

**EXAMEN
DE CERTAINS ASPECTS
DES BUTS ET OPÉRATIONS
DE LA FAO**

**ANNEXES AU RAPPORT
DU COMITÉ DU PROGRAMME
ET DU COMITÉ FINANCIER**



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

Vingt-cinquième session
Rome, 11-30 novembre 1989

EXAMEN DE CERTAINS ASPECTS DES BUTS ET OPÉRATIONS DE LA FAO

ANNEXES AU RAPPORT DU COMITÉ DU PROGRAMME ET DU COMITÉ FINANCIER

- Annexe 1 - Rôle, priorités, objectifs et stratégies de la FAO - Examen préliminaire et annexe I: Evolution possible de l'alimentation et de l'agriculture mondiales d'ici à la fin du siècle et au-delà (SJS 1/4)
- Annexe 2 - Rapport du Groupe d'experts - Objectifs, rôle, priorités et stratégies de la FAO et opérations de terrain de la FAO (SJS 3/2)
- Annexe 3 - Rapport du Directeur général - Objectifs, rôle, priorités et stratégies de la FAO et opérations de terrain de la FAO (SJS 3/3)
- Annexe 4 - Etude de gestion de la FAO - Observations du Directeur général - Résumés des rapports des consultants (SJS 3/4)
- Annexe 5 - Coût de la mise en œuvre des recommandations des experts (SJS 4/2)
- Annexe 6 - Informations supplémentaires et vues du Directeur général sur les rapports des conseils en gestion (SJS 4/3)
- Annexe 7 - Coût de l'examen de la FAO (SJS 4/4)

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	SJS 1/4 Avril 1988
	联合国粮食及农业组织	
	FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS	
	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE	
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	

Point 4 de l'ordre
du jour provisoire

PREMIERE SESSION CONJOINTE EXTRAORDINAIRE DU
COMITE DU PROGRAMME ET DU COMITE FINANCIER
SUR L'EXAMEN DE LA FAO

Mai 1988

ROLE, PRIORITES, OBJECTIFS ET STRATEGIES DE LA FAO

- EXAMEN PRELIMINAIRE

INTRODUCTION

1. Le présent document contient quelques premières réflexions concernant les tâches essentielles que la Conférence, par sa Résolution 6/87, a confiées au Comité du Programme et au Comité financier, ainsi qu'aux experts qui seront appelés à les seconder.
2. Le second alinéa du dispositif de la résolution demande que soient examinés "le rôle, les priorités, les objectifs et les stratégies de la FAO". Il précise en outre que cet examen devra tenir compte de trois éléments: premièrement, la situation et les tendances de l'alimentation et de l'agriculture dans le monde; deuxièmement, les décisions de la Conférence, des Conférences régionales et des Conférences spéciales; troisièmement, la nécessité d'instaurer et de promouvoir un nouvel ordre économique international dans les domaines de compétence de la FAO, en application de la Résolution 3/75 de la Conférence.
3. On trouvera à l'Annexe I une analyse de l'évolution possible de l'alimentation et de l'agriculture dans le monde à l'horizon 2000 et au-delà, qui devrait aider les membres du Comité et les experts en ce qui concerne le premier des trois éléments indiqués par la Conférence. Une analyse plus détaillée de points particuliers pourra, bien entendu, être effectuée si le Comité le demande.

4. En ce qui concerne le second élément, il semble que la solution la plus pratique serait que le Secrétariat fournisse les renseignements au fur et à mesure des besoins. Il pourra, toutefois, si on le lui demande, établir un document complet sur ce point. Le texte intégral de la Résolution 3/75 de la Conférence est à la disposition des Comités.

5. Dans les sections ci-après, on passera en revue, en manière d'introduction, toute une série de questions que ladite résolution soulève en ce qui concerne le rôle, les priorités, les objectifs et les stratégies de la FAO. Etant donné le caractère très général de ces questions, les Comités estimeront peut-être utile de resserrer leur champ d'action et de décider des problèmes particuliers qu'il convient d'étudier en profondeur.

6. L'ordre dans lequel les points sont examinés diffère légèrement de celui dans lequel ils sont énumérés dans la résolution. Il a semblé que le plus simple consistait à partir du concept le plus général - les objectifs de l'Organisation - pour passer ensuite à son rôle, ou encore aux moyens qu'elle utilise pour atteindre ses objectifs et à la manière dont son action se conjugue avec celle de ses nombreux partenaires. Nous avons, en troisième lieu, considéré les stratégies - c'est-à-dire les plans à long terme dressés pour atteindre des buts spécifiques correspondant aux objectifs de l'Organisation. Enfin, nous avons avancé quelques idées sur les priorités - le plus spécifique des quatre concepts, celui qui suppose des choix entre les activités qui auront plus ou moins de poids dans un climat d'austérité financière.

OBJECTIFS DE LA FAO

Considérations générales

7. Les principaux objectifs de la FAO et de ses Etats Membres sont énoncés dans le Préambule de son Acte constitutif, et il est peut-être bon de rappeler qu'ils consistent à:

relever le niveau de nutrition et les conditions de vie des populations placées sous la juridiction des Etats Membres;

améliorer le rendement de la production et l'efficacité de la répartition de tous les produits alimentaires et agricoles;

améliorer la condition des populations rurales;

contribuer à l'expansion de l'économie mondiale et libérer l'humanité de la faim.

S'il fallait aujourd'hui rédiger à nouveau ces objectifs fondamentaux, on pourrait certes améliorer ce texte; il n'en demeure pas moins qu'il a assez bien résisté au temps (la dernière modification y a été apportée en 1965, quand la Conférence a ajouté la phrase "libérer l'humanité de la faim"). A moins que de puissantes raisons ne soient invoquées pour introduire en ce moment de nouveaux changements, il semble préférable de ne pas toucher à ces objectifs fondamentaux tels qu'ils sont énoncés.

8. Il s'agit, néanmoins, de buts très généraux et lointains, d'aspirations plutôt que d'objectifs opérationnels. Il serait peut-être souhaitable de chercher à s'entendre sur un ensemble d'objectifs moins ambitieux et mieux circonscrits, qui pourraient être traduits en programmes concrets. Un certain nombre de suggestions sont donc avancées ci-après pour le cas où les Comités souhaiteraient s'engager dans une telle réflexion.

Possibles objectifs à long terme pour la FAO

9. La série d'objectifs globaux présentés ci-après s'inspire de l'analyse succincte exposée à l'Annexe I et pourrait constituer un cadre général pour l'Organisation. Naturellement, beaucoup d'autres approches seraient envisageables, mais les buts indiqués ci-après, puis brièvement analysés, semblent couvrir la plupart des domaines qui devraient, dans les décennies à venir, revêtir une certaine importance pour l'alimentation et l'agriculture mondiales.

- 1) Amélioration de la productivité et de la gestion des ressources;
- 2) Conservation des ressources naturelles et protection de l'environnement;
- 3) Promotion des ressources humaines;
- 4) Amélioration de la nutrition; innocuité des aliments et normes alimentaires;
- 5) Amélioration des conditions de vie des pauvres et des catégories les plus défavorisées;
- 6) Harmonisation et ajustement des politiques de production, de distribution et de commerce des produits alimentaires;
- 7) Meilleure information concernant l'agriculture, les forêts, les pêches et la nutrition.

10. L'amélioration de la productivité et de la gestion des ressources restera probablement un objectif important pour tous les groupes de pays pendant bien des années encore. Les deux éléments essentiels seront de préserver la stabilité des ressources (essentiellement les terres arables) et de maximiser l'efficacité d'utilisation des terres, des intrants commerciaux et de la main-d'oeuvre. La plupart des pays en développement n'ont actuellement que des possibilités limitées d'accroître leur production alimentaire par l'extension des superficies cultivées. L'accroissement de la production résultera en général de l'emploi de méthodes intensives fondées sur l'irrigation, les engrais minéraux et autres intrants produits hors de l'exploitation. Parallèlement, on peut s'attendre à ce que les pays développés continuent de soustraire des ressources à l'agriculture pour les attribuer à d'autres secteurs et diminuent leur consommation d'intrants, tant pour limiter les excédents que pour réduire les risques de dégradation de l'environnement. Cet objectif place inévitablement la production végétale au centre de l'attention, mais il n'est pas moins important pour les forêts, les pêches et la production animale.

