement à formuler des propositions de projets d'investissement viables et à les exécuter, constitue un obstacle à une affectation efficace de leurs ressources de développement. Ceci limite souvent l'expansion de l'investissement dans les secteurs agricole et rural autant que la mobilisation de fonds extérieurs. Toutefois, la formulation de projets avec l'aide de sources extérieures ne peut être qu'une solution partielle étant donné que l'expérience acquise par les contreparties nationales à partir de cette assistance est généralement limitée et n'est souvent pas directement transférable à d'autres types de projets ou d'autres activités d'investissement. La reconnaissance de ce fait a conduit au lancement, dans le milieu des années 70, d'un programme mondial de formation en cours de service axé principalement sur l'identification, la préparation, le suivi et l'évaluation des projets de développement agricole et rural effectués par le Service de la formation et des études sur les politiques de développement de la FAO (ESPT). Dans la seule année 1988, environ 1 130 fonctionnaires gouvernementaux des pays en développement ont bénéficié d'une formation en cours d'emploi à l'analyse des projets agricoles et de la planification du développement rural.

#### D. QUESTIONS ET PERSPECTIVES

- 3.82 La FAO a maintenant achevé vingt-cinq années de travail de promotion de l'investissement dans l'intérêt des pays membres. Ces années ont vu l'augmentation progressive de la dimension du Centre d'investissement, en particulier dans les années 70, et un accroissement notable du nombre et de la gamme des organismes de financement avec lesquels la FAO a passé des accords officiels de coopération.
- 3.83 Les tâches demandées au Centre d'investissement se sont modifiées au cours des années et ont exigé de lui qu'il soit en mesure de s'adapter: aux capacités croissantes au niveau des pays, aux modes de prêt changeants (par exemple, l'émergence de projets de développement rural dans les années 70, l'ajustement structurel dans les années 80); à une attention accrue en faveur de la sécurité alimentaire et une sensibilisation accrue à l'importance de la recherche et de la vulgarisation, à l'évolution des techniques d'analyse (y compris l'incorporation de considérations sociales dans l'analyse économique, une plus grande sensibilisation aux aspects environnementaux, l'utilisation croissante des programmes informatiques dans l'analyse des projets). La Division a adapté la composition de son personnel et ses modes de travail à ces changements ainsi qu'aux modifications intervenues dans les modes de gestion des institutions coopérantes de financement.
- 3.84 La FAO continuera de se tenir au courant des changements qui ont lieu dans les approches du financement du développement agricole et dans les besoins des pays en développement, non seulement en s'adaptant elle-même selon les besoins mais aussi en contribuant à l'émergence de nouveaux moyens de fournir une assistance pour exploiter les sources locales et extérieures de financement du développement agricole et pour améliorer les techniques de préparation des projets.
- 3.85 Un changement important qui a lieu actuellement dans le financement extérieur agricole et agro-industriel est l'importance croissante de l'intérêt que portent les entreprises industrielles des pays développés (non seulement les transnationales mais aussi les entreprises moyennes) à faire partie d'entreprises communes de production primaire et de traitement avec des firmes des pays en développement. Cette tendance coïncide avec une augmentation substantielle du nombre de pays qui adoptent actuellement des politiques visant à favoriser une augmentation du rôle du secteur privé dans l'agriculture et les agro-industries: la fourniture d'intrants, la commercialisation, la production et le traitement des produits primaires. Les institutions de financement répondent à ce défi: la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale élargit ses opérations, soutenue par une augmentation considérable de ses ressources et les banques régionales de développement ont créé des divisions spéciales pour les prêts au secteur privé. Le Centre d'investissement, avec le soutien d'autres unités

de la FAO, se tient prêt à aider à catalyser ce processus en particulier en aidant les pays à améliorer leur environnement juridique, fiscal, institutionnel et administratif à l'intérieur duquel le secteur privé peut agir au profit de la croissance agricole.

- 3.86 Le Centre d'investissement observe aussi les possibilités d'améliorer les méthodologies de préparation des projets. Il travaille actuellement avec le FIDA à mettre au point des techniques d'enquête de terrain rentables qui visent à susciter une compréhension nettement meilleure des causes fondamentales de la pauvreté rurale et des moyens de la vaincre dans les régions sujettes à l'intervention des projets du FIDA. Ces techniques d'étude, actuellement mises à l'épreuve en Chine, au Pakistan, au Bangladesh et au Brésil, devraient contribuer de façon notable à cibler davantage les ressources du FIDA sur les familles rurales les plus pauvres.
- 3.87 Le Centre a réexaminé environ 70 projets préparés avec son aide dans les années 70 et pour lesquels on dispose aujourd'hui d'une documentation postévaluation. Le but de cet examen a été d'identifier les difficultés auxquelles se sont heurtés les projets, de voir dans quelle mesure (grâce aux connaissances à posteriori) ces difficultés pouvaient être imputables à la conception des projets, à étudier les moyens d'améliorer les techniques de conception des projets afin de réduire le nombre des difficultés.
- 3.88 Cette étude rétrospective donne à penser que, pour tous les types de projets, les difficultés les plus sérieuses sont de nature institutionnelle. Certaines de ces difficultés échappent au contrôle du planificateur du projet. Une gestion et un personnel médiocres, par exemple, ont représenté la source la plus importante de difficultés institutionnelles mais le lien entre les normes de gestion et la conception des projets est souvent ténu. Dans certains cas toutefois, des projets ont été conçus de telle façon que leur exécution a exigé des demandes irréalistes concernant le maintien en activité du personnel et des capacités de gestion dont on savait qu'elles étaient rares. D'autres difficultés institutionnelles directement imputables aux défauts de la conception des projets sont les suivantes: difficultés de passation des marchés, suivi et évaluation défectueux, mauvaise structure organique et assistance technique inefficace.
- 3.89 Les problèmes conceptuels représentent une autre large série de facteurs responsables de la médiocrité des résultats. Le problème conceptuel le plus grave et que l'on peut lier directement à une mauvaise conception des projets est le caractère trop serré des calendriers. La plupart des problèmes découlant du dépassement des délais sont dus à un optimisme toujours excessif au cours de l'élaboration des projets et de leur évaluation quant au temps qui sera nécessaire pour le démarrage d'un projet. Il est fréquent qu'un niveau élevé de décaissements soit prévu pour la première année d'un projet, alors que, dans la pratique et pour la plupart des projets de première phase, les dépenses pendant cette période sont généralement minimales.
- 3.90 Le nombre important et déséquilibré des composantes des projets constitue un deuxième type de difficultés conceptuelles. Lorsqu'une gamme étendue de composantes est incluse dans un projet, cela ne signifie pas que le succès du projet dans son ensemble est en danger

mais que certaines de ses composantes ne sont pas exécutées ou le sont mal. Ceci peut tenir soit au fait qu'ils ont été traités de façon superficielle au moment de son élaboration et qu'ils n'ont pas été conçus de façon approfondie soit parce que les responsables de la gestion et de la supervision du projet considèrent qu'ils ont un degré relativement faible de priorité et, de ce fait, qu'ils ne leur accordent qu'une attention secondaire pendant l'exécution.

- 3.91 Le quart environ des projets examinés peuvent être considérés rétrospectivement comme plus importants qu'il n'était justifié à l'époque de leur conception ou de leur évaluation. Alors que certains des projets ont dépassé les moyens de l'institution chargée de leur exécution, ce sont généralement les projets qui ont été conçus selon une technologie insuffisamment mise à l'essai dans des conditions réelles qui ont été classés comme trop importants. Pour beaucoup de projets, on peut estimer, en se fondant sur le passé, qu'une opération pilote visant à la fois à affiner les arrangements institutionnels et les enveloppes techniques et à éprouver les réactions de l'exploitant aux innovations proposées aurait été plus indiquée qu'un projet en dimension réelle. En fait, la plupart des petits projets de l'échantillon ont été considérés comme réussis et comme ayant fourni une base satisfaisante pour des projets ultérieurs plus importants.
- 3.92 L'une des conclusions les plus troublantes de l'examen est que les difficultés techniques liées aux défauts d'examen et de technique et à des prévisions trop optimistes du rendement des récoltes et de l'élevage constituent la troisième catégorie la plus sérieuse de difficultés rencontrées dans l'exécution de projets d'investissement dans l'agriculture. Les projets d'élevage, de pêche et de développement rural dans les zones non irriguées ont accusé la fréquence la plus élevée d'insuffisances de production alors que par contre, le rendement des projets d'irrigation a en général correspondu aux objectifs ou les a même dépassés. En dehors des zones irriguées, les projections de rendements et, dans une moindre mesure, les taux d'adoption semblent avoir été caractérisés par un optimisme généralisé. La difficulté de prévoir les rendements est à l'évidence la plus grande lorsque les technologies sur lesquelles repose un projet n'ont pas été testées sur une échelle significative dans l'environnement du projet mais les suivi des résultats et l'examen continu de leurs incidences et de leur signification sont eux aussi nécessaires.
- 3.93 Les problèmes financiers ont représenté eux aussi une autre forme fréquente de difficultés d'exécution. La plus courante a été la sous-estimation des coûts. Un grand nombre des dépassements de coûts ont été dus aux pressions inflationnistes qui ont suivi la hausse du prix du pétrole de 1973 et qui n'auraient pu raisonnablement être prévues mais qui, dans un certain nombre de cas, ont eu pour origine une sous-estimation des quantités à l'époque de la préparation et de l'évaluation des projets et qui semblent être étroitement liées à la médiocrité des études techniques. L'insuffisance des fonds de contrepartie a été fréquemment la cause de retards dans l'exécution des projets, cette insuffisance pouvant être attribuée à des difficultés macro-économiques mais pouvant aussi dans certains cas être symptomatique d'un manque d'engagement.



- 3.94 A la suite de cet examen et d'autres études postévaluation effectuées par la Division, le Centre d'investissement est arrivé à la conclusion qu'il doit:
- explorer les moyens d'introduire plus de souplesse dans la conception des projets afin que ceux-ci puissent mieux s'adapter au cours de leur exécution à l'amélioration des informations, aux possibilités nouvelles qui se présentent, à la modification des structures de la demande et aux événements imprévisibles;
  - renforcer les techniques d'analyse en concentrant en particulier son effort sur les points suivants:
    - . une évaluation plus poussée des capacités institutionnelles et des compétences disponibles;
    - . une analyse des tâches visant à définir les nécessités institutionnelles et chronologiques de chaque activité majeure des projets;
    - . les moyens d'améliorer la fiabilité des prévisions de production, en accordant plus de poids à l'évaluation de la variabilité des rendements et de ses causes ainsi qu'aux évaluations des facteurs qui influent sur l'adoption par les exploitants des pratiques recommandées;
    - . une évaluation approfondie des impacts des projets sur le plan de l'environnement.
  - prendre les dispositions pour la mise à l'essai, sur une base pilote, de recommandations techniques prometteuses mais qui n'ont pas fait leurs preuves sur le plan local avant de les incorporer dans la conception de projets à grande échelle;
  - d'élever les niveaux d'engagement des gouvernements et des bénéficiaires envers les projets en ajustant les techniques de préparation pour garantir leur participation plus complète dès le premier stade de la conception du projet.
- 3.95 L'action consécutive à ces diverses mesures fait actuellement l'objet de discussions avec les institutions de financement coopérant avec le Centre et - lorsque le cas se présente - le mandat des missions du CI reflète de plus en plus la nécessité de s'attaquer à ces questions.
- 3.96 Les institutions de financement se préoccupent à juste titre du volume de ressources transféré aux pays en développement ainsi que de la qualité et de l'impact des projets de développement. Dans le passé, il est apparu parfois difficile de satisfaire à ce double objectif. Les auteurs de cet examen demandent aux organismes de prêt d'accorder davantage d'attention à la recherche des voies et moyens d'allouer davantage de ressources financières et humaines aux stades de la conception et de l'élaboration des projets, en particulier du fait que le coût de la préparation des projets est encore très faible au regard des investissements en capital qui en résultent.

Ceci permettrait l'introduction de techniques de préparation améliorées et contribuerait par conséquent à faire en sorte que les projets atteignent plus souvent leurs objectifs en matière de développement.