11. Dès les premiers temps, la FAO s'est intéressée à la conservation des ressources naturelles et à la protection de l'environnement, mais cet objectif a pris maintenant un rang très élevé dans les préoccupations de la communauté internationale. Pour ce qui est du domaine de compétence de la FAO, il recouvre un grand nombre de questions et notamment: la dégradation des sols et la désertification; le déboisement, la surexploitation des stocks de poisson; et la perte de la diversité génétique, en particulier pour les espèces végétales. Ce qui préoccupe le plus les régions développées, ce sont les conséquences de l'emploi des pesticides pour l'environnement et pour la santé, et l'accumulation d'éléments nutritifs dans les eaux souterraines résultant d'une consommation intensive d'engrais minéraux. Il est peu de domaines dans lesquels les solutions dépendent à ce point de la coopération régionale et internationale. Le cadre d'intervention conceptuel et politique a été considérablement renforcé à la suite du rapport présenté par la Commission mondiale de l'environnement et le développement, et il appartiendra à la FAO et aux différents Etats Membres d'accélérer leurs programmes dans les années à venir. D'étroites relations de travail seront maintenues avec le PNUÉ.

12. Promotion des ressources humaines: L'importance décisive du facteur humain dans le développement est désormais universellement reconnue. Des progrès stupéfiants ont été accomplis ces vingt ou trente dernières années, mais la faiblesse persistante, dans certaines régions, des institutions qui s'occupent de l'agriculture, des forêts et des pêches reste le principal obstacle au développement, surtout en Afrique. C'est de front qu'il faut s'attaquer au cercle vicieux du manque d'instruction, de la faible productivité, des ravages de la faim et de la malnutrition: tous ces maux sont à la fois symptôme et cause du sous-développement. La formation à tous les niveaux dans les domaines de l'agriculture, des forêts et des pêches, les programmes de vulgarisation conçus pour les masses rurales et le renforcement des systèmes d'exécution représentent conjointement un objectif hautement prioritaire pour beaucoup de pays en développement, et par conséquent pour la FAO.

13. Amélioration de la nutrition; innocuité des aliments et normes alimentaires: Ces différents points constituent conjointement un objectif qui a toujours eu une importance fondamentale pour la FAO depuis sa fondation et qui reste vital aujourd'hui. La Conférence de Hot Springs, en 1943, avait reconnu que la cause profonde de la sous-alimentation est la misère; mais ce fléau ne cède que lentement du terrain dans la plupart des régions en développement, quand il ne s'aggrave pas, comme cela semble être le cas dans certaines zones. Une attention accrue est actuellement réservée à des mesures spécialement conçues pour remédier à la sous-alimentation des groupes vulnérables, même en l'absence d'une élévation générale des niveaux de vie. Nous avons, d'autre part, encore beaucoup à apprendre en ce qui concerne la relation qui existe entre régime alimentaire et état de santé et l'on se préoccupe de plus en plus des effets de certains régimes alimentaires, caractéristiques de beaucoup de pays industrialisés. L'innocuité des aliments et les normes alimentaires sont un autre domaine d'une considérable importance tant pour les industries alimentaires nationales que pour le commerce international. C'est l'objectif que la FAO consacre aux consommateurs. Les activités entreprises dans ces domaines se poursuivront en étroite coopération avec l'OMS et le FISE.

14. L'amélioration des conditions de vie des pauvres et des catégories les plus défavorisées restera la clé de voûte du développement rural dans presque tous les pays en développement. A moins que des mesures correctives ne soient prises, la pression démographique qui s'exerce sur les terres ne pourra que rendre encore plus précaire le statut déjà critique réservé à ces catégories dans la société. Pour résoudre les problèmes particuliers des travailleurs agricoles sans terre, des petits cultivateurs, des ruraux indigents, des communautés de pêcheurs pauvres vivant sur les côtes, des populations isolées dans des régions lointaines et marginales, etc., il faudra faire preuve d'imagination pour concevoir des programmes de nutrition, de crédit, de vulgarisation, de commercialisation, de planification familiale, de mise en place d'infrastructures sociales et autres propres notamment à ralentir un exode massif de ces populations vers des centres urbains en pleine croissance. Les plans nationaux de développement devront accorder une plus grande attention aux besoins des pauvres et des défavorisés. De même, les donateurs devront peut-être tenir davantage compte de ces groupes dans la répartition de leur aide. La FAO s'est préoccupée de ces questions dans le passé, mais il y a place pour des entreprises plus audacieuses, à mener en coopération avec les Etats Membres et avec d'autres institutions des Nations Unies.

15. L'harmonisation et l'ajustement des politiques de production, de distribution et de commercialisation des produits alimentaires est un objectif qui occupe une place déjà élevée à l'ordre du jour de la Communauté internationale. La polarisation du système alimentaire mondial à laquelle on a assisté ces dernières années, ainsi que l'accumulation d'excédents structurels dans une partie du monde, et l'insatisfaction croissante des besoins sur le reste de la planète, et en particulier dans les pays les moins avancés, est un fait amplement reconnu comme économiquement et moralement inacceptable. Cet ensemble complexe de problèmes est attaqué sous divers angles, notamment commercial (Négociations d'Uruguay) et financier (Banque mondiale et FMI). Au niveau national, beaucoup de gouvernements reconsidèrent actuellement leurs politiques agricoles. C'est un domaine qui restera probablement, pour de nombreuses années encore, le secteur clé en ce qui concerne l'agriculture mondiale et par conséquent la FAO. Une étroite coopération sera maintenue avec la CNUCED et avec le GATT.

16. Une meilleure information sur l'agriculture, les forêts, les pêches et la nutrition semble être un objectif essentiel pour la FAO car le monde entre dans ce que l'on appelle la société de communication. Il n'y a peut-être aucun autre domaine dans lequel le travail et les objectifs de la FAO sont aussi étroitement conjoints à ceux de ses Etats Membres. En règle générale, l'Organisation ne rassemble pas directement d'informations sur le terrain, mais s'en remet aux services nationaux pour obtenir des données. L'amélioration de la qualité des renseignements fournis par la FAO dépend donc, dans une grande mesure, du renforcement des institutions nationales concernées, auquel la FAO peut à son tour contribuer grandement, notamment dans le cas des pays les moins avancés ou de ceux qui souffrent de faiblesses institutionnelles profondes. L'Organisation elle-même a encore beaucoup à faire pour renforcer sa capacité interne de traitement, d'analyse et de diffusion d'informations dont la complexité et la sophistication ne font que croître.

ROLE DE LA FAO

17. Il existe de nombreuses manières de présenter le rôle - ou les rôles - de la FAO. La liste de ses principales fonctions reproduite ci-dessous a été dressée pour les besoins de l'Examen. Elle pourrait, bien entendu, être abrégée ou allongée selon le degré de particularisation que l'on souhaite. L'ordre dans lequel elle a été établie n'a pas de signification particulière et n'implique pas non plus que chacune de ces tâches reçoit, dans les programmes de l'Organisation, un poids égal.