CHAPITRE QUATRE

## QUELQUES PARTICULARITES DES ACTIVITES DE TERRAIN

### A. INTRODUCTION

- 4.1 Les programmes de terrain de la FAO, opérationnels depuis plus de 40 années, se sont avérés un instrument souple et efficace de promotion du développement. La nature et la répartition actuelles des activités, soit quelque 2 500 projets en cours dans plus de 140 pays, sont le fruit d'une longue expérience et de la pratique; elles traduisent les besoins en coopération technique exprimés par les pays bénéficiaires eux-mêmes et soulignés par la Conférence et le Conseil de la FAO, ainsi que par les nombreux organes et comités techniques intergouvernementaux de la FAO qui supervisent les travaux de l'Organisation et contribuent à leur formulation.
- 4.2 La FAO a des programmes de terrain considérables depuis très longtemps. En effet, au début des années 60, les dépenses de la FAO au titre de l'assistance technique se chiffraient à environ 40-100 millions de dollars E.-U. par an (aux prix courants), dans le cadre de quelque 170-210 projets. En 1965, l'assistance technique de la FAO représentait quelque 40 pour cent de l'ensemble des dépenses réalisées dans le cadre du Fonds spécial des Nations Unies et du Programme élargi d'assistance technique (PEAT) (tous deux absorbés par le Programme des Nations Unies pour le développement). En 1970, la FAO comptait plus de 1 200 projets opérationnels sur le terrain, dont les dépenses annuelles s'élevaient à 240 millions de dollars E.-U. en valeur nominale. En fait, le volume total réel des programmes de terrain de l'Organisation a plus ou moins atteint son niveau record il y a près de 10 ans. En 1980, environ 370 millions de dollars E.-U. par an ont été versés au titre de l'assistance technique, par le biais de quelque 2 200 projets opérationnels.
- 4.3 Alors que ces chiffres évoquent littéralement des dizaines de milliers d'experts sur le terrain, affectés depuis plus de quatre décennies dans le monde entier, ainsi que l'achèvement de plus de 18 000 projets de terrain en faveur du développement de l'agriculture, des pêches et des forêts, la particularité la plus intéressante de l'ensemble de ces efforts est la persistance de l'utilité des programmes et leur adaptation à l'évolution des besoins des pays bénéficiaires.

### Répondre à l'évolution des besoins

- 4.4 Au tout début des activités de coopération technique de la FAO, on peut soutenir que les buts de l'aide, sa nature et les modalités d'exécution étaient moins complexes qu'aujourd'hui. Dans les années 50, l'aide de la FAO sur le terrain était surtout composée d'experts et de conseillers résidents hautement qualifiés, affectés aux ministères et autres organismes gouvernementaux. Cependant, à la fin de ladite décennie, on prit conscience de la nécessité d'élargir l'approche, afin d'aider les pays à résoudre leurs problèmes de développement agricole. Ainsi, la FAO tendit de manière croissante à fournir une aide sous forme de projets. En 1965, par exemple, quelque 300 projets étaient opérationnels dans 71 pays, avec un

budget total d'environ 135 millions de dollars E.-U. Aux prix actuels, cela représentait un budget moyen d'environ 1,6 millions de dollars E.-U. par projet - soit près du double du budget moyen des projets d'aujourd'hui.

- 4.5 Les interventions les plus fréquentes avaient une durée relativement longue: la durée normale des projets allait de trois à quatre ans, et la plupart étaient élargis pour une deuxième voire une troisième phase (la durée type d'un projet est actuellement de moins de deux ans). Des directeurs de projet FAO et des experts dans les principaux domaines techniques concernés étaient envoyés sur le terrain pour de longues périodes, et il y avait même un personnel administratif résident (ce qui est très rare aujourd'hui) - la vaste majorité venant des pays développés. En outre, une partie importante des activités, peut-être jusqu'à 10-15 pour cent, était menée par des personnes qui remplissaient des fonctions de responsabilités au sein d'institutions gouvernementales et de ministères, du fait de la pénurie de personnel national qualifié.
- 4.6 Les premiers temps, une grande partie de ces activités de terrain visait à évaluer les ressources: surveillance, inventaire et évaluation des ressources en terres et en eau, pour déterminer le potentiel des cultures, de l'élevage, des forêts et des pêches. La plupart de ces travaux s'effectuaient dans le cadre de grands projets de développement zonal intéressant par exemple des bassins hydrographiques et de grands bassins versants. Par les informations essentielles qu'elles fournissaient, ces activités servaient souvent de base à des projets de développement et d'investissement beaucoup plus vastes qui étaient mis en oeuvre par la suite. Il existait également un nombre important de projets de mise en place et de renforcement d'institutions agricoles, notamment pour la recherche. Toutefois, au milieu des années 70, la majorité des projets avaient changé d'objectifs, et visaient à aider les pays à développer, utiliser, gérer et conserver les ressources connues. C'est ainsi que, de plus en plus, les interventions prirent un caractère résolument multidisciplinaire. A cet égard, il est significatif de noter qu'on assista à cette époque à une croissance particulièrement rapide des activités de la FAO en faveur des investissements, ainsi qu'il ressort du chapitre précédent.
- 4.7 Le début et le milieu des années 70 ont également vu un développement économique considérable, accompagné d'un développement institutionnel et technique dans de nombreux pays en développement en Asie, en Amérique latine, au Proche-Orient et ailleurs dans le monde. Cette évolution a fait que les projets d'aide à long terme ne pouvaient répondre que partiellement aux besoins de coopération technique de ces pays dans le domaine de l'agriculture. La demande en apports à court terme et hautement spécialisés de la FAO s'est accrue, pour compléter les programmes de développement en cours que les gouvernements avaient déjà entrepris. Cependant, dans le même temps, les projets relativement à long terme destinés à créer des institutions et à contribuer au développement rural restaient essentiels dans nombre de pays parmi les moins avancés, d'Afrique notamment. Enfin, on prit conscience qu'il fallait absolument instaurer une coopération plus souple et plus efficace pour répondre aux besoins pressants, imprévus et impossibles à programmer sur le terrain, qui résultaient parfois de situations d'urgence.

- 4.8 La deuxième moitié des années 70 a donc été une période d'ajustements et de changements considérables pour les activités de terrain de l'Organisation. On a assisté à un renforcement de la tendance à abandonner le système d'experts résidents à long terme au profit d'apports et de consultants spécialisés à court terme, et l'envergure comme la durée des projets ont commencé à diminuer. Les projets financés par des Fonds fiduciaires, qui faisaient partie intégrante des programmes de terrain depuis le tout début, augmentèrent régulièrement - apportant aux programmes mis au point conjointement par les donateurs et les bénéficiaires une expérience et des compétences techniques, voire - souvent - des programmes spéciaux de l'Organisation. Le PCT a été créé en 1976 pour donner une certaine souplesse aux programmes de terrain par le biais d'interventions rapides à petite échelle et hautement spécifiques.
- 4.9 Au début de cette décennie, l'essentiel du schéma global des activités extérieures actuelles, décrit au Chapitre premier était établi. En 1980, quelque 2 200 projets étaient opérationnels (contre 2 500 actuellement), le nombre d'experts et de consultants recrutés pour de brèves périodes commençait à dépasser celui des experts ayant des contrats de longue durée, et l'importance moyenne des projets (en valeur actuelle) était tombée à à peine plus de 820 000 dollars E.-U. (contre 850 000 dollars E.-U. aujourd'hui).

#### Vers un développement autosuffisant

- 4.10 Outre ces éléments importants, une autre tendance a marqué à l'époque, les activités extérieures de l'Organisation, à savoir un passage net de la notion d'assistance technique, à celle de coopération technique. Ce changement d'optique qui s'est reflété à la FAO comme dans d'autres instances des Nations Unies, notamment sous l'impulsion des pays bénéficiaires en développement, exigeait que l'ensemble des activités de terrain de l'Organisation insistent davantage sur les ressources humaines pour instaurer un "développement autodépendant". En conséquence, on mit beaucoup plus l'accent sur les activités de formation dans le cadre des projets de terrain, ainsi que sur d'autres activités connexes et des initiatives importantes furent prises dans ce sens au cours de la deuxième moitié des années 70.
- 4.11 La participation des nationaux aux projets de la FAO reçut une nouvelle impulsion grâce à l'importante résolution de 1975 sur les "nouvelles dimensions" (résolution 3405, XX) de l'Assemblée générale), et à d'autres résolutions analogues adoptées par des instances des Nations Unies, y compris la FAO, qui appelaient à la plus grande contribution possible des capacités nationales à la coopération technique des Nations Unies - y compris les capacités humaines, sous forme de cadres nationaux qualifiés. La notion de "nouvelles dimensions" repose sur le principe selon lequel la coopération technique de la FAO doit tendre à renforcer la capacité des pays en développement à prendre eux-mêmes des mesures en faveur de leur propre développement.

- 4.12 La promotion d'un développement autodépendant était également au centre d'autres initiatives importantes prises dans les années 70 et qui ont eu une influence considérable sur les activités de terrain de la FAO. Tandis que diverses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies demandaient aux institutions spécialisées d'appuyer en permanence la coopération entre pays en développement (CTPD), la Conférence des Nations Unies sur la coopération technique entre pays en développement (Buenos Aires, 1978) adoptait un plan d'action pour promouvoir et mettre en oeuvre cette coopération (ce plan a ensuite été entériné par l'Assemblée générale). Dans diverses résolutions des Nations Unies prises depuis, et dans les résolutions adoptées par la Conférence, on a souligné l'importance de la coopération entre pays en développement.
- 4.13 A un autre niveau, la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural (CMRADR), tenue à Rome en 1979 et parrainée par la FAO, s'est en partie concentrée sur la nécessité d'améliorer les qualifications et les compétences des groupes les plus pauvres et les plus désavantagés des zones rurales du tiers monde. La suite donnée à la CMRADR, (qui est devenue importante au milieu des années 80), a influé grandement sur tous les programmes de terrain de la FAO, provoquant une réorientation vers un développement rural axé sur les besoins des producteurs primaires - petits exploitants et pêcheurs artisanaux, communautés d'exploitants forestiers, femmes dans le développement et soutenant la "participation populaire", au moyen notamment d'une collaboration avec les ONG. Comme pour les autres changements intéressant le contenu et l'orientation des activités de terrain, cette évolution s'est accompagnée d'ajustements concernant la nature comme la portée des activités du Programme ordinaire de la FAO.
- 4.14 Compte tenu de ce qui précède, les sections suivantes du présent chapitre visent à souligner un certain nombre d'aspects-clés des programmes de terrain actuels, de mettre en lumière les difficultés rencontrées et de prévoir l'évolution future des divers processus évoqués. Les progrès réalisés récemment dans le domaine de la formation sont évoqués dans la prochaine section, qui est suivie d'une description du recours au personnel national au sein des projets, ainsi que de l'évolution vers la mise en oeuvre des projets par les gouvernements. Le soutien accordé à la CTPD par le programme extérieur est ensuite examiné, et une dernière section met en exergue certains aspects de la collaboration accrue avec les ONG locales et du renforcement des activités en faveur de l'intégration des femmes dans le développement agricole.

#### B. UN IMPORTANT ELEMENT DE FORMATION

- 4.15 Ainsi qu'il ressort du Chapitre PREMIER (Section C), les activités de formation<sup>1</sup> menées dans le cadre des projets de terrain FAO/PNUD ont atteint (en valeur) le niveau élevé de 13 pour cent de l'ensemble des apports fournis en 1988. Pour ce qui est des projets

1/ La formation dans le cadre du Programme ordinaire fait l'objet du Chapitre Quatre de l'Examen du Programme ordinaire 1988-89.

financés par des Fonds fiduciaires, le chiffre correspondant était de 8 pour cent. La formation constitue également une activité importante des projets du PCT (23 pour cent des activités PCT en valeur, en 1988).

- 4.16 Alors que les chiffres ci-dessus se réfèrent à des activités de formation aisément identifiables, telles que bourses de perfectionnement, voyages d'étude et formation de groupe, il existe également une part importante de formation non institutionnalisée dans tous les projets extérieurs, des connaissances et des qualifications étant imparties au personnel de contrepartie travaillant avec les experts et les consultants de la FAO. Si l'on admet que en 1988, plus de 15 000 homologues étaient affectés à des projets de terrain de la FAO, ce type de formation - bien que difficilement quantifiable - est sans doute considérable (toutefois, quelques problèmes rencontrés actuellement à cet égard sont évoqués au Chapitre DEUX).