18. La FAO, pense-t-on, peut être considérée comme chargée des tâches ci-après:

- 1) Elle est, dans le monde, la principale instance gouvernementale chargée d'examiner les questions concernant l'alimentation, l'agriculture, les forêts, les pêches et le développement rural, ainsi que de promouvoir des accords internationaux.
- 2) Elle est le principal centre d'information mondial sur l'alimentation et l'agriculture, les forêts, les pêches et le développement rural.
- 3) Elle dispense, à l'échelle mondiale, des avis politiques sur les questions relevant de son domaine de compétence.
- 4) Elle s'occupe de promouvoir le développement, le transfert et l'adoption de technologies nouvelles et améliorées.
- 5) Elle facilite la mise en place d'institutions dans les domaines de l'agriculture, des forêts, des pêches et du développement rural.
- 6) Elle s'efforce de promouvoir la coopération internationale dans le cadre tant d'initiatives internationales associant des donateurs, des bénéficiaires et toute une gamme d'institutions internationales, que de la coopération économique et technique entre pays en développement.
- 7) Elle a un rôle opérationnel dans la fourniture de l'assistance technique et la promotion de l'investissement.

Pour examiner à fond le rôle - ou les rôles - de la FAO, il faudrait développer les points énumérés ci-dessus. Il faudrait aussi analyser la façon dont l'action de la FAO se conjugue avec celle des gouvernements et celle d'autres organisations: il faut dire et redire que presque toutes les activités de la FAO sont des éléments de programmes beaucoup plus vastes exécutés par la communauté internationale et (au niveau national) par les gouvernements. Il appartiendra au Comité de décider du travail qui devra être fait sous ce chapitre.

STRATEGIES DE LA FAO

19. Les stratégies de la FAO ne peuvent être efficaces que si elles répondent aux besoins des Etats Membres et que si elles complètent des stratégies mises en oeuvre à l'échelon national. Il est possible de dégager un certain nombre de principes généraux, mais on ne peut élaborer de stratégies qu'en procédant domaine par domaine, en étroite consultation avec les gouvernements intéressés.

20. C'est ainsi que, dès les premiers temps de la FAO, des stratégies ont été élaborées. Plusieurs ont vu le jour ces dernières années. La Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural de 1979 a rédigé une Déclaration de principes et un Programme d'action qui constituent une stratégie complète, tant pour la FAO que pour les Etats Membres, dans les domaines jumelés du développement rural et de la réforme agraire. De même, la Conférence mondiale des pêches de 1984 a adopté une Stratégie pour l'aménagement et le développement des pêches qui est universellement acceptable. Le Plan d'action forestier tropical, élaboré en étroite association avec le PNUD, la Banque mondiale et l'Institut pour les ressources mondiales, est en soi une stratégie que la grande majorité des pays, tant en développement que développés, qui possèdent un secteur forestier important ont mise en application.

21. Dans le contexte qui nous préoccupe ici, le mot stratégie semble s'appliquer à de vastes secteurs ou sous-secteurs. Comme nous venons de le voir, la FAO a des stratégies pour les pêches, pour les forêts et pour le développement rural. La situation est différente dans le domaine de l'agriculture, où il n'existe pas de stratégie pour tel ou tel secteur. Il a semblé, en effet, que les difficultés que comporterait la formulation d'une telle stratégie excéderaient de loin ses avantages éventuels. Il suffit de penser aux multiples disciplines qu'il faudrait inclure, disciplines souvent rattachées, à l'échelon national, à des ministères différents. D'autre part, l'énorme diversité des situations nationales - qu'il s'agisse du climat, des richesses naturelles, des politiques et de la force économique - limiterait considérablement la valeur de directives généralisées à l'échelle mondiale.

22. Pour l'agriculture, l'Organisation a préféré mettre au point une série de Programmes d'action s'appliquant à différentes activités, comme le développement des semences et la réduction des pertes de produits alimentaires, ainsi qu'un certain nombre de programmes moins formels dans des domaines tels que la petite irrigation. On s'est, de temps à autre, demandé s'il fallait s'embarquer dans la formulation de stratégies portant sur d'importants sous-secteurs tels que le développement de l'élevage ou la conservation des sols. Mais les conditions sont si variables d'un point du globe à l'autre qu'il a semblé préférable de s'orienter vers des stratégies régionales plutôt que mondiales. C'est là une question à laquelle les comités pourraient réfléchir.

23. Au-delà des secteurs, l'idée d'une stratégie englobant toute l'Organisation n'a pas jusqu'ici été poursuivie et l'on voit difficilement quel pourrait être son intérêt pratique, à moins de donner au mot stratégie une signification extrêmement vaste et générale. Même s'il s'agissait d'un ensemble de directives générales, il faudrait que celles-ci puissent s'appliquer aussi bien à la FAO qu'aux activités des Etats Membres, vu que l'Organisation n'agit guère isolément.

PRIORITES DE LA FAO

Considérations générales

24. Nous avons parlé jusqu'ici des objectifs, des rôles et des stratégies de l'Organisation. Il s'agit de concepts qui sont définis au sommet, qui peuvent être discutés et modifiés sans que cela ait nécessairement un impact immédiat et concret sur l'Organisation (encore que, à long terme, les changements puissent avoir des effets d'une grande portée). Les priorités sont une tout autre question. C'est d'elles que dépendent la répartition des ressources et, par voie de conséquence, les programmes exécutés par la FAO sur le plan concret.

25. Les priorités à l'intérieur des secteurs sont généralement fixées à la base, dans le cadre de consultations avec les gouvernements, de réunions techniques et de réunions d'organismes spécialisés. Les priorités entre secteurs sont fixées dans le cadre du Programme de travail et budget et résultent de décisions prises au sommet.

26. Le problème le plus ardu peut-être parmi tous ceux qui ont été abordés dans le présent document concerne la relation entre les objectifs, les rôles et les stratégies d'une part, et les priorités d'autre part. Dans la mesure où l'Examen conduira à modifier les objectifs, les rôles et les stratégies de l'Organisation, il entraînera aussi probablement des modifications des priorités.

27. Signalons deux difficultés potentielles. La première est qu'il est souvent hasardeux que des organes non spécialisés passent outre, dans des domaines techniques, aux priorités qui ont été établies par des experts et par des organes spécialisés. La seconde est que, s'il est généralement aisé de se mettre d'accord sur les activités qui devraient recevoir une priorité plus élevée, il est souvent pratiquement impossible de faire l'unanimité sur celles qui devraient être ramenées au second plan. Chacune des interventions de la FAO a, quelque part, son utilité, sinon elle ne figurerait pas au programme, et les gouvernements répugnent généralement à accepter la suspension d'activités qui leur sont utiles. Toutefois, la décision d'intensifier certains programmes restera sans effet si l'on ne fait pas en sorte de ralentir ou d'éliminer d'autres activités.

28. Le Secrétariat est disposé à présenter, si on le souhaite, des suggestions préliminaires sur de futures priorités possibles. Ces suggestions découlent des travaux d'équipes spéciales internes constituées au sein de divers départements et divisions. Des matériaux considérables ont été rassemblés et il ne serait pas difficile de préparer une documentation détaillée sur des problèmes particuliers que les Comités souhaiteraient étudier.

ANNEXE 1

EVOLUTION POSSIBLE DE L'ALIMENTATION ET DE L'AGRICULTURE MONDIALES

D'ICI LA FIN DU SIECLE ET AU-DELA

1. La présente annexe constitue une tentative d'évaluation des grandes tendances et orientations politiques qui caractériseront l'alimentation et l'agriculture mondiales dans les vingt prochaines années. Tel est, à notre avis, le cadre dans lequel doit s'effectuer l'examen de la FAO. L'analyse présentée ci-après se fonde en grande partie sur des études actuellement en cours ou récemment achevées, notamment sur la version révisée de "Agriculture: Horizon 2000" et sur les grandes études qui ont été faites en vue des Conférences régionales pour l'Amérique latine et pour l'Europe.