#### Bourses de perfectionnement et voyages d'étude

- 4.17 Les bourses individuelles, accordées dans le cadre de projets de terrain, constituent un moyen essentiel de renforcement des compétences techniques du personnel national. Elles ont été considérablement développées et permettent aux bénéficiaires d'étudier l'agriculture, la foresterie et les pêches dans les centres de recherche spécialisés, universités et autres établissements à l'étranger. Il s'agit là du type d'enseignement académique le plus intensif et le plus élevé qu'offrent les programmes de terrain: pour la seule année 1988, plus de 1 050 bourses ont été accordées (contre environ 900 en moyenne entre 1983 et 1987). Ces activités sont de moins en moins dirigées vers des études universitaires (par exemple dans les universités européennes ou américaines), au profit d'une solide formation dans des domaines présentant un intérêt direct pour les problèmes de développement dont s'occupent les divers projets. En 1988, près de 500 des cours financés par ces bourses de perfectionnement - soit 47 pour cent - ont eu lieu dans un institut d'accueil d'un autre pays en développement, ce qui représente le plus haut pourcentage jamais atteint.
- 4.18 A un autre niveau, les projets de terrain ont entraîné plus de 1 500 voyages d'étude en 1988, destinés principalement aux homologues et au personnel des instituts d'accueil; les bénéficiaires ont pu ainsi se rendre à l'étranger pour de courtes périodes afin d'améliorer leurs connaissances, en participant à des réunions techniques, séminaires, conférences, etc., ou observer de manière privilégiée les résultats positifs d'activités de développement ayant un intérêt pour leur propre pays. Le nombre annuel des participants à ces voyages d'étude financés par les projets de terrain est passé d'environ 700 au début de la présente décennie à plus de 2 000 en 1988.



#### Activités de formation au sein des projets

- 4.19 Outre celles mentionnées ci-dessus, nombre de projets sur le terrain comportant des éléments spécifiques de formation qui font partie intégrante de leurs activités dans le pays et qui visent à renforcer l'élément ressources humaines nécessaire à la réalisation des objectifs, ainsi qu'à garantir la continuité des activités après l'achèvement de la phase internationale. Cette activité, appelée parfois "formation de groupe" ou stages de formation "conventionnels", est supervisée régulièrement depuis 1978 par le Groupe de travail interdépartemental sur la formation. Les derniers renseignements complets disponibles, qui concernent l'année 1987, décrivent l'évolution de cette formation - en termes de personnes touchées et de type d'activités -, ce qui donne une indication des tendances pour l'avenir.
- 4.20 En 1987, près de 400 projets opérationnels (PNUD et Fonds fiduciaires) ont comporté des stages de formation spéciaux dans le cadre de leurs programmes de travail pour l'année. Au total, quelque 1 150 stages distincts ont été dispensés, qui ont touché le chiffre record de 73 000 participants (soit une augmentation de 11 pour cent par rapport à 1986). Quelque 14 500 femmes ont été atteintes par ces activités (soit 20 pour cent de l'ensemble des participants, contre moins de 10 pour cent en 1983). La formation de groupe est fréquemment liée à la coopération technique de la FAO en matière de mise en place des institutions, l'essentiel du projet étant alors constitué d'une série d'activités de formation. En même temps, les éléments de formation sont souvent inclus comme complément nécessaire à l'amélioration de l'efficacité des autres types d'assistance.
- 4.21 Les activités de formation, dans le cadre des projets de terrain, se sont fortement concentrées sur l'Afrique et l'Asie, chacune de ces régions représentant environ 30 pour cent de l'ensemble des efforts déployés dans ce domaine. Les sujets relatifs à l'agriculture représentaient environ 46 pour cent de l'ensemble des cours, suivis des sujets relatifs au développement rural (26 pour cent), à la foresterie (13 pour cent) et aux pêches (7 pour cent). A cet égard, il convient de remarquer l'importance particulière accordée au cours de cette décennie à la formation en matière de développement rural (qui ne représentait que 5 pour cent seulement en 1979). Ce domaine couvre principalement les aspects socio-économiques du développement agricole et rural, et reflète clairement l'influence de la CMRADR mentionnée plus haut.
- 4.22 En ce qui concerne les types de formation offerts, environ la moitié des 73 000 personnes touchées selon les estimations a participé à des stages de formation conventionnels, d'une durée normale de dix jours à deux semaines, assurés par du personnel international et national. Treize mille autres personnes ont participé à des groupes de travail ou des séminaires tenus dans le cadre de projets, généralement d'une durée de quatre à cinq jours et moins structurés. Enfin, quelque 24 000 hommes et femmes ont participé à des journées "aux champs" ou "agricoles" et à des démonstrations spéciales axées sur divers sujets: utilisation de la traction animale, pratiques culturelles, techniques de plantation d'arbres, méthodes de conservation du poisson, etc. Cette formation, souvent organisée

dans des fermes modèles ou sur des parcelles de démonstration, vise essentiellement à améliorer les compétences des producteurs primaires (un thème souligné par la CMRADR de 1979) et il est significatif que plus d'un tiers des personnes ainsi atteintes en 1988 étaient des cultivatrices africaines.

- 4.23 Comme par le passé, les bénéficiaires de la formation étaient pour une large part des techniciens de niveau moyen - attachés de recherche, agents de vulgarisation, chargés de crédit, etc. Ils étaient 12 000 en 1988. Leur formation était en partie axée sur l'art de former les autres (formation de formateurs). De cette manière, les activités de formation du programme de terrain peuvent avoir un effet multiplicateur en termes de personnes touchées. De fait, nombre d'activités les journées aux champs par exemple et de plus en plus de stages - sont désormais assurées par un personnel national préalablement formé dans le cadre de projets de terrain.
- 4.24 Le nombre croissant de stages offerts par les projets pour former les cadres est une tendance récente qui mérite d'être soulignée. Ces stages touchent entre autres, les fonctionnaires et administrateurs de la fonction publique, les décideurs et autres responsables - soit quelque 11 000 personnes en tout pour 1988. Cette tendance montre l'intérêt croissant accordé par les projets de terrain à la planification et l'analyse des politiques, ainsi qu'il a été remarqué au Chapitre PREMIER, Section C (certains de ces stages de formation sont décrits dans l'Examen du Programme ordinaire 1988-89, Chapitre ONZE, Section IV, C).
- 4.25 Compte tenu de ce qui précède, on peut faire plusieurs commentaires quant aux tendances pour l'avenir. Premièrement, les activités de formation des projets de la FAO s'étendent actuellement à plus de participants que jamais auparavant. Ce résultat est dû partiellement au recours au personnel national, dont certains membres sont devenus aptes à assurer des activités de formation après avoir bénéficié eux-mêmes des stages offerts par les projets de terrain. En outre, les méthodes pédagogiques modernes et les progrès de la communication, par exemple le recours à la vidéo, ont permis d'atteindre le plus grand nombre. Deuxièmement, le type de personnes visées par la formation est constitué par les producteurs de base à un bout de l'échelle, mais aussi maintenant par les "cadres", administrateurs et décideurs. Le nombre de femmes qui bénéficient d'une formation est aujourd'hui considérable - bien qu'elles semblent appelées à une participation encore plus grande, du fait de leur rôle prédominant dans la production vivrière en Afrique, par exemple. A cet égard, la formation de femmes appelées à en former d'autres apparaît comme un domaine prometteur. Enfin, ainsi que l'indique l'accroissement des activités de formation en matière de "développement rural" et l'augmentation connexe de la participation des producteurs de base et des femmes, les aspects socio-économiques du développement constituent aujourd'hui un volet important de la formation dans le cadre des projets sur le terrain, conformément aux principes de la CMRADR.
- 4.26 Au regard de ces résultats et des tendances futures, il convient de souligner que ces activités de formation ne représentent généralement qu'une partie de l'ensemble intégré d'apports mobilisés par les projets sur le terrain pour atteindre leurs objectifs. La

faiblesse des résultats, évoquée au Chapitre DEUX, a une incidence sur les effets bénéfiques de la formation, qui peuvent être partiellement compromis si les autres éléments du projet ne remplissent pas leur fonction. Cela dit, la formation offerte dans le cadre des activités de terrain semble remarquable par sa portée et le nombre de stages, ainsi que par sa couverture de nombreux bénéficiaires et son adaptation aux besoins perçus. Tout porte à croire que les leçons tirées de l'expérience, dans chacun des nombreux domaines de la FAO, continueront à contribuer efficacement à la création d'une réserve de ressources humaines pour le développement vivrier et agricole des pays bénéficiaires.

### C. PERSONNEL NATIONAL ET GESTION DES PROJETS

- 4.27 Si les vastes activités de formation de l'Organisation touchent désormais des dizaines de milliers d'hommes et de femmes du tiers monde, un nombre plus restreint de nationaux qualifiés des pays en développement assume des responsabilités directes au sein des projets d'assistance technique mis en oeuvre par la FAO - un processus qui peut être directement relié aux principes de "nouvelles dimensions" évoqués plus haut.

#### Directeur nationaux de projet

- 4.28 Bien qu'on ait toujours admis que la direction et la responsabilité générales des projets de terrain sont du ressort du gouvernement bénéficiaire, l'exercice de cette fonction essentielle a considérablement varié selon les capacités du gouvernement et la disponibilité de fonctionnaires à même de jouer un rôle actif. Alors qu'auparavant la responsabilité de la FAO en matière de mobilisation, d'organisation et de soutien des apports internationaux aux projets couvrait souvent la plupart, sinon la totalité, des activités - de la planification à la conception et à l'exécution complète -, nombre de pays ont maintenant accumulé une expérience institutionnelle et professionnelle qui permet leur étroite association et leur participation à tous les stades du projet.
- 4.29 Déjà au début des années 60, il était courant pour les projets de terrain mis en oeuvre par la FAO d'avoir des administrateurs et des directeurs adjoints nationaux, généralement des fonctionnaires du gouvernement ou de l'institution d'accueil; ceux-ci participaient aux décisions administratives et travaillaient aux côtés du directeur international de projet nommé par la FAO, de manière à se préparer à assumer l'entière responsabilité à la fin du projet. A mesure du renforcement de cette expérience, on a assisté - dans des cas toujours plus nombreux - à un passage progressif des responsabilités administratives du personnel international du projet au personnel national, ce qui a abouti à la désignation de directeurs nationaux de projet, assistés par des conseillers techniques principaux nommés par la FAO.

- 4.30 Les conditions dans lesquelles les directeurs nationaux ont été nommés au cours des années varient; souvent, cette désignation était un élargissement logique des responsabilités administratives du projet, décidé au cas par cas (et en fonction de l'accroissement des capacités nationales) par les gouvernements en consultation avec la FAO. Dans d'autres cas, les gouvernements ont des politiques établies qui exigent la désignation de directeurs nationaux chaque fois que possible, et qui limitent parfois le personnel international résident assigné à un projet.
- 4.31 Ce processus a entraîné une augmentation constante du nombre de directeurs nationaux chargés de la gestion directe des projets de terrain mis en oeuvre par la FAO. Alors que seuls 100 directeurs nationaux étaient en fonction au début de la présente décennie, ce chiffre est passé à 130 au milieu des années 1980, et se trouvait aux alentours de 170 au cours de l'exercice biennal 1986-87. Au cours du même exercice, les directeurs nationaux se sont occupés activement de la supervision de plus de 300 projets sur le terrain (généralement importants), faisant ainsi de cette modalité une caractéristique courante de la coopération de la FAO dans tous les principaux domaines.
- 4.32 La désignation de directeurs nationaux est la plus marquée dans les pays d'Asie et d'Amérique latine, qui ont acquis des compétences professionnelles considérables dans les domaines intéressant la FAO. Toutefois, cette pratique se répand actuellement également dans de nombreux pays du Proche-Orient, et dans un nombre croissant de pays d'Afrique, où du personnel qualifié est disponible au sein des ministères et des institutions d'accueil.
- 4.33 Il convient de souligner que, dans la vaste majorité des cas, ces directeurs nationaux n'émergent pas au budget du projet mais restent sous contrat avec le gouvernement, l'institution d'accueil ou l'organisme qui fournit l'ensemble des services de contrepartie. Pour les deux-tiers environ des projets concernés, le directeur national est, comme on l'a noté, assisté par un conseiller technique principal, qui, le plus souvent, aide à coordonner les apports internationaux fournis par la FAO, au moyen notamment d'achats sur le marché international.
- 4.34 La plupart des directeurs nationaux se consacrent à temps plein aux activités du projet, mais certains sont affectés à temps partiel seulement et laissent au conseiller technique principal et aux autres responsables internationaux la gestion quotidienne des opérations. Bien qu'en pratique on ait adopté une approche pragmatique pour adapter cette méthode aux circonstances et aux possibilités en présence, on entend de manière croissante à impliquer plus directement les directeurs nationaux dans toutes les activités du projet, y compris les opérations au jour le jour. De fait, quelque 65 projets gérés par des directeurs nationaux sont actuellement opérationnels; la contribution de la FAO consiste alors essentiellement à organiser des visites de consultants spécialisés et à fournir un soutien régulier.

- 4.35 Lorsque directeurs nationaux et conseillers technique principaux travaillent ensemble, il est essentiel lors de la planification du projet de déterminer leurs attributions respectives de manière claire et complémentaire, en tenant compte de la portée et de la nature des liens que les premiers doivent maintenir avec l'institution ou le gouvernement d'accueil. Dans la vaste majorité des cas, cette collaboration n'a pas posé de problème, et a même eu une influence positive sur l'avancement du projet; cependant, les relations ont parfois été trop vaguement définies, donnant lieu ainsi à des malentendus qui ont entravé les activités. Ces cas ont attiré l'attention de la FAO, des gouvernements et des donateurs sur la nécessité d'analyser et de spécifier clairement, dès la conception du projet, les fonctions du directeur national, depuis les responsabilités quotidiennes jusqu'à l'examen régulier et la supervision des activités, ce qui laisse encore de nombreuses décisions opérationnelles au personnel international. Cet aspect particulier, en rapport avec le cadre institutionnel des projets, est maintenant implicitement étudié lors de l'estimation préalable des propositions de projet par les représentants de la FAO.
- 4.36 De même, des difficultés inévitables ont surgi du fait que les directeurs nationaux ne sont guère au courant des règles et procédures de la FAO, des rapports à présenter et des accords sur les modalités d'exécution passés entre la FAO et l'institution de financement (en l'occurrence, il s'agit essentiellement du PNUD). Dans une large mesure, les avis des conseillers techniques principaux et autres responsables internationaux peuvent s'avérer utiles. Toutefois, il s'est également révélé efficace d'assurer à certains directeurs nationaux une formation spéciale et de les instruire des procédures, avant - ou pendant - qu'ils n'exercent leurs fonctions de gestion du projet. A cet effet, la FAO a commencé au Siège, au cours du dernier exercice biennal, une série de sessions spéciales d'instruction/formation destinées aux directeurs nationaux; les frais en sont couverts par le budget de chaque projet (avec l'accord de l'organisme de financement - c'est à dire le PNUD dans la plupart des cas).
- 4.37 Au cours du présent exercice, une dizaine de séminaires spéciaux d'instruction/formation - d'une durée d'une à deux semaines - ont été organisés au Siège de la FAO par les principales divisions opérationnelles. Plus de 120 directeurs nationaux y ont participé et ont été informés des aspects pertinents de l'Organisation, ainsi que des règlements, principes et procédures régissant le fonctionnement des projets de la FAO. Ces réunions ont également permis aux directeurs nationaux de rencontrer les cadres techniques, opérationnels et administratifs affectés à leurs projets. Dans le même esprit, des séminaires/groupes de travail spéciaux ont été organisés dans des pays présentant une forte concentration de directeurs nationaux, et nombre de ces derniers participent actuellement à des groupes de travail régionaux/sous-régionaux axés sur les opérations des projets.

### Spécialistes nationaux de projet

- 4.38 Parallèlement à l'utilisation croissante de directeurs nationaux de projet, on a assisté à une augmentation marquée - notamment au cours des dernières années - du recrutement de nationaux, affectés en tant qu'experts et consultants à des projets de terrain de la FAO. Contrairement aux directeurs nationaux, ce personnel émerge normalement au budget du projet - le plus souvent par le biais de contrats de courte durée.
- 4.39 A mesure que cette pratique s'est répandue et que l'on a acquis une certaine expérience, le nombre de spécialistes nationaux affectés à des projets de terrain de la FAO a augmenté rapidement. Alors que seuls une trentaine de ces spécialistes étaient employés au début de la présente décennie, ce chiffre s'est rapidement élevé à 130 en 1984-85 puis à plus de 500 au cours du présent exercice biennal. Auparavant, le recrutement de ces spécialistes se concentrait principalement en Asie et en Amérique latine, mais il est maintenant en passe de devenir relativement courant dans toutes les régions - et au titre de tous les principaux programmes de l'Organisation. Pour faciliter ce processus, outre le recrutement au Siège, les représentants de la FAO de certains pays sont autorisés à engager pour de courtes durées des spécialistes nationaux pour les activités de terrain.
- 4.40 Ainsi que le prouve leur nombre croissant, la participation de spécialistes nationaux aux activités de la FAO est apparue avantageuse de plusieurs points de vue. Tout d'abord, ils représentent une source d'expérience et de compétence technique ou autre à même de renforcer l'adaptation des activités du projet à leur propre pays. Deuxièmement, ils peuvent pour leur part, en travaillant aux côtés du personnel international, acquérir une expérience supplémentaire qui pourra ensuite être appliquée à d'autres domaines, une fois que l'aide internationale sera parvenue à son terme. Nombre de ces spécialistes affectés à des projets de la FAO sont ensuite devenus directeurs nationaux, alors que d'autres ont consacré leurs compétences à d'autres activités de coopération technique - financées par exemple par des sources bilatérales ou locales. Enfin, le fait est que l'utilisation de spécialistes nationaux peut s'avérer plus souple et moins onéreuse que le recours à des experts recrutés au niveau international, du moins lorsqu'un vivier de talents nationaux est disponible dans certains domaines.
- 4.41 Le recrutement local de spécialistes dans les domaines jugés appropriés est sans aucun doute appelé à se généraliser pour la plupart des programmes de terrain. Cela, associé à la désignation croissante de directeurs nationaux, semble suggérer que les activités opérationnelles de la FAO ont déjà réalisé d'immenses progrès pour répondre à un des principaux objectifs des "nouvelles dimensions", à savoir la pleine participation des compétences des pays bénéficiaires dans les activités d'aide internationale, comme celles menées par la FAO.

Vers l'exécution complète des projets par les gouvernements

- 4.42 Comme indiqué dans les précédents Examens, l'exécution des projets par les gouvernements est l'objectif ultime de la politique des "nouvelles dimensions" appliquée à la coopération technique des Nations Unies. Selon cette approche, un ministère, une agence, une institution d'Etat ou toute autre entité publique assume la responsabilité de la mobilisation des apports internationaux destinés à un projet de terrain et utilise ces apports, associés à des ressources nationales, pour atteindre les objectifs du projet.
- 4.43 Les récentes résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, ainsi que les décisions du PNUD et d'autres instances des Nations Unies, ont attribué une haute priorité au principe et à la pratique de l'exécution par les gouvernements des projets du PNUD. La FAO approuve pleinement cette priorité qui reflète une nouvelle extension des pratiques d'utilisation de personnel national pour les projets.
- 4.44 La condition nécessaire à l'exécution des projets par les gouvernements est l'existence, dans les services d'Etat, de capacités de gestion et de direction et de compétences techniques et administratives à même d'assurer la responsabilité des projets en question et d'en exécuter les activités. Quand cette condition n'est que partiellement remplie, ce qui est très fréquemment le cas aujourd'hui, on peut malgré tout recourir à l'exécution par le gouvernement, mais en conjonction avec l'appui d'une institution spécialisée (en tant qu'"agence coopérante") pour le traitement de certaines composantes du projet, ou pour la fourniture de services ponctuels (conseils aux stades de la formulation, de l'examen, de la rédaction des rapports, de l'évaluation du projet, etc.).
- 4.45 Jusqu'à l'exercice actuel, les projets en cours effectivement exécutés par des gouvernements étaient relativement peu nombreux (ils étaient tous financés par le PNUD), et plus rares encore étaient ceux du domaine des activités techniques de la FAO. Les premiers projets exécutés par les gouvernements comportaient en général une forte composante d'équipement et de sous-traitance. Mais la situation a très nettement évolué: alors qu'en 1987, la FAO participait à quelque 23 projets exécutés par des gouvernements, à la fin de 1988, elle intervenait dans 45 de ces projets, soit près du double. Habituellement, ce soutien comporte l'exécution, par des experts ou des consultants de la FAO, de certains aspects techniques du projet, un appui de caractère général ou très spécifique, une assistance pour l'acquisition d'équipement ou pour la rédaction de rapports, et d'autres travaux du même ordre. Dans certains cas importants, la FAO a également assuré la programmation, la conception et la formulation de projets dont l'exécution a ensuite été confiée au gouvernement.
- 4.46 La progression du nombre de ces projets et des services demandés devrait se poursuivre au cours du prochain exercice biennal. En effet, alors qu'en 1988, les projets exécutés par des gouvernements représentaient environ 12 pour cent de l'ensemble des dépenses CIP du PNUD, la part de nouvelles approbations réservée à cette catégorie de projets était largement supérieure à 15 pour cent (en valeur), et on s'attend à ce qu'elle dépasse 20 pour cent avant

1990. Naturellement, cette progression dépendra des résultats de l'application croissante de ce mode d'exécution, et c'est là qu'intervient le rôle clé de la FAO et des autres institutions spécialisées.

- 4.47 Comme on l'a noté plus haut, la FAO et d'autres institutions spécialisées sont appelées à jouer un important rôle complémentaire pour appuyer l'exécution des projets par les gouvernements, lorsque les conditions de base de ce mode d'exécution sont réunies. En effet, cette modalité ne se présente pas comme le passage brutal d'une méthode d'exécution entièrement internationale à un processus entièrement national, mais, dans la plupart des cas, comme une extension logique de pratiques et de procédures qui amènent les gouvernements à participer à des projets généralement mis en place depuis un certain temps par une institution. Dans bien des cas, par exemple, au lieu de prolonger un projet de la FAO géré par un directeur national, on est passé au mode d'exécution à part entière par le gouvernement. Ainsi, dans la réalité, la distinction entre l'exécution d'un projet par une institution et son exécution par un gouvernement est forcément imprécise, puisqu'on passe de l'une à l'autre de ces modalités par un renforcement progressif de l'intervention du gouvernement dans les activités du projet, jusqu'au point où le gouvernement assume la responsabilité directe de la plupart - sinon de toutes - ces activités. A ce moment, le rôle de la FAO devient complémentaire et auxiliaire de celui de l'organisme d'Etat chargé de l'exécution. Il existe, en outre, des projets du PNUD exécutés par des gouvernements dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture auxquels la FAO ne participe en aucune mesure, parce qu'il s'est avéré que les compétences techniques existaient clairement au niveau national.
- 4.48 On pourrait déduire de ce qui précède que le passage à l'exécution d'un projet par un gouvernement peut se faire de manière graduelle et soigneusement réglée dans les pays où des compétences techniques sont reconnues dans les domaines d'activité de la FAO. Dans la pratique, cependant, ce passage ne s'opère pas sans difficultés et sans retards.
- 4.49 L'un des problèmes qui se posent est de savoir quand et comment des projets relevant des domaines d'activité de la FAO et dont le contenu technique est relativement élevé, doivent passer (généralement par décision du PNUD) au mode d'exécution national. Toutes les parties sont d'accord pour que la FAO soit consultée pour assurer une transition sans heurts au nouveau mode d'exécution et pour vérifier que les capacités techniques et le cadre institutionnel requis pour le projet sont bien en place. Dans quelques cas où cette consultation n'est pas intervenue suffisamment tôt et où des faiblesses d'exécution se sont manifestées au cours des opérations, on a fait appel à la FAO trop tard pour qu'elle puisse jouer un rôle de soutien, et il lui a fallu reprendre en main l'exécution à part entière d'un certain nombre de projets.
- 4.50 Dans le même ordre d'idées, il est clair que la conception d'un projet qui doit être exécuté par un gouvernement est nécessairement différente de celle d'un projet dont l'exécution sera confiée à une institution spécialisée. Il est donc préférable que la décision concernant le mode d'exécution soit prise avant la conception et la



formulation complète du projet, afin que l'interface entre les reponsabilités et les fonctions du gouvernement et les apports demandés à la FAO soit clairement délimitée et bien comprise avant le démarrage des activités du projet.