A l'échelle mondiale

Il n'y a pas d'obstacles majeurs à la croissance de l'agriculture mondiale

2. Depuis un quart de siècle, le système alimentaire et agricole mondial a amplement prouvé qu'il est capable de produire assez pour faire face à la croissance de la demande solvable. Cette observation n'est pas une tautologie: en effet, grâce au dynamisme du progrès technologique, l'accroissement de la production a pu se faire sans augmentation, et même avec une réduction des coûts de revient réels. Une chose est claire: les investissements dans la recherche agronomique - qui a alimenté le développement technologique - ont été extrêmement rentables.

3. Néanmoins, le coût global de la production agricole mondiale est artificiellement gonflé par les politiques de soutien de l'agriculture et de restriction des échanges qui ont pour effet de freiner l'expansion de la production dans les pays à bas coûts et de la stimuler dans les pays à coûts plus élevés. D'un point de vue statique, il suffirait de redistribuer géographiquement la production pour en réduire le coût total. Les choses sont moins simples si l'on se place dans une perspective dynamique: sans politiques de soutien et de protection, il est probable que l'on aurait beaucoup moins investi dans la recherche et que donc les progrès techniques auraient été beaucoup moins marqués.

4. Les politiques visant à réduire les restrictions et distorsions des échanges tendraient à rendre plus efficiente l'agriculture mondiale en déplaçant le centre de gravité de la production vers les pays à bas coûts. Mais ces gains d'efficience ne seront durables que s'ils s'accompagnent d'efforts pour maintenir le dynamisme de la recherche. Dans les politiques visant à optimiser la production mondiale, il faut donc respecter un certain équilibre pour éviter que les pertes résultant du ralentissement de la recherche ne soient à long terme plus grandes que les gains immédiats résultant de la libéralisation des politiques et de la redistribution géographique de la production. Cet équilibre dépendra de plusieurs facteurs et notamment de la rentabilité future de la recherche: sera-t-elle aussi élevée que par le passé? Beaucoup pensent qu'elle pourrait même augmenter encore.

La croissance de la demande dans les pays en développement sera un facteur déterminant

5. A l'échelle mondiale, la localisation de la production est elle-même un des facteurs qui déterminent le volume de la demande. En termes simples, le système alimentaire et agricole mondial est freiné par la croissance insuffisante de la demande solvable (on pourrait produire plus aux mêmes prix si la demande était plus élevée). La demande n'est pas physiquement saturée dans les pays pauvres et l'amélioration de la consommation alimentaire et de la nutrition dans ces pays est un objectif mondial. Dans beaucoup d'entre eux, les revenus (qui déterminent la demande solvable) dépendent pour beaucoup, directement ou indirectement, du taux de croissance de l'agriculture.

6. En conséquence, les politiques propres à stimuler la croissance de l'agriculture des pays en développement (notamment en réduisant les restrictions au commerce afin de promouvoir une redistribution géographique de la production mondiale) stimuleront la demande globale de produits tant agricoles que non agricoles tout en améliorant la nutrition des pauvres. Il n'en va pas de même des politiques stimulant la production des pays riches: celles-ci risquent en effet de réduire la demande globale au lieu de l'augmenter si cette production se substitue à celle des pauvres et réduit donc leurs possibilités de revenu.

La sécurité alimentaire reste une préoccupation

7. Le thème qui sous-tend tout le débat est le contraste persistant entre la consommation insuffisante et la malnutrition d'une part et l'abondance potentielle à l'échelle mondiale de l'autre. Cette dernière est toujours relative: si la production potentielle est abondante, c'est par rapport à la croissance prévue de la demande solvable globale. Selon Agriculture: Horizon 2000, cette croissance sera de l'ordre de 2,1 pour cent par an entre 1983/85 et l'an 2000 (1 pour cent dans les pays développés, 3,1 pour cent dans les pays en développement). De prime abord, il semble que la production mondiale pourrait, sans accroissement des prix, atteindre des taux de croissance plus élevés à long terme si la demande était plus grande (à prix constants).

8. Le principal problème du secteur mondial de l'alimentation et de l'agriculture pour les quinze prochaines années semblerait donc être de transformer la demande latente des pays en développement en demande solvable. Comme on l'a dit plus haut, les politiques visant à stimuler la croissance de l'agriculture dans ces pays imprimerait un certain élan à la demande mais elles devraient s'accompagner de politiques visant à relever les revenus aussi dans les autres secteurs. En l'absence d'une action concertée pour accélérer la croissance tant dans l'agriculture que dans le reste de l'économie, les chances de succès des politiques agricoles diminuent beaucoup. L'intégration accrue de l'agriculture dans le reste de l'économie de chaque pays et dans l'économie internationale nécessitera des politiques macro-économiques (protection sectorielle, taux de change, etc.) propres à encourager l'agriculture, ou tout au moins qui ne soient pas discriminatoires à son encontre, comme cela a trop souvent été le cas dans les pays en développement.

9. Ce n'est pas ici le lieu d'étudier les grands problèmes mondiaux auxquels est lié le manque de dynamisme économique des pays en développement (endettement, commerce, aide, réforme globale des politiques économiques).

Il suffit de dire que si ces problèmes ne sont pas résolus, il est peu probable qu'on réussisse à accélérer la croissance de l'agriculture mondiale. D'après les prévisions fournies par d'autres sources, les perspectives de croissance économique des pays en développement ne sont pas brillantes, surtout en Afrique subsaharienne et en Amérique latine. Dans ces circonstances, la persistance de la sous-alimentation restera un problème majeur du secteur alimentaire et agricole mondial. Selon Agriculture: Horizon 2000, le nombre total des sous-alimentés ne diminuera pas et le centre de gravité du problème se déplacera de plus en plus de l'Asie vers l'Afrique subsaharienne. Les besoins d'interventions directes, tant nationales qu'avec des appuis internationaux, resteront aigus et demeureront un des paramètres importants du débat sur les politiques au cours des quinze prochaines années. L'aide alimentaire continuera à avoir un rôle à jouer.

10. En conclusion, le grand problème de la sécurité alimentaire mondiale sera plutôt la difficulté pour les pays et les groupes de populations pauvres d'accéder aux vivres, et notamment la persistance de poches de sous-alimentation quasi endémique, que le volume global et la stabilité des approvisionnements mondiaux, encore que ce dernier problème ne soit pas lui-même résolu. Il faut en particulier éviter que l'humeur du moment n'influence excessivement l'évaluation des perspectives à long terme: ainsi, le pessimisme actuel concernant la possibilité de reprise de la croissance économique dans les pays en développement, et l'optimisme concernant la poursuite du progrès de la technologie agricole pourraient conduire à penser que la croissance de la demande solvable sera insuffisante et que l'offre sera pléthorique. L'expérience des années 70 montre qu'il faut se méfier de ce genre d'extrapolation: confiants que la demande continuerait d'augmenter, persuadés que la production vivrière serait freinée par le manque de ressources, les décideurs ont adopté des politiques expansionnistes qui ont créé dans diverses parties du monde une surcapacité de production agricole. D'où la nécessité d'une certaine prudence dans les politiques visant à freiner l'expansion de la production mondiale pour la mettre au pas de la croissance de la demande solvable. En particulier, les mesures prises en application de ces politiques doivent être réversibles (par exemple gel des terres) et non permanentes (par exemple conversion définitive des terres agricoles à d'autres usages).

Les problèmes de commerce et d'ajustement resteront au premier plan de la scène mondiale

11. On reconnaît généralement aujourd'hui que les politiques agricoles, en particulier celles des pays industrialisés, ont provoqué d'énormes distorsions du commerce agricole international et entraîné de lourdes pertes économiques pour toutes les parties, et notamment pour les pays en développement. Les gouvernements sont maintenant prêts à envisager des réformes en vue d'éliminer ou au moins de réduire ces distorsions tout en sauvegardant les intérêts de leur agriculture.