- 4.51 Ces difficultés et les autres problèmes qui apparaissent à mesure que le mode national d'exécution des projets se répand, sont bien connus et font actuellement l'objet d'une étude dans les instances interinstitutionnelles des Nations Unies et celles du PNUD. C'est leur examen approfondi et leur solution qui permettront d'atteindre l'objectif ultime des activités de développement du système des Nations Unies et d'assurer aux pays concernés le maximum de bénéfices à long terme, ainsi que la pleine utilisation des connaissances et de l'expérience accumulées par la FAO et d'autres institutions.

#### D. EXPANSION DE LA CTPD

- 4.52 Comme l'ont mis en lumière les Examens précédents des Programmes de terrain et une analyse détaillée figurant dans l'Examen du Programme ordinaire pour 1984-85, la promotion par la FAO de la coopération technique entre pays en développement (CTPD), dans le cadre de ses activités de terrain, est devenue un moyen important d'aider ces pays à renforcer leur poursuite collective de l'autodépendance dans le domaine du développement agricole. Ces efforts se sont intensifiés au cours de l'exercice actuel, et l'Organisation a mis en place tout un dispositif de procédures et de moyens grâce auxquels elle s'applique sur le terrain à améliorer les capacités techniques des pays en exerçant une action catalysante visant à faciliter les échanges d'informations, d'expériences et de connaissances spécialisées entre les pays en développement.
- 4.53 Le mandat de la FAO en tant qu'organisation technique spécialisée veut que la majeure partie de son apport de soutien à la CTPD soit d'ordre technique plutôt qu'économique, bien que certaines activités relèvent à la fois de la coopération technique (CTPD) et de la coopération économique (CEPD) entre pays en développement. Cette section a pour objet des activités principalement du ressort de la CTPD.
- 4.54 En raison de la nature et de la portée très diverses des actions de CTPD auxquelles les projets de terrain de la FAO contribuent, il est très difficile de quantifier exactement en nombre et en valeur le volume de l'assistance fournie par l'Organisation à la CTPD dans le cadre de ces projets. Alors que certaines activités relèvent uniquement de la CTPD (particulièrement dans les projets régionaux), d'autres reflètent les principes de la CTPD dans certains aspects seulement de leurs objectifs. L'assistance au titre de la CTPD peut revêtir de nombreuses formes, notamment des contributions diverses à des réunions, des ateliers, des visites d'études, des séminaires et des cours de formation organisés dans le cadre de ses activités, des

apports pour appuyer l'établissement et le fonctionnement de ses réseaux, et une assistance pour procéder à l'évaluation et à la comparaison par pays des capacités et des besoins relevant de son domaine d'intervention.

- 4.55 Bien que le fait ne soit pas généralement porté au compte des activités de la FAO relevant de la CTPD, il convient de souligner que nombre de projets de terrain - nationaux et régionaux - de l'Organisation comportent des transferts de connaissances spécialisées, d'expériences et de technologies d'un pays en développement à un autre. Ainsi, comme on l'a vu au Chapitre PREMIER (Section D), près de 50 pour cent des experts de terrain proviennent d'autres pays en développement, et de nombreux voyages d'études et d'activités dotées de bourses dans le cadre de projets équivalant à des activités bilatérales de CTPD entre deux pays en développement. Cette "CTPD bilatérale" au niveau des projets revêt une grande importance dans les domaines de l'agriculture, de la foresterie et des pêches où l'expérience et les connaissances techniques les plus pertinentes se trouvent dans des pays présentant des conditions écologiques et socio-économiques analogues à celles du pays bénéficiaire.
- 4.56 Un des principaux véhicules de la CTPD à l'échelle régionale et sous-régionale est le système de réseaux qui a été mis en place pour l'appliquer et qui fonctionne en association avec le soutien de la FAO aux projets de terrain (voir dans la section suivante la description de ces réseaux). A la fin de 1984, l'analyse déjà citée de l'Examen du Programme ordinaire identifiait quelque 44 projets financés par le PNUD et les fonds fiduciaires et dont la valeur s'élevait à 51 millions de dollars E.-U. (budgets totaux), qui fournissaient un soutien direct aux réseaux de CTPD, et 128 autres projets qui participaient sous des formes diverses aux activités de CTPD. Une étude sommaire plus récente portant sur la période 1987-88 a identifié quelque 139 activités importantes de CTPD appuyées par la FAO dans le cadre de projets de terrain, et dont les dépenses se chiffraient à 41 millions de dollars E.-U., comme indiqué dans le Tableau 4.1 ci-dessous.

Tableau 4.1

ESTIMATION DU SOUTIEN DES PROJETS DE TERRAIN A LA CTPD  
1987-1988

|  | PCT | FONDS FIDUCIAIRES | PNUD | TOTAL |
|--|-----|-------------------|------|-------|
| Nombre d'activités de CTPD soutenues                     | 48  | 35                | 55   | 139   |
| Dépenses au titre de la CTPD (millions de dollars E.-U.) | 5,2 | 13,6              | 22,4 | 41,2  |

- 4.57 Environ 80 pour cent (en valeur) de cet effort total s'appliquait à des activités de caractère "promotionnel" (des études de potentiel, le renforcement d'institutions dans le cadre de la CTPD, la promotion de réseaux, de réunions, de séminaires, etc.), et les 20 pour cent restants étaient affectés au soutien "catalysant" de programmes de CTPD déjà "opérationnels". Cette dernière catégorie d'assistance qui affecte le plus souvent la forme d'une coopération périodique entre des programmes de travail de réseaux déjà établis, a récemment progressé et il est prévu qu'elle absorbera jusqu'à 50 pour cent du soutien total dans les années à venir.
- 4.58 Les chiffres indiqués ci-dessus se rapportent à un seul élément du soutien de la FAO à la CTPD, celui accordé dans le cadre des projets de terrain. Mais il ne faut pas oublier que de nombreuses activités des divisions techniques de l'Organisation au titre du Programme ordinaire apportent un soutien de terrain aux initiatives et aux réseaux de CTPD, et en particulier que les bureaux régionaux de la FAO sont extrêmement actifs dans ce sens, si l'on estime que 20 à 25 pour cent de leurs activités sont consacrées à des projets relevant directement ou indirectement de la CTPD.

#### Les réseaux de CTPD

- 4.59 L'un des moyens par lesquels les programmes de terrain appuient l'action de la CTPD est l'établissement et le soutien de nombreux réseaux servant de cadre général au transfert d'expériences et de connaissances spécialisées dans une vaste gamme de domaines du ressort de la FAO. Ces réseaux sont habituellement constitués au niveau national ou sous-régional et se sont particulièrement développés en Amérique latine et en Asie. Le rôle de la FAO a consisté à fournir à ces réseaux un capital d'amorçage pour établir leur structure et à les soutenir ensuite, tout en participant à leurs activités, afin d'assurer une large diffusion de connaissances et de ressources techniques entre les gouvernements participants et les institutions elles-mêmes.
- 4.60 Plus de 60 réseaux répondant à cette définition sont actuellement opérationnels dans les quatre régions de la FAO, et 30 ou 40 autres réseaux potentiels sont parvenus à des stades divers de préparation ou de mise en place. Les réseaux en activité couvrent de nombreux domaines, notamment le développement de la production rizicole et d'autres cultures vivrières (y compris l'horticulture), le traitement et la conservation de divers produits agricoles, la santé et la production animales et les ressources génétiques, divers types de recherche, le développement rural intégré, le bois de chauffage et différents autres thèmes. Certains de ces réseaux sont en place depuis dix ans ou plus. En 1988, quelque 20 réseaux de CTPD étaient opérationnels en Amérique latine et aux Caraïbes, 18 dans la région Asie et Pacifique, et 10 environ en Afrique ainsi qu'au Proche-Orient.
- 4.61 Les caractéristiques de ces réseaux, de même que les domaines qui les intéressent, varient sensiblement selon leur but et les institutions qui les composent. Certains réseaux établis depuis longtemps, en particulier ceux qui se rattachent aux commissions régionales statutaires de la FAO et à des organes apparentés, ont un

caractère relativement formel; ils tiennent des réunions régulières et publient des rapports et même des bulletins périodiques destinés au public. D'autres réseaux sont de nature plus spécifique (un réseau peut être créé, par exemple, pour parer à un problème immédiat, tel qu'une infestation de ravageurs ou un foyer de maladie). Dans la plupart des cas, les réseaux relient des institutions nationales intéressées par un même sujet, et leurs activités de base régulières comprennent: (i) des réunions, des ateliers, des cours et des séminaires; (ii) des échanges de connaissances, de conseils et quelquefois de matériels (des graines améliorées, par exemple), et (iii) des cours de formation.

- 4.62 Les projets de terrain de la FAO apportent un soutien à ces réseaux, ainsi qu'à d'autres activités relevant de la CTPD. En particulier, ils mettent à la disposition des réseaux du personnel spécialisé et des consultants dont l'aide est requise pour mener à bien certaines activités d'identification et de conception de projets, pour organiser et financer des ateliers et les voyages d'étude connexes, pour préparer et financer des cours de formation spéciaux et pour appuyer les institutions nationales participantes (y compris les principales institutions hôtes qui reçoivent parfois une assistance spécifique au titre de projets destinés à leur renforcement).
- 4.63 Dans la pratique, ces réseaux, qui sont le véhicule principal des interventions de la FAO au titre de la CTPD, ont réalisé des performances extrêmement variables, mais nombre d'entre eux sont maintenant bien établis et, dans une large mesure, autodépendants. Cette expérience fait actuellement l'objet d'une étude systématique effectuée par l'unité spéciale de la FAO chargée de la surveillance de la CTPD, sur la base d'une enquête réalisée par les bureaux régionaux. Les résultats de l'enquête des bureaux régionaux ne sont pas encore complets, mais il est déjà possible d'en dégager certaines conclusions préliminaires.
- 4.64 La première de ces conclusions est que les besoins d'apports de fonds extérieurs sont de très loin supérieurs à ce qui avait été envisagé au départ. Ces besoins sont dus en partie aux graves déficits budgétaires (et au manque de devises étrangères) qui affectent aujourd'hui nombre de pays en développement. Plus spécialement - mais pas uniquement - en Afrique, de nombreuses activités des réseaux dépendent ainsi de l'aide extérieure pour tout ce qui touche aux dépenses internationales, les voyages par avion, par exemple (on connaît le cas, en Asie, d'un réseau consacré au bétail qui a dû créer un fonds spécial en monnaie locale pour remédier en partie à ces difficultés).
- 4.65 Ainsi, dans bien des cas, il ne suffit pas d'attribuer à un réseau un capital d'amorçage qui permet de lancer des activités de CTPD judicieusement choisies et prometteuses, destinées à devenir autodépendantes. Il faut plutôt que l'apport de la FAO, qui est modeste en comparaison du volume total des activités du réseau - soit répété et déployé sur une certaine durée, de manière à stimuler et à faciliter le flux de l'information et les échanges d'experts qui sont habituellement la raison d'être des réseaux. Un bon nombre de réseaux particulièrement performants ont suscité un soutien

bilatéral ou une autre forme d'aide extérieure, et certains ont renforcé leurs activités en créant les conditions et le cadre d'opérations complémentaires dans le cadre de projets FAO/PNUD ou au titre des fonds fiduciaires.

- 4.66 Une autre conclusion préliminaire semble ressortir de l'enquête: vu l'extrême diversité des domaines couverts par les réseaux de CTPD, il conviendrait de modifier ou de revitaliser (si possible) certains d'entre eux, ou même d'éliminer ceux qui ne parviennent pas à susciter suffisamment d'attention et d'intérêt pour devenir autodépendants. Il serait ainsi possible de concentrer les apports de la FAO sur les réseaux dont les résultats (ou tout au moins le potentiel) sont clairement démontrés. A la suite de cet élagage, la part des activités promotionnelles dont il est question plus haut à propos du Tableau 4.1 continuerait à décroître, pour faire place à des activités de soutien "catalysantes", entreprises par ceux des réseaux dont la réussite est bien confirmée.
- 4.67 Les activités de CTPD, principalement organisées par l'intermédiaire des réseaux, ont pris rapidement de l'ampleur depuis le début de cette décennie. Le système des réseaux s'est, dans l'ensemble, avéré un bon investissement qui permet d'acheminer d'importants apports de la FAO dans le cadre de projets de terrain et de favoriser l'échange multinational d'informations et d'expériences dans de nombreux secteurs techniques, et, ce faisant, de valoriser les capacités des institutions et du personnel en vue du développement agricole.
- 4.68 Les réseaux offrent de plus en plus à la FAO un cadre efficace et bien situé qui lui permet de s'attaquer à certains problèmes aux niveaux sous-régional et régional et de programmer à cet effet une aide complémentaire au titre du PCT ou de financements extra-budgétaires. Il ne fait aucun doute qu'à l'avenir, le travail des projets de terrain en relation avec la CTPD continuera à augmenter et que le système des réseaux sera affiné et étendu, témoignant dans ce secteur, comme dans bien d'autres, que les pays en développement sont parvenus à assumer un rôle prédominant en ce qui concerne les activités de coopération technique de la FAO.