12. Le principal problème mondial qui se pose à cet égard est de coordonner les efforts des divers pays pour minimiser les effets négatifs du passage à des relations commerciales plus ordonnées. Une telle coordination semblerait dictée par le simple bon sens, mais depuis longtemps beaucoup d'aspects du commerce agricole sont pratiquement exclus de la discipline du GATT; ces domaines réservés font qu'il est très difficile de rapprocher les positions des parties lors des négociations.

13. Aujourd'hui, même s'il existe un accord de principe sur la nécessité de changer les choses, les positions demeurent polarisées. Logiquement, on pourrait espérer des rapprochements basés sur des compromis, mais pourra-t-on faire l'économie d'affrontements douloureux? L'objectif ultime - éviter dans les politiques agricoles tout ce qui peut entraîner des distorsions du commerce - a beau être valable, il est sans doute irréaliste d'espérer que tous les programmes d'intervention nationaux qui ont pour effet de restreindre les échanges seront démantelés au cours des prochaines années. Une des options à examiner dans la recherche d'un climat commercial plus libéral serait donc l'établissement d'accords fondés sur un partage équitable du marché. Cela reviendrait à ajuster les règles du commerce international en fonction des réalités nationales plutôt que l'inverse. Cette approche poserait beaucoup des mêmes problèmes qui depuis toujours rendent si difficile le fonctionnement des accords internationaux de produits.

14. Une autre option plus radicale serait d'introduire graduellement le libre-échange agricole au moyen d'une suppression échelonnée de toutes les subventions et de tous les obstacles, y compris les règlements et normes sanitaires. Mais un tel libre-échange supposerait une discipline beaucoup plus stricte que celle qui s'applique actuellement au commerce des biens industriels. Ces deux approches, partage du marché et libre-échange, représentent des positions extrêmes qui marquent les limites de l'éventail des options intermédiaires à explorer. L'essentiel est que tous les pays aient maintenant compris que la coordination des réformes ne peut être que bénéfique.

Réorientation de l'effort global de recherche en faveur des pays en développement

15. On a indiqué plus haut à quel point l'investissement dans la recherche et la technologie est rentable. Il s'agit maintenant d'orienter l'effort de recherche vers les domaines (écologie, cultures, élevage, systèmes agricoles) qui sont le plus rentables non tant sur le plan de l'accroissement potentiel de la production mondiale que sur le plan de la réduction de la pauvreté et de l'amélioration de la nutrition. En d'autres termes, quand on évalue les taux de rentabilité des investissements dans la recherche et la technologie, un kilo d'aliments de plus produit dans un pays à faible revenu et à déficit vivrier doit peser plus qu'un kilo produit ailleurs.

16. Les progrès récents des biotechnologies, même s'il y a eu des déceptions et des exagérations, doivent être pris en considération dans la planification de l'agriculture. Le problème à affronter à l'échelle mondiale est essentiellement la répartition des retombées de ce progrès entre les pays. Si les percées de la recherche permettent d'importantes réductions des coûts, mais que tous les pays n'y ont pas accès en raison d'obstacles soit juridiques soit socio-économiques, il est fort à craindre que les avantages comparatifs n'en soient modifiés, le plus souvent au détriment de l'agriculture des pays en développement.

17. De nouvelles préoccupations apparues récemment resteront à l'ordre du jour, notamment a) l'accroissement constant de la part du secteur privé dans l'effort de recherche du fait des vastes perspectives offertes par le génie génétique et de la possibilité de breveter les inventions; b) la mise au point de techniques respectueuses de l'environnement, par exemple agriculture à

faible apport d'intrants; c) les déplacements possibles des avantages comparatifs et d) la responsabilité croissante des autorités nationales et internationales concernant la réglementation de la diffusion et du transfert des innovations techniques.

Développement agricole et risque écologique

18. Selon Agriculture: Horizon 2000, la production agricole devrait augmenter de 60 pour cent dans les pays en développement et de 20 pour cent dans les pays développés: une telle augmentation entraînera inévitablement une pression croissante sur des ressources naturelles déjà fragilisées. Certains procédés industriels constituent une menace supplémentaire. Le souci de l'environnement occupe à juste titre une place de plus en plus grande dans les stratégies de développement. Les problèmes écologiques ne connaissent pas les frontières politiques: ils intéressent plusieurs pays voisins, par exemple les pluies acides, ou même la planète entière, par exemple les changements climatiques irréversibles résultant de la concentration croissante de gaz carbonique dans l'atmosphère. Ce dernier phénomène est une bombe à retardement dont les effets sur l'agriculture, par exemple l'aggravation de l'instabilité climatique et le déplacement des zones agro-écologiques, se feront surtout sentir après l'an 2000.

19. L'environnement ne cesse de se dégrader dans les pays en développement. Il faut à tout prix inverser cette tendance, notamment en introduisant des systèmes de production à la fois plus performants et viables à long terme. Les trois grands problèmes sont la déforestation, la désertification et la dégradation des terres cultivées. La FAO estime que les forêts tropicales régressent de près de 10 millions d'hectares par an à cause de l'expansion de l'agriculture et des coupes de bois de feu. La disparition du couvert forestier aggrave l'érosion et provoque des inondations. Par ailleurs, les déserts progressent à cause de la demande de plus en plus forte de bois de feu et du surpâturage: le quart environ des terres émergées sont désormais sujettes à des facteurs qui contribuent à la désertification. Le mauvais aménagement des terres et des eaux entraîne une dégradation des ressources: érosion, salinisation, alcalinisation, acidification, propagation des maladies transmises par l'eau. Il est indispensable de développer l'irrigation pour accroître la production végétale, mais 20 pour cent environ des zones irriguées sont engorgées ou trop salines.

20. Dans les pays développés, l'agriculture est également confrontée à des problèmes écologiques qui tiennent à l'intensification. L'application d'engrais à hautes doses et l'élevage intensif ont entraîné une contamination des sols et des eaux, dont la teneur en nitrates crée même des dangers pour la santé de l'homme. Des pratiques telles que la monoculture ont encouragé l'emploi de qualités accrues de pesticides dont les résidus se concentrent de plus en plus dans la chaîne alimentaire. Dans le même temps, on a vu apparaître des ravageurs résistants aux pesticides tandis que leurs ennemis naturels disparaissaient. Sur un plan plus général, l'agriculture moderne a souvent eu aussi un impact néfaste, qu'il s'agisse de la variété des paysages, de l'agrément des campagnes ou de l'habitat de la faune.

21. L'augmentation future de la production agricole pèsera beaucoup plus sur l'environnement dans les pays en développement que dans les pays développés. Dans ces derniers, elle sera moins rapide, ce qui facilitera la gestion des ressources naturelles utilisées par l'agriculture. En revanche, dans les pays

en développement, la production devra beaucoup augmenter, de sorte que les ressources naturelles seront soumises à des pressions de plus en plus fortes. La modernisation continue des techniques de production entraînera une utilisation plus intensive d'engrais minéraux et de pesticides ainsi qu'une expansion de la monoculture et de l'irrigation. Quelque 80 millions d'hectares seront mis en culture d'ici l'an 2000. En termes généraux, les problèmes écologiques seront dus, en Asie, au développement de l'irrigation et à la déforestation; au Proche-Orient et en Afrique du Nord, à la salinisation des terres irriguées, au surpâturage et à la désertification; en Afrique subsaharienne, à la pression de l'agriculture et de l'élevage sur des sols fragiles; et, en Amérique latine, à la déforestation et au développement de la monoculture.

22. Il est difficile de définir de bonnes politiques pour combattre ces problèmes car on n'a encore qu'une connaissance imparfaite du fonctionnement de beaucoup de systèmes écologiques. Il n'en faut pas moins agir, comme le réclament beaucoup de chercheurs, et comme l'a souligné la nouvelle commission mondiale de l'environnement et du développement. On en sait assez pour remédier à la plupart des dommages causés à l'environnement et pour promouvoir l'adoption de bonnes pratiques d'aménagement. L'intervention de l'Etat est essentielle. Le marché ne se soucie pas de l'environnement. Il est indispensable aussi d'intégrer politiques agricoles et politiques écologiques. Si l'on donne suffisamment de poids à l'écologie dans les politiques et les budgets de développement, l'agriculture pourra poursuivre son expansion au rythme prévu sans compromettre gravement les ressources naturelles de notre planète.

Pêches et forêts: les ressources diminuent

23. Dans le secteur des pêches, l'ère des captures en constante et spectaculaire augmentation est close. La progression de la demande restera forte et se heurtera donc à des difficultés d'approvisionnement qui seront de plus en plus contraignantes et entraîneront une hausse continue des prix réels des espèces particulièrement prisées. Les politiques à envisager pour répondre à cette conjoncture devront donc aller dans le sens d'un aménagement beaucoup plus efficace des ressources halieutiques (notamment dans le contexte de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer), d'un élargissement du rôle de l'aquaculture et d'une utilisation beaucoup plus rationnelle des captures et des ressources. Dans ce dernier cas, il faudra non seulement investir dans la manutention, la conservation et la distribution des produits pour réduire les fortes pertes qui se produisent après la capture, mais aussi diminuer les quantités rejetées et encourager l'exploitation d'espèces actuellement peu utilisées pour la consommation humaine.

24. Dans le secteur des forêts, la demande de terres et la nécessité de couper des arbres tout de suite pour obtenir du bois de feu font que, dans beaucoup de pays en développement, on abat et on détruit les forêts. C'est réduire d'autant la capacité des forêts de répondre aux besoins futurs de bois de feu et de bois industriel et compromettre gravement la fonction écologique de la forêt. Pour contrebalancer cette détérioration et pour garantir les approvisionnements de demain, il faut investir des capitaux considérables dans la conservation et le reboisement, investissements justifiés par la rentabilité économique. Il faut aussi que l'investissement dans les industries forestières des pays en développement reçoive la priorité si l'on veut satisfaire la demande de produits forestiers dont la consommation, selon les

projections, connaîtra une forte expansion dans les domaines du logement, de l'éducation, de l'emballage, etc. Si l'on n'investit pas dans l'industrie et l'infrastructure, la production pourrait bien marquer le pas par rapport à la croissance des besoins et les pays en développement risquent de devenir encore plus tributaires des importations de produits forestiers qu'ils auraient davantage à produire eux-mêmes.

Problèmes plus spécifiques aux pays développés

Europe orientale et URSS

25. La volonté d'autosuffisance, qui a toujours été très marquée et que le manque de devises a encore renforcée ces dernières années, devrait rester un des éléments clés de la politique agricole de ces pays. L'autre constante, à savoir le souci de maintenir les prix alimentaires à la consommation bien en dessous des coûts de production, devrait perdre de son importance. L'amélioration de la consommation alimentaire a souvent coûté très cher. Cela ne se justifie plus maintenant que la ration par habitant est relativement élevée. On s'emploiera plutôt désormais à diversifier le régime alimentaire et à améliorer sa qualité.

26. Compte tenu du niveau actuel de la consommation, il suffirait que la production augmente de 1,2 pour cent par an pour répondre à l'expansion de la demande et pour maintenir les importations nettes de céréales aux alentours de 30 millions de tonnes. Encore faut-il pour cela que l'élevage devienne sensiblement plus productif et absorbe moins de céréales, d'où la nécessité de produire et d'importer plus d'aliments protéiques pour animaux.

27. Une expansion de la production de 1,2 pour cent par an jusqu'à la fin du siècle est assez élevée si on la compare aux années passées. Le taux de croissance des quinze dernières années (1971-86) a été de 1,1 pour cent par an. Historiquement, la croissance agricole de la région a été très influencée par la tendance à un ralentissement en URSS depuis 25 ans. Pour éviter que cette tendance ne s'accroisse, il faudrait réformer radicalement les politiques et notamment décentraliser les décisions, faire un effort particulier en faveur des secteurs des intrants, du transport, de l'entreposage et de la transformation, et ne plus compter avant tout sur l'injection massive de fonds pour stimuler l'agriculture.

28. La quasi-stagnation des besoins nets d'importation de céréales de la région - qui a longtemps été un des principaux marchés d'exportation en expansion - serait un rude coup pour les exportateurs de céréales du reste du monde. L'expansion de ce marché a beaucoup contribué à la croissance agricole des pays de l'OCDE dans le passé; son arrêt est un des facteurs qui rendent particulièrement nécessaire un ajustement agricole dans la zone de l'OCDE.

Pays développés à économie de marché

29. La croissance de la demande de produits agricoles a nettement ralenti dans ces pays pendant les années 80, d'une part parce que l'expansion rapide des marchés d'exportation dans le reste du monde a pris fin et, d'autre part, parce que le remplacement des importations a atteint sa limite. Cette situation devrait persister tant que la demande d'exportation ne sera pas relancée par une amélioration de la croissance économique du monde en

développement. Ainsi, l'expansion de la demande (intérieure et extérieure) de produits agricoles pourrait, dans ces pays, ne pas dépasser 0,8 pour cent par an d'ici l'an 2000, contre 1,8 pour cent par an au cours des quinze dernières années 1971-86.

30. Beaucoup des problèmes de ces pays tirent leur origine de la nécessité de parvenir à une réduction coordonnée des taux de croissance de la production (et non de son volume) tout en limitant le plus possible les retombées intérieures néfastes, notamment sur les revenus agricoles. Pour freiner la croissance de la production, il faut prendre des mesures drastiques car, grâce au progrès technique et à la diffusion des nouvelles technologies, la productivité continue à augmenter.

31. La plupart des pays constateront qu'il est essentiel de faire baisser les prix agricoles pour rééquilibrer la production en fonction des débouchés rémunérateurs, et qu'il n'y a pas d'avenir à long terme pour une agriculture complètement isolée des tendances du marché. Les baisses de prix doivent être très fortes pour avoir un effet significatif sur la production car plusieurs facteurs tendent à faire augmenter l'offre (progrès technique et diminution de la valeur des terres qui tend à contrebalancer l'impact de la réduction des prix). Les baisses de prix nécessaires à court terme pour compenser l'effet de ces facteurs sont politiquement inapplicables dans beaucoup de pays car il faudrait sans doute ramener les prix au-dessous de leur niveau d'équilibre à long terme si l'on veut que suffisamment de ressources quittent le secteur agricole.

32. Il semble donc inévitable que les politiques de réduction des prix s'accompagnent d'un contingentement des quantités de produits commercialisés ou d'une restriction de l'utilisation des facteurs de production. Le contingentement des quantités commercialisées présente un certain nombre d'inconvénients. Mal conçu et mal appliqué, il risque de freiner les ajustements au lieu de les faciliter. Il est toutefois possible de concevoir des systèmes qui minimisent ce risque. Les contingents sont au mieux applicables à certaines catégories de produits agricoles. Pour d'autres, on peut recourir à des restrictions directes de l'utilisation des intrants. Les programmes de gel des terres ne datent pas d'hier, notamment en Amérique du Nord. Ils s'apparentent à l'accumulation de stocks de réserve, étant donné que l'on peut mobiliser cette ressource à bref délai pour faire face à une augmentation inattendue de la demande, même si l'expérience des Etats-Unis montre qu'il y a beaucoup de décalage. Il a été proposé de taxer les engrais dans certains pays qui en utilisent de grandes quantités, à la fois pour protéger l'environnement et pour maîtriser l'offre. Sur le plan écologique, ces taxes sont destinées à réduire la pollution dans les zones d'agriculture intensive et entraîneraient une meilleure répartition de la production agricole entre régions. L'impact sur la production est plus problématique et dépendrait du poids de ces taxes et de leur effet sur l'emploi des engrais.