**E. ASPECTS DE L'ACTION CONSECUTIVE A LA CMRADR:  
INTERACTION AVEC LES ONG LOCALES  
ET PROMOTION DE LA CONDITION FEMININE**

- 4.69 Dix ans se sont écoulés depuis que la Conférence mondiale de la FAO sur la réforme agraire et le développement rural a énoncé les principes selon lesquels l'objectif du développement rural doit être d'améliorer la qualité de vie de tous les éléments de la population rurale. La Conférence, et ses différentes résolutions, ont déterminé à l'époque une révision en profondeur et une analyse critique du contenu et des modalités des grands programmes de terrain de la FAO. Ce processus a entraîné, dans les années consécutives, une réorientation plus précise des programmes en fonction des besoins des petits agriculteurs et de la population rurale pauvre, en

général, très souvent basée sur ce qu'on a appelé une approche au ras du sol aux problèmes de développement. Dans ce contexte, l'accent a été mis sur l'amélioration de la condition féminine et sur l'importance du rôle des femmes dans le développement agricole.

- 4.70 L'action consécutive à la CMRADR a ainsi amené une modification qualitative de l'orientation de plusieurs des activités majeures de la FAO, et cette nouvelle approche a déterminé certaines des caractéristiques actuelles de ces programmes. Ainsi, dans la gamme des activités touchant aux productions vivrières et animales et à leur amélioration, les efforts sont désormais nettement axés sur la satisfaction des besoins du petit agriculteur/producteur; les activités de terrain actuelles de la foresterie comprennent un grand nombre d'initiatives forestières communales et sociales, et dans le domaine des pêches, l'accent est mis sur l'amélioration de la situation des artisans pêcheurs et des communautés de pêche isolées. De nombreux exemples existent de grands projets multidisciplinaires créés pour répondre à la multitude de problèmes affectant les pauvres des zones rurales. Il est difficile, voire impossible, de mesurer la portée exacte des innovations dues à l'application des principes de la CMRADR, mais toute étude comparative des objectifs et des bénéficiaires actuels par rapport aux années 70, révèle des indices très perceptibles de l'incidence de cette nouvelle approche.
- 4.71 Une conséquence logique de cette réorientation est la coopération accrue avec les ONG locales et la coordination des activités à leur niveau, visant à encourager au ras du sol les initiatives et la participation aux activités de terrain de la FAO. Les activités clés de la CMCF/AD ont été mentionnées plus haut au Chapitre PREMIER (Section A). Cette unité s'est spécialement employée, au cours des dernières années, à promouvoir en Afrique de petits projets impliquant la participation des ONG locales, dans le cadre desquels elle assure une formation à ces groupes ruraux et leur apporte une aide dosée selon les ressources fournies par les ONG donatrices.
- 4.72 Indépendamment de cette activité parfaitement ciblée, et parfois en s'inspirant d'elle, il arrive de plus en plus que les projets d'assistance technique lancés par les grands programmes de la FAO se recoupent avec le travail des ONG locales et d'autres groupes ruraux qui sont bien placés pour effectuer la jonction entre les activités des projets et les besoins des bénéficiaires désignés, et qui peuvent acheminer jusqu'aux villages et aux petits agriculteurs/producteurs les technologies améliorées et les méthodes et pratiques dérivées des activités des projets. Le personnel de ces groupes locaux reçoit parfois une formation dans le cadre d'un projet de la FAO, par exemple pour préparer et exécuter de petits projets de développement rural ou communautaire. Il convient de souligner, d'ailleurs, que certains experts et consultants nationaux employés actuellement dans le cadre de projets de terrain proviennent du personnel des ONG locales.
- 4.73 Indépendamment de l'avantage immédiat que présente le raccordement au ras du sol de certaines activités avec le travail des ONG locales et des groupes ruraux, ce processus est considéré comme bénéfique

- voire indispensable - à la durabilité de l'impact des projets au niveau de la région. Il se produit, au cours des diverses années que requiert l'exécution des projets, une valorisation de l'expérience et de la spécialisation des organisations locales de développement et de leur personnel, qui sont ainsi mieux préparés à assumer la suite des projets au moment où prennent fin les apports internationaux de la FAO.

- 4.74 Il faut noter aussi que certains projets de terrain sont, de même, étroitement associés au travail local des grandes ONG régionales et internationales qui exécutent sur place des programmes apparentés et disposent d'un personnel régulier ou bénévole résident dans la région pendant un temps relativement long. Ces agents des ONG peuvent contribuer de façon positive aux projets de la FAO en coordonnant leurs propres efforts avec les activités de ces projets.
- 4.75 Des exemples de ces différents types de collaboration au ras du sol de la part d'ONG ou d'organismes analogues se retrouvent dans tous les grands secteurs techniques de la FAO, et certains ont été cités dans les examens précédents. Ce qui est particulièrement intéressant dans l'exercice actuel est l'implication explicite des ONG aux stades de l'identification et de la conception des projets. Les Représentants de la FAO, par exemple, ont été priés de consacrer une section spéciale de leur rapport de pays pour 1988 à l'action des ONG en ce qui concerne le développement alimentaire et agricole (ces informations, qui sont actuellement en cours de traitement, seront publiées sous peu), et ils ont été invités à indiquer, dans leurs évaluations préalables de nouvelles propositions de projets, les possibilités de participation des ONG. Les possibilités de coopération avec les ONG sont, de même, explicitement demandées dans le nouveau modèle du PNUD pour la préparation des projets, qui est utilisé pour la plupart des propositions relevant des fonds fiduciaires.
- 4.76 L'approche au ras du sol est une caractéristique commune des activités de terrain qui s'efforcent de promouvoir le rôle des femmes dans le développement (WID). La plupart de ces activités sont liées, d'une façon ou d'une autre, à la coopération avec des groupes locaux de femmes et des ONG locales pour tout ce qui concerne la formation, la fourniture d'apports, les conseils et l'assistance relatifs au crédit, à la commercialisation et au traitement des aliments. Ce contact est indispensable, parce que les filières officielles de l'assistance dans ces domaines ne sont pas normalement conçues pour atteindre les femmes rurales (il s'agit là d'un problème en soi qu'un grand nombre d'activités de terrain s'appliquent directement à résoudre).
- 4.77 Comme l'illustrent de nombreux exemples cités dans l'Examen des Programmes de terrain pour 1986-87 et dans l'Examen du Programme ordinaire pour 1984-85, l'incidence, dans les Programmes de terrain de la FAO, du thème de la participation des femmes au développement, s'est accentuée depuis le début de la présente décennie; la participation des femmes au développement est désormais un élément des projets de plusieurs secteurs principaux de la coopération technique de la FAO. Quant aux projets de terrain spécialement conçus pour promouvoir la participation des femmes au développement, alors qu'on en comptait 22 seulement en 1985, qui se chiffraient à

11 millions de dollars E.-U. (budgets totaux), ils étaient passés à 36, totalisant environ 15 millions de dollars E.-U., au début de 1987. A mi-1989, 55 de ces projets étaient en cours, et le total de leurs budgets s'élevait à environ 26 millions de dollars E.-U.

- 4.78 Parallèlement à la progression des projets spécialement conçus pour promouvoir la participation de la femme au développement, l'incidence de cette approche s'est accentuée régulièrement dans d'autres projets à plus grande échelle et souvent multidisciplinaires. Bien qu'il ne soit pas encore possible de mesurer avec exactitude l'importance de cet élément dans l'ensemble du portefeuille de projets de la FAO (mais le codage des projets selon le pourcentage de participation des femmes devrait permettre très prochainement cette estimation), on peut présumer que les activités de cette sorte sont, en valeur, au moins égales aux 26 millions de dollars E.-U. totalisés par les projets spécifiquement consacrés à la participation des femmes au développement.
- 4.79 Dans le secteur des cultures vivrières, les facteurs relevant de la participation des femmes sont souvent présents lorsqu'il s'agit d'aliments de base, et notamment des plantes racines en Afrique. Le rôle des femmes est également prédominant dans plusieurs grands projets en cours ayant trait à la production et à l'amélioration des légumes. En ce qui concerne le bétail, des unités s'occupant du développement de la production laitière et de la formation dans ce domaine travaillent directement avec des groupes de femmes en Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes.
- 4.80 Le rôle des femmes est également mis en relief dans de nombreux projets de commercialisation et de crédit en Afrique et dans les Caraïbes, et les femmes sont désignées comme les bénéficiaires principales de projets de traitement d'aliments en Afrique et au Proche-Orient, ainsi que de cinq projets opérationnels d'apiculture et six projets de sériculture. La participation des femmes est un élément important de nombre d'activités destinées au développement de l'irrigation et de projets visant à améliorer l'utilisation des engrais, notamment en Afrique.
- 4.81 En ce qui concerne les projets forestiers, le rôle des femmes est évident dans toutes les activités liées au bois de chauffage et dans certaines activités rémunératrices dérivées de la forêt. Dans les projets concernant les pêches, les femmes interviennent au niveau de la manipulation, du traitement et de la commercialisation du poisson - dans certains cas, dans le cadre de programmes de crédit créés spécifiquement à leur intention.
- 4.82 Toutes ces activités reflètent la préoccupation très marquée d'augmenter la participation féminine au développement alimentaire et agricole qui caractérise les programmes de terrain depuis quelques années. Il reste cependant un immense effort à accomplir pour assurer l'intégration complète des problèmes de la condition féminine dans l'action d'assistance technique de la FAO. Là encore, il faut souligner que l'approche de la participation des femmes doit s'appliquer dès la conception des projets, et le nouveau modèle de formulation des projets est très explicite à cet égard. A l'appui de cet objectif, des directives et répertoires conçus en vue de la participation des femmes aux projets, et dont la préparation est



presque terminée, seront remis aux missions de programmation et aux équipes de conception des projets. Ces mêmes directives devront être appliquées au cours de l'exécution des projets, de leur évaluation et de leur suivi, dans tous les cas où des éléments relevant de la participation des femmes seront présents. Par ces moyens, et d'autres encore, le rôle des femmes dans le développement agricole deviendra, sans nul doute, une caractéristique majeure des activités de terrain de la FAO dans les années à venir.