33. Certains pays du groupe des pays développés à économie de marché continueront probablement à promouvoir l'expansion de leur agriculture, même s'il est nécessaire d'aboutir à un ralentissement général du taux de croissance agricole. Certains pays jugent "légitime" de recourir à ce moyen pour améliorer leurs perspectives de croissance économique (certains pays méditerranéens) ou pour récupérer des parts du marché mondial. Ce groupe de pays se trouve donc confronté à une tâche difficile: concilier la nécessité

d'accélérer la croissance de l'agriculture dans certains pays et celle de la freiner dans le groupe pris dans son ensemble. Il y a donc des risques accrus de conflit, d'où l'avantage d'une action coordonnée et négociée. Mais il n'en reste pas moins que, pour une croissance donnée de la demande globale, tout gain de production dans un pays entraîne une perte dans un autre, sauf si on se décharge sur des pays tiers du coût de l'ajustement, mais, même dans ce cas, la marge de manoeuvre est limitée.

34. Le soutien des revenus des agriculteurs a souvent pris le pas sur d'autres objectifs des politiques agricoles dans le groupe des pays développés à économie de marché, notamment dans les plus prospères. Cela restera un objectif important mais on se rend de mieux en mieux compte de la nécessité de mieux le définir afin que les interventions soient mieux ciblées, qu'il s'agisse des bénéficiaires ou des effets sur la production et sur les échanges. La tendance générale est au "découplage": on s'efforce de séparer soutien des revenus et production. Il ne sera pas facile de concevoir de bonnes politiques; le succès mitigé des mesures adoptées par le passé pour relever les revenus agricoles en est la preuve.

35. Une conséquence importante de certaines de ces politiques (par exemple, soutien des prix ou contingentement des quantités commercialisées) est que leurs effets bénéfiques se traduisent peu à peu par une hausse des prix des biens spécifiquement agricoles (terres, contingents). Ces politiques font augmenter le revenu des propriétaires de ces biens mais non le revenu de ceux qui les louent ni des nouveaux venus qui doivent les acheter au prix fort. Cette distinction est importante lorsqu'on envisage ces politiques comme un moyen d'accroître ou de soutenir les revenus agricoles.

36. L'innocuité des aliments est une question qui devrait prendre de l'importance dans la politique intérieure des pays développés. Cela ne veut pas dire que le problème est une affaire purement intérieure. Par le biais du commerce international, il tend à "s'extérioriser" et il ne faut pas oublier que les critères d'innocuité et autres normes alimentaires sont actuellement utilisés comme prétexte pour dresser, en travers des échanges, des obstacles techniques injustifiés.

Problèmes plus spécifiques aux pays en développement

37. Comme nous l'avons noté dans la section consacrée aux problèmes mondiaux, l'évolution de l'alimentation et de l'agriculture dans beaucoup de pays en développement sera sans doute conditionnée par les perspectives défavorables de leur économie. En conséquence, dans beaucoup de pays où il n'y a pas d'obstacles majeurs à l'accroissement de la production, le développement de l'agriculture et l'amélioration de la nutrition seront principalement freinés par la croissance insuffisante de la demande solvable, intérieure et extérieure. C'est le cas notamment de certains pays d'Amérique latine. Dans d'autres pays, où des obstacles s'opposent à l'accroissement de la production, l'amélioration de la nutrition sera gravement freinée par le manque de devises ainsi que par la croissance insuffisante des revenus. C'est notamment le cas de la majorité des pays d'Afrique subsaharienne où les crises alimentaires et la sous-alimentation tendent à devenir endémiques.

38. La seule touche de lumière dans les perspectives alimentaires et agricoles des pays en développement vient de l'Asie, où certains des pays les plus peuplés du monde ainsi que certains pays plus petits en voie d'industrialisation devraient continuer à améliorer leur consommation alimentaire et leur taux d'autosuffisance, mais beaucoup moins vite que ces dernières années. Si les perspectives sont meilleures dans beaucoup de pays asiatiques, cela tient notamment au fait que leur dette extérieure est moins lourde que dans les autres régions.

39. Globalement, la croissance démographique devrait ralentir dans le monde en développement. C'est un point positif même si, en limitant la demande, cela freine la croissance agricole de certains pays ayant un potentiel de production excédentaire. Toutefois, dans la région même où il serait particulièrement utile que la croissance démographique ralentisse, à savoir l'Afrique subsaharienne, on s'attend en fait à une accélération. Dans cette région, la population devrait en effet s'accroître de 3,3 pour cent par an entre 1985 et l'an 2000. Même si la production par habitant, en diminution ces dernières années, cessait de baisser et que le taux de croissance de la production agricole doublait, cela suffirait à peine à éviter une nouvelle baisse des disponibilités alimentaires par habitant. Dans cette région, comme dans les pays d'autres régions où il demeure des poches de pauvreté, des interventions sélectives directes continueront à être nécessaires pour combattre la sous-alimentation. Même dans les pays où les perspectives d'expansion économique sont moins sombres qu'en Afrique subsaharienne, rien ne dit que la croissance, y compris la croissance agricole, se soldera effectivement par une réduction de la pauvreté rurale.

40. Compte tenu de ce qui précède (ralentissement de la croissance démographique et de la hausse des revenus et graves problèmes de production dans certains pays), le taux d'expansion de la production agricole des pays en développement d'ici l'an 2000 pourrait être légèrement inférieur à celui des quinze dernières années: 3 pour cent contre 3,3 pour cent par an. Comme par le passé, cette croissance sera due bien davantage à l'amélioration des rendements qu'à l'expansion des superficies, notamment dans les pays d'Asie, du Proche-Orient et d'Afrique du Nord. Les politiques doivent donc viser à favoriser l'adoption de variétés améliorées, à développer l'irrigation et à promouvoir l'utilisation d'autres intrants. Les besoins d'investissement seront considérables, notamment si l'on inclut les dépenses d'infrastructure. La mauvaise santé de l'économie rendra difficile le financement de ces investissements, d'où l'importance du rôle de l'assistance extérieure à l'appui de cet effort global.

41. La croissance agricole risque d'être freinée par le marasme de la demande dans certains pays en développement mais, dans d'autres, on manque de ressources et de technologies pour accroître la production. En conséquence, les importations nettes de produits alimentaires en provenance des pays développés continueront à augmenter, mais beaucoup moins vite que par le passé. En l'an 2000, les besoins nets d'importations céréalières devraient être de l'ordre de 110 millions de tonnes, contre quelque 70 millions de tonnes au milieu des années 80 et seulement 20 millions de tonnes au début des années 70. Certains pays ne pourront pas couvrir tous leurs besoins par des importations commerciales. Les transferts de produits alimentaires à des conditions de faveur resteront donc une constante des relations internationales dans le secteur alimentaire et agricole. C'est ici qu'interviennent les problèmes de commerce extérieur et d'ajustement. Certains des pays qui

continueront à avoir besoin d'importations alimentaires à des conditions de faveur sont précisément ceux qui ne peuvent pas accroître les recettes qu'ils tirent de l'exportation d'autres produits agricoles (par exemple le sucre), principalement à cause du protectionnisme agricole des pays qui ont des excédents alimentaires à exporter.

42. Les efforts de libéralisation du commerce international des produits agricoles devraient aider les pays à déficit vivrier à accroître leurs exportations de produits agricoles et donc à être mieux à même de financer leurs importations alimentaires. Certains pays en développement importateurs de produits alimentaires pourraient subir une perte nette à court terme à cause de cette libéralisation des échanges du fait d'une hausse des cours mondiaux des céréales. Les retombées positives et négatives pour les pays en développement d'une réforme des politiques agricoles et d'une libéralisation des échanges resteront d'une brûlante actualité au cours des années à venir. En l'absence d'une réduction importante de la protection des produits que les pays en développement produisent à bas coût, on peut s'attendre à ce que l'excédent net que ces pays tirent de leurs exportations agricoles continue à diminuer en termes réels, sur la lancée d'une tendance déjà bien enracinée.