ANNEXE STATISTIQUE

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau 1: Dépenses annuelles des programmes de terrain de la FAO
- Tableau 2: Répartition des projets de terrain de la FAO entre les régions  
a) Nombre de projets  
b) Allocations
- Tableau 3: Répartition des projets nationaux de la FAO selon le niveau de développement des pays
- Tableau 4: Dépenses annuelles FAO/PNUD par composante
- Tableau 5: Projets bénéficiant de l'aide du Centre d'investissement dont le financement a été approuvé
- Tableau 6: Projets du PCT approuvés par région et catégorie
- Tableau 7: Apport des pays en développement aux projets (PNUD, Fonds fiduciaires, PCT)

\* \* \* \* \*

DEPENSES ANNUELLES DES PROGRAMMES DE TERRAIN DE LA FAO  
(millions de dollars E.-U., par programmes et catégories de programmes)

| <u>PROGRAMMES DE TERRAIN</u>  | <u>1970</u> | <u>1975</u>  | <u>1980</u>  | <u>1981</u>  | <u>1982</u>  | <u>1983</u>  | <u>1984</u>  | <u>1985</u>  | <u>1986</u>  | <u>1987</u>  | <u>1988</u>  | <u>1989*</u> |
|---|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1. <u>FAO/PNUD</u>  | <u>69.9</u> | <u>119.7</u> | <u>167.1</u> | <u>182.5</u> | <u>141.1</u> | <u>116.5</u> | <u>109.2</u> | <u>115.9</u> | <u>128.8</u> | <u>128.4</u> | <u>155.0</u> | <u>180</u>   |
| 2. <u>Fonds fiduciaires</u><br>(assistance technique)                   |             |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| Programme FAO/Gouvernements   | 1.5         | 11.2         | 32.6         | 38.9         | 44.4         | 43.8         | 56.8         | 65.4         | 73.0         | 72.5         | 74.6         |              |
| Programme des cadres associés   | 3.3         | 9.7          | 14.5         | 14.6         | 13.0         | 12.6         | 13.7         | 13.2         | 12.9         | 13.2         | 16.5         |              |
| Programme de coopération<br>FAO/Proche-Orient                           | -           | -            | 4.8          | 3.3          | 3.0          | 1.3          | 0.7          | 0.9          | 0.8          | 0.9          | 0.6          |              |
| Fonds fiduciaires unilatéraux   | 1.0         | 3.5          | 10.9         | 13.8         | 24.5         | 33.5         | 38.2         | 42.1         | 34.7         | 29.6         | 31.2         |              |
| Compte spécial PPA  | -           | -            | 3.6          | 4.0          | 2.7          | 1.5          | 0.5          | 0.6          | 0.6          | 0.6          | 0.8          |              |
| CMCF/AD   | 2.3         | 2.7          | 1.6          | 1.7          | 1.0          | 1.1          | 1.0          | 1.1          | 0.9          | 1.3          | 1.2          |              |
| FNUAP   | -           | 1.9          | 3.5          | 2.3          | 1.9          | 0.9          | 1.7          | 2.1          | 1.3          | 2.0          | 2.5          |              |
| PNUE  | -           | 0.6          | 1.3          | 0.8          | 0.9          | 1.9          | 0.8          | 0.9          | 0.6          | 0.8          | 0.9          |              |
| Autres organisations des<br>Nations Unies                               | 1.5         | 0.4          | 1.7          | 2.9          | 3.1          | 4.7          | 10.5         | 9.4          | 7.1          | 6.7          | 7.8          |              |
| OSRO  | -           | 14.3         | 14.7         | 30.4         | 15.5         | 12.2         | 5.3          | 4.0          | 4.1          | 4.7          | 4.4          |              |
| PIAE  | -           | 53.8         | 3.3          | 2.2          | 3.8          | 0.1          | 3.2          | 1.5          | 1.6          | 0.8          | 1.3          |              |
| CIAU  | -           | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            | 7.0          | 7.4          | 9.2          |              |
| Divers  | 0.4         | 2.1          | 6.4          | 5.2          | 5.9          | 6.7          | 7.2          | 6.4          | 6.6          | 7.4          | 8.6          |              |
| Total partiel   | <u>10.0</u> | <u>100.2</u> | <u>98.9</u>  | <u>120.1</u> | <u>119.7</u> | <u>120.3</u> | <u>139.6</u> | <u>147.6</u> | <u>151.2</u> | <u>147.9</u> | <u>159.6</u> | <u>155</u>   |
| <u>TOTAL PROGRAMMES DE TERRAIN</u>                                      | <u>79.9</u> | <u>219.9</u> | <u>266.0</u> | <u>302.6</u> | <u>260.8</u> | <u>236.8</u> | <u>248.8</u> | <u>263.5</u> | <u>280.0</u> | <u>276.3</u> | <u>314.6</u> |              |
| <u>EXTRABUDGETAIRES</u>   |             |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| 3. <u>PCT</u>   | -           | -            | 13.8         | 15.4         | 17.4         | 22.8         | 20.5         | 27.5         | 35.1         | 37.2         | 26.9         | 28           |
| <u>TOTAL PROGRAMMES DE TERRAIN</u>                                      | <u>79.9</u> | <u>219.9</u> | <u>279.8</u> | <u>318.0</u> | <u>278.2</u> | <u>259.6</u> | <u>269.3</u> | <u>291.0</u> | <u>315.1</u> | <u>313.5</u> | <u>341.5</u> | <u>363</u>   |
| <u>FRAIS DE SOUTIEN</u>   |             |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| 4. <u>PNUD</u>  | 8.9         | 16.9         | 22.6         | 25.0         | 19.8         | 16.0         | 15.1         | 16.0         | 17.9         | 18.7         | 20.2         |              |
| 5. <u>Fonds fiduciaires</u>   | 1.2         | 3.7          | 8.0          | 9.1          | 9.9          | 10.4         | 12.3         | 13.7         | 14.1         | 14.1         | 15.4         |              |
| 6. <u>Programme alimentaire mondial</u>                                 | 1.0         | 2.4          | 6.2          | 5.9          | 6.5          | 6.8          | 7.3          | 7.9          | 7.1          | 8.2          | 8.1          |              |
| 7. <u>Contributions des banques et</u><br><u>fonds d'investissement</u> | 1.4         | 3.8          | 7.5          | 8.7          | 8.4          | 8.2          | 9.0          | 8.2          | 9.9          | 9.7          | 10.5         |              |
| <u>FRAIS DE SOUTIEN DIVERS</u>  | <u>12.5</u> | <u>26.8</u>  | <u>44.3</u>  | <u>48.7</u>  | <u>44.6</u>  | <u>41.4</u>  | <u>43.7</u>  | <u>45.8</u>  | <u>49.0</u>  | <u>50.7</u>  | <u>54.2</u>  |              |
| <u>TOTAL GENERAL</u>  | <u>92.4</u> | <u>246.7</u> | <u>324.1</u> | <u>366.7</u> | <u>322.8</u> | <u>301.0</u> | <u>313.0</u> | <u>336.8</u> | <u>364.1</u> | <u>364.2</u> | <u>395.8</u> | =====        |

\* Chiffres estimatifs.

TABLEAU 2

Répartition des projets de terrain de la FAO entre les régions

(à la fin de 1988)

| Programme<br>Région                     | Fonds extrabudgétaires |     |                  | PCT | TOTAL |
|---|------------------------|-----|------------------|-----|-------|
|   | PNUD                   | FF  | Total<br>partiel |     |       |
| a) Nombre de projets                    |                        |     |                  |     |       |
| Afrique                                 | 364                    | 492 | 856              | 217 | 1 073 |
| Asie et Pacifique                       | 315                    | 146 | 461              | 141 | 602   |
| Amérique latine                         | 90                     | 78  | 168              | 132 | 300   |
| Proche-Orient                           | 118                    | 115 | 233              | 72  | 305   |
| Europe                                  | 38                     | 16  | 54               | 14  | 68    |
| Projets inter-<br>régionaux et mondiaux | 8                      | 137 | 145              | -   | 145   |
| TOTAL                                   | 933                    | 984 | 1 917            | 576 | 2 493 |

b) Allocations (millions de dollars)

|                                     | PNUD       | FF           | Total partiel | PCT       | TOTAL GENERAL |
|-------------------------------------|------------|--------------|---------------|-----------|---------------|
| Afrique                             | 379        | 410          | 789           | 24        | 813           |
| Asie et Pacifique                   | 314        | 124          | 438           | 16        | 454           |
| Amérique latine                     | 48         | 67           | 115           | 12        | 127           |
| Proche-Orient                       | 80         | 230          | 310           | 7         | 317           |
| Europe                              | 11         | 17           | 28            | 1         | 29            |
| Projets inter-régionaux et mondiaux | 9          | 373          | 382           | -         | 382           |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>841</b> | <b>1 221</b> | <b>2 062</b>  | <b>60</b> | <b>2 122</b>  |

TABLEAU 3

REPARTITION DES PROJETS NATIONAUX DE LA FAO

SELON LE NIVEAU DE DEVELOPPEMENT DES PAYS

(décembre 1988)

| Groupe de pays   | Nombre de pays | Nombre de projets |     |     |       | Allocations<br>(millions de dollars E.-U.) |      |       |         |
|------------------|----------------|-------------------|-----|-----|-------|--|------|-------|---------|
|                  |                | PNUD              | PCT | FF  | Total | PNUD                                       | PCT  | FF    | Total   |
| PMA <u>1/</u>    | 42             | 369               | 210 | 406 | 985   | 385.9                                      | 21.0 | 349.8 | 756.7   |
| Europe <u>2/</u> | 13             | 35                | 18  | 14  | 67    | 10.3                                       | 1.2  | 17.1  | 28.6    |
| Autres           | 85             | 444               | 295 | 271 | 1 010 | 361.8                                      | 30.4 | 309.3 | 701.5   |
| <b>TOTAL</b>     | 140            | 848               | 523 | 691 | 2 062 | 758.0                                      | 52.6 | 676.2 | 1 486.8 |

N.B.: Les projets régionaux, interrégionaux et mondiaux ne sont **PAS** compris; c'est pourquoi les totaux ne sont pas les mêmes qu'au Tableau 2.

1/ PMA par région: **AFRIQUE:** Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cap-Vert, République centrafricaine, Tchad, Comores, Guinée équatoriale, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Lesotho, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Togo, Ouganda, Tanzanie.  
**ASIE ET PACIFIQUE:** Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Birmanie, Kiribati, RDP. Lao, Maldives, Népal, Samoa, Tuvalu, Vanuatu.

**AMERIQUE LATINE:** Haïti.

**PROCHE-ORIENT:** République démocratique du Yémen, Djibouti, Somalie, Soudan, République arabe du Yémen.

2/ Albanie, Bulgarie, Chypre, Espagne, Grèce, Hongrie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Tchécoslovaquie, Turquie, Yougoslavie.

TABLEAU 4

DEPENSES ANNUELLES FAO/PNUD PAR COMPOSANTE

| Composante     | 1982                |       | 1983                |       | 1984                |       | 1985                |       | 1986                |       | 1987                |       | 1988                |       |
|----------------|---------------------|-------|---------------------|-------|---------------------|-------|---------------------|-------|---------------------|-------|---------------------|-------|---------------------|-------|
|                | Millions de \$E.-U. | %     | Millions de \$E.-U. | %     | Millions de \$E.-U. | %     | Millions de \$E.-U. | %     | Millions de \$E.-U. | %     | Millions de \$E.-U. | %     | Millions de \$E.-U. | %     |
| Personnel      | 87.6                | 62.1  | 75.3                | 64.6  | 68.7                | 62.9  | 66.0                | 57.0  | 70.3                | 54.6  | 68.8                | 53.6  | 78.3                | 50.5  |
| Sous-traitance | 3.8                 | 2.7   | 2.8                 | 2.4   | 2.8                 | 2.6   | 2.8                 | 2.4   | 5.6                 | 4.3   | 4.0                 | 3.1   | 2.5                 | 1.6   |
| Formation      | 12.7                | 9.0   | 10.7                | 9.2   | 12.1                | 11.1  | 12.2                | 10.5  | 14.2                | 11.0  | 14.1                | 11.0  | 19.9                | 12.8  |
| Matériel       | 30.0                | 21.2  | 21.9                | 18.8  | 19.5                | 17.8  | 27.6                | 23.8  | 31.5                | 24.5  | 32.7                | 25.5  | 43.5                | 28.1  |
| Divers         | 7.0                 | 5.0   | 5.8                 | 5.0   | 6.1                 | 5.6   | 7.3                 | 6.3   | 7.2                 | 5.6   | 8.8                 | 6.8   | 10.8                | 7.0   |
| TOTAL          | 141.1               | 100.0 | 116.5               | 100.0 | 109.2               | 100.0 | 115.9               | 100.0 | 128.8               | 100.0 | 128.4               | 100.0 | 155.0               | 100.0 |



TABLEAU 5

## PROJETS BENEFICIANT DE L'AIDE DU CENTRE D'INVESTISSEMENT DONT LE FINANCEMENT A ETE APPROUVE

| Année   | Banque mondiale | FIDA | Banque africaine de développement | Banque inter-américaine de développement | Banque asiatique de développement | Fonds d'équipement des Nations Unies | Programme de coopération FAO/Banques | Autres <sup>1/</sup> | Cofinancement | TOTAL |
|---|-----------------|------|-----------------------------------|--|-----------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------|---------------|-------|
|   |                 |      |                                   |  |                                   |                                      |                                      |                      |               |       |
| 1983  | 20              | 9    | 6                                 | -  | 2                                 | -                                    | 2                                    | -                    | -             | 39    |
| 1984  | 21              | 5    | 6                                 | 1  | 4                                 | -                                    | 1                                    | 3                    | -             | 41    |
| 1985  | 20              | 8    | 7                                 | -  | 1                                 | 3                                    | 2                                    | 7                    | -             | 48    |
| 1986  | 16              | 8    | 7                                 | -  | 5                                 | -                                    | 1                                    | 3                    | -             | 40    |
| 1987  | 14              | 10   | 6                                 | 2  | 1                                 | 6                                    | 1                                    | 1                    | -             | 41    |
| 1988  | 19              | 12   | 3                                 | -  | -                                 | 5                                    | 1                                    | 4                    | -             | 44    |
| Prêts extérieurs<br>(millions de dollars E.-U.)                   |                 |      |                                   |  |                                   |                                      |                                      |                      |               |       |
| 1983  | 860             | 83   | 60                                | -  | 34                                | -                                    | 11                                   | -                    | 97            | 1 146 |
| 1984  | 628             | 24   | 89                                | 8  | 255                               | -                                    | 2                                    | 25                   | 113           | 1 144 |
| 1985  | 568             | 48   | 111                               | -  | 5                                 | 5                                    | 1                                    | 29                   | 265           | 1 031 |
| 1986  | 1 095           | 61   | 121                               | -  | 308                               | -                                    | 1                                    | 19                   | 68            | 1 674 |
| 1987  | 464             | 95   | 85                                | 45                                       | 14                                | 11                                   | 2 <sup>2/</sup>                      | 4                    | 180           | 899   |
| 1988  | 519             | 146  | 28                                | -  | -                                 | 11                                   | - <sup>2/</sup>                      | 118                  | 203           | 1 025 |
| Investissement total <sup>3/</sup><br>(millions de dollars E.-U.) |                 |      |                                   |  |                                   |                                      |                                      |                      |               |       |
| Année   | Banque mondiale | FIDA | Banque africaine de développement | Banque inter-américaine de développement | Banque asiatique de développement | Fond d'équipement des Nations Unies  | Programme de coopération FAO/Banques | Autres <sup>1/</sup> | Cofinancement | TOTAL |
|   |                 |      |                                   |  |                                   |                                      |                                      |                      |               |       |
| 1983  | 1 775           | 161  | 77                                | -  | 41                                | -                                    | 14                                   | -                    | -             | 2 067 |
| 1984  | 1 653           | 74   | 117                               | 12                                       | 416                               | -                                    | 3                                    | 32                   | -             | 2 306 |
| 1985  | 1 189           | 336  | 206                               | -  | 6                                 | 9                                    | 34                                   | 67                   | -             | 1 847 |
| 1986  | 2 191           | 123  | 185                               | -  | 446                               | -                                    | 2                                    | 37                   | -             | 2 985 |
| 1987  | 914             | 184  | 123                               | 62                                       | 22                                | 15                                   | 5                                    | 10                   | -             | 1 335 |
| 1988  | 1 222           | 272  | 32                                | -  | -                                 | 14                                   | 10                                   | 119                  | -             | 1 669 |

<sup>1/</sup> Fonds arabes, institutions sous-régionales de financement, Fonds fiduciaires du HCR, CEE/FED, sources bilatérales et projets financés entièrement par les gouvernements.

<sup>2/</sup> Financés entièrement avec des ressources locales.

<sup>3/</sup> Investissement total, Y compris participation nationale.

N.B. Les chiffres étant arrondis, les totaux ne sont pas nécessairement la somme exacte des chiffres partiels.

TABLEAU 6

PROJETS DU PCT APPROUVES PAR REGION ET CATEGORIE  
(Chiffres cumulatifs 1976-1988)

| Région               | Formation |                       | Urgences |                       | Services consultatifs |                       | Préparation des investissements |                       | Soutien du développement |                       | Missions de formulation |                       | CTPD |                       | TOTAL<br>\$E.-U.<br>(milliers) |
|----------------------|-----------|-----------------------|----------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|------|-----------------------|--------------------------------|
|                      | Nbre      | \$E.-U.<br>(milliers) | Nbre     | \$E.-U.<br>(milliers) | Nbre                  | \$E.-U.<br>(milliers) | Nbre                            | \$E.-U.<br>(milliers) | Nbre                     | \$E.-U.<br>(milliers) | Nbre                    | \$E.-U.<br>(milliers) | Nbre | \$E.-U.<br>(milliers) |                                |
| Afrique              | 498       | 40 600                | 222      | 27 550                | 328                   | 21 715                | 240                             | 15 383                | 87                       | 5 195                 | 174                     | 7 665                 | 7    | 775                   | 1 562 118 883                  |
| Asie et Pacifique    | 352       | 31 165                | 100      | 11 096                | 232                   | 16 243                | 85                              | 6 441                 | 65                       | 4 242                 | 56                      | 1 955                 | 13   | 1 097                 | 903 72 239                     |
| Proche-Orient        | 139       | 10 922                | 89       | 11 669                | 155                   | 8 937                 | 60                              | 4 400                 | 42                       | 3 193                 | 46                      | 1 990                 | 6    | 705                   | 537 41 816                     |
| Amérique latine      | 190       | 8 467                 | 156      | 17 226                | 278                   | 19 909                | 112                             | 7 807                 | 24                       | 1 518                 | 85                      | 4 185                 | 10   | 993                   | 855 60 105                     |
| Europe               | 45        | 2 539                 | 7        | 576                   | 29                    | 1 095                 | 6                               | 333                   | 4                        | 142                   | 4                       | 46                    | 2    | 231                   | 27 4 962                       |
| TOTAL                | 1 224     | 23 693                | 580      | 68 117                | 1 022                 | 67 899                | 503                             | 34 364                | 222                      | 14 290                | 365                     | 15 841                | 38   | 3 801                 | 3 954 298 005                  |
| Pourcentage du total | 31        |                       | 23       |                       | 23                    |                       | 12                              |                       | 5                        |                       | 5                       |                       | 1    |                       | 100                            |

**TABLEAU 7**  
**APPORT DES PAYS EN DEVELOPPEMENT AUX PROJETS**

(PNUD, Fonds fiduciaires, PCT)

| COMPOSANTES  |      | Total FAO | Dont pays en développement |     |
|--|------|-----------|----------------------------|-----|
| 1. Experts en poste <u>1/</u>                      | 1980 | 1 861     | 789                        | 42% |
|  | 1981 | 1 860     | 826                        | 44% |
|  | 1982 | 1 636     | 746                        | 46% |
|  | 1983 | 1 625     | 710                        | 44% |
|  | 1984 | 1 587     | 711                        | 45% |
|  | 1985 | 1 625     | 766                        | 47% |
|  | 1986 | 1 556     | 690                        | 44% |
|  | 1987 | 1 443     | 656                        | 45% |
|  | 1988 | 1 352     | 636                        | 47% |
| 2. Candidatures présentées <u>2/</u>               | 1980 | 732       | 351                        | 48% |
|  | 1981 | 618       | 278                        | 45% |
|  | 1982 | 665       | 339                        | 51% |
|  | 1983 | 491       | 243                        | 49% |
|  | 1984 | 639       | 331                        | 52% |
|  | 1985 | 470       | 266                        | 57% |
|  | 1986 | 478       | 225                        | 47% |
|  | 1987 | 585       | 300                        | 51% |
|  | 1988 | 516       | 279                        | 54% |
| 3. Bourses octroyées <u>3/</u>                     | 1980 | 841       | 277                        | 33% |
|  | 1981 | 994       | 396                        | 40% |
|  | 1982 | 889       | 322                        | 36% |
|  | 1983 | 874       | 349                        | 40% |
|  | 1984 | 930       | 407                        | 44% |
|  | 1985 | 1 149     | 441                        | 38% |
|  | 1986 | 1 130     | 471                        | 42% |
|  | 1987 | 902       | 356                        | 39% |
|  | 1988 | 1 046     | 490                        | 47% |
| 4. Contrats attribués<br>(milliers de dollars)     | 1980 | 18 794    | 10 227                     | 54% |
|  | 1981 | 17 583    | 9 867                      | 56% |
|  | 1982 | 18 599    | 4 573                      | 25% |
|  | 1983 | 19 644    | 6 095                      | 31% |
|  | 1984 | 25 757    | 13 240                     | 51% |
|  | 1985 | 23 354    | 13 350                     | 57% |
|  | 1986 | 13 063    | 4 321                      | 33% |
|  | 1987 | 15 461    | 4 148                      | 27% |
|  | 1988 | 29 585    | 3 969                      | 13% |
| 5. Commandes d'équipement<br>(milliers de dollars) | 1980 | 57 773    | 14 665                     | 25% |
|  | 1981 | 79 072    | 21 567                     | 27% |
|  | 1982 | 48 783    | 8 069                      | 17% |
|  | 1983 | 49 777    | 10 255                     | 21% |
|  | 1984 | 51 083    | 10 050                     | 20% |
|  | 1985 | 55 370    | 8 886                      | 16% |
|  | 1986 | 69 899    | 10 743                     | 15% |
|  | 1987 | 59 499    | 8 922                      | 15% |
|  | 1988 | 77 499    | 9 716                      | 13% |

1/ Y compris les consultants, non compris les cadres associés.

2/ Non compris les consultants et les cadres associés.

3/ Les chiffres ne se réfèrent pas au nombre de boursiers mais au nombre de stages effectués pendant l'année considérée; ces chiffres plus élevés illustrent mieux l'utilisation par la FAO des capacités des pays en développement.

L I S T E   D E S   S I G L E S

## L I S T E D E S S I G L E S

|         |  |
|---------|--|
| BAfD    | Banque africaine de développement  |
| AGFUND  | Programme des pays arabes du Golfe pour les organisations de développement des Nations Unies |
| APO     | Associate Professional Officer   |
| PRAA    | Programme de relèvement de l'agriculture en Afrique  |
| BAAsD   | Banque asiatique de développement  |
| CCQF    | Comité consultatif pour les questions de fond (activités opérationnelles)                    |
| PC      | Programme de coopération FAO/Banque mondiale   |
| CTA     | Chief Technical Adviser  |
| CIAU    | Centre d'intervention antiacridienne d'urgence   |
| ECOSOC  | Conseil économique et social   |
| CEE     | Communauté économique européenne   |
| PEAT    | Programme élargi d'assistance technique  |
| FAOR    | Représentants de la FAO  |
| PFB     | Programme FAO/banques  |
| CMCF/AD | Campagne mondiale contre la faim - Action pour le développement                              |
| PCG     | Programme de coopération FAO/gouvernements   |
| PNB     | Produit national brut  |
| AIEA    | Agence internationale de l'énergie atomique  |
| CI      | Centre d'investissement  |
| ICB     | International Competitive Bidding  |
| IDA     | Association internationale de développement  |
| BID     | Banque interaméricaine de développement  |
| IDWGT   | Groupe de travail interdépartemental sur la formation  |

|        |  |
|--------|--|
| FIDA   | Fonds international de développement agricole                                      |
| SFI    | Société financière internationale  |
| CIP    | Chiffre indicatif de planification   |
| PSI    | Programme de soutien à l'investissement  |
| PMA    | Pays les moins avancés   |
| ONG    | Organisation non gouvernementale   |
| NPD    | National Project Directors   |
| NPP    | National Project Professional  |
| BEP    | Bureau de l'exécution des projets, PNUD  |
| OSRO   | Bureau des opérations spéciales de secours   |
| PPA    | Programme d'action spéciale pour la prévention des pertes de produits alimentaires |
| PRODOC | Project Document   |
| PTB    | Programme de travail et budget   |
| SC     | Service Contract   |
| NPSA   | Nouveau programme substantiel d'action pour les années 80                          |
| ASS    | Accord spécial de service  |
| AT     | Assistance technique   |
| CTPD   | Coopération technique entre pays en développement                                  |
| PCT    | Programme de coopération technique   |
| FF     | Fonds fiduciaire   |
| PAFT   | Plan d'action forestier tropical   |
| FENU   | Fonds d'équipement des Nations Unies   |
| CNUCED | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement                   |
| PNUD   | Programme des Nations Unies pour le développement                                  |
| UNEO   | Opérations d'urgence des Nations Unies   |
| ONUDI  | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel                    |
| UNIFEM | Fonds de développement des Nations Unies pour la femme                             |

|          |   |
|----------|---|
| UNPAAERD | UN Programme of Action for Africa's Economic Recovery and Development |
| BNUS     | Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne            |
| USAID    | Agence pour le développement international                            |
| FFU      | Fonds fiduciaire unilatéral   |
| WB       | World Bank  |
| CMRADR   | Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural  |
| PAM      | Programme alimentaire mondial   |