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	<p>SJS 3/2 Mars 1989</p>
	聯合國糧食及農業組織	
	FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS	
	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE	
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	

Points 2 et 3 de
l'ordre du jour provisoire

DISTRIBUTION RESTREINTE
Liste spéciale

TROISIEME SESSION CONJOINTE SPECIALE
DU COMITE DU PROGRAMME ET DU COMITE FINANCIER
SUR L'EXAMEN DE LA FAO

18 - 26 mai 1989

Objectifs, rôle, priorités et stratégies de la FAO
Opérations de terrain de la FAO

Note d'envoi

Objectifs, rôle, priorités et stratégies de la FAO -
Rapport des experts

Opérations de terrain de la FAO - Rapport des experts

NOTE D'ENVOI

Au cours de leur première session conjointe spéciale sur l'examen de la FAO (mai 1988), le Comité du programme et le Comité financier ont établi les mandats relatifs aux études sur les objectifs, le rôle, les priorités et les stratégies de la FAO et sur les opérations de terrain de la FAO et ils ont choisi les deux groupes d'experts chargés de mener ces études.

A leur deuxième session conjointe spéciale (septembre 1988), les Comités ont examiné l'état d'avancement des études et sont convenus que les deux Groupes d'experts soumettraient leur rapport définitif en février 1989, pour que les deux Comités en soient saisis à leur troisième session conjointe spéciale de mai 1989.

Les experts ont remis leurs rapports accompagnés des lettres reproduites ci-après. Les textes, dont l'original est en anglais, ont été traduits et, avec l'accord des deux Présidents, sont transmis ci-joint simultanément à tous les membres des deux Comités.

Les mandats relatifs aux deux études stipulent que les Comités souhaitent examiner ces rapports en même temps que les observations du Directeur général. Celles-ci sont présentées dans le rapport du Directeur général, contenu dans le document SJS 3/3.

TRADUCTION

Le 27 février 1989

Rapport sur les priorités, le rôle, les objectifs et les stratégies
de la FAO

Monsieur le Directeur général,

J'ai l'honneur de vous présenter ci-joint, pour examen et transmission au Comité du programme et au Comité financier, le rapport du Groupe d'experts chargé d'étudier les priorités, le rôle, les objectifs et les stratégies de la FAO dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture.

Ce rapport est le produit unanime des efforts que nous avons faits pour comprendre, analyser et évaluer les questions soulevées dans notre mandat.

Au nom de mes collègues et en mon nom personnel, je tiens à vous remercier sincèrement, ainsi que vos collaborateurs, du soutien fonctionnel et administratif que vous nous avez apporté avec tant de générosité et d'efficacité pendant notre étude. La tâche qui nous était confiée était difficile; l'accomplir a été passionnant sur le plan professionnel et enrichissant sur le plan personnel. Nous espérons que nos travaux feront un apport utile aux délibérations en cours qui visent à faire de la FAO une institution toujours plus solide.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur général, l'assurance de notre haute considération.

Just Faaland
(rapporteur)

TRADUCTION

Le 14 février 1989

Monsieur le Directeur général,

Objet: Rapport du Groupe d'experts sur les opérations de terrain
de la FAO

Nous avons l'honneur de vous présenter ci-joint, pour transmission au Comité du programme et au Comité financier, le Rapport du Groupe d'experts sur les opérations de terrain de la FAO.

Nous tenons à saisir cette occasion de vous remercier de nous avoir si généreusement consacré votre temps, et de nous avoir fait profiter de vos avis et de votre expérience.

Suivant votre exemple, les fonctionnaires de la FAO, au siège comme sur le terrain, se sont longuement entretenus avec nous, et nous ont fait connaître librement et franchement leur avis; nous leur en sommes reconnaissants.

Nous avons également pu compter sur d'excellents services administratifs et de secrétariat, qui nous ont été fort utiles.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de nos sentiments les plus distingués.

C. Srinivasa Sastry
(rapporteur)

Patrick Alleyne

Kurt Jansson

Salim Sarraf

David Smith

TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE

Pages

Rapport du Groupe d'experts sur les priorités, le rôle,
les objectifs et les stratégies de la FAO

1 - 101

DEUXIEME PARTIE

Rapport du Groupe d'experts sur les opérations de
terrain de la FAO

103 - 148

PREMIERE PARTIE

RAPPORT

DU

GROUPE D'EXPERTS

SUR

LES OBJECTIFS, LE ROLE, LES PRIORITES ET LES STRATEGIES DE LA FAO

M. Just Faaland (Rapporteur)

M. Gonzalo J. Facio

M. John P. Lewis

M. Parvez Masud

M. Chohei Nagata

M. Abdoulaye Sawadogo

M. Bukar Shaib

M. Sami Sunna

TABLE DES MATIERES

Paragraphes

INTRODUCTION

- A. Résolution 6/87 de la Conférence
- B. Décisions prises par le Comité du programme et le Comité financier (mandat)
- C. Exécution du mandat
- D. Structure du rapport

CHAPITRE PREMIER: L'EVOLUTION DE L'ALIMENTATION ET DE L'AGRICULTURE MONDIALES DANS LES ANNEES 90 ET AU-DELA

1.1 - 1.39

- A. L'équilibre général de l'offre et de la demande dans le système agricole mondial 1.6 - 1.10
- B. Commerce international et Division du travail dans l'agriculture mondiale 1.11 - 1.16
- C. La mission de la FAO élargie au développement rural 1.17 - 1.23
- D. Interventions nécessaires dans une agriculture mondiale axée (principalement) sur le marché 1.24
- E. Les pêches 1.25 - 1.28
- F. Les forêts 1.29 - 1.30
- G. La protection de l'environnement 1.31 - 1.39

CHAPITRE DEUX: LES PRINCIPAUX OBJECTIFS ET ROLES DE LA FAO

2.1 - 2.44

- A. Principaux objectifs 2.5 - 2.16
 - a. Amélioration de la productivité et de la gestion des ressources 2.6 - 2.7
 - b. Conservation des ressources naturelles et protection de l'environnement 2.8
 - c. Promotion des ressources humaines 2.9
 - d. Amélioration de la nutrition, innocuité des aliments et normes alimentaires 2.10
 - e. L'amélioration des conditions de vie des pauvres et des catégories les plus défavorisées 2.11
 - f. Ajustement des politiques de production, de distribution et de commercialisation des produits alimentaires et agricoles 2.12
 - g. Une meilleure information sur l'agriculture, les forêts, les pêches et la nutrition 2.13
 - h. Evaluation des grands objectifs 2.14 - 2.16
- B. Principaux rôles de la FAO 2.17 - 2.41
 - a. Renforcement de la FAO comme centre mondial d'information 2.19 - 2.21
 - b. Renforcement du rôle de la FAO en matière de politiques 2.22 - 2.30
 - c. Rôle de la FAO dans la recherche et le transfert de technologie 2.31 - 2.33
 - d. Projets de terrain 2.34 - 2.36
 - e. Le Nouvel ordre économique international 2.37 - 2.41
- C. Evaluation d'ensemble 2.42 - 2.44

CHAPITRE TROIS: LES STRATEGIES MONDIALES ET REGIONALES DE LA FAO ET LEUR PERTINENCE	3.1 - 3.27
A. Stratégies générales	3.1 - 3.5
B. Stratégie de l'action de la FAO	3.6 - 3.19
a. Focalisation	3.7 - 3.9
b. Harmonisation	3.10 - 3.12
c. Décentralisation et régionalisation	3.13 - 3.18
d. Participation accrue des Etats Membres à la coopération technique	3.19
C. Planification des activités de la FAO	3.20 - 3.27
a. Plan à long terme	3.21 - 3.23
b. Plan ou objectifs à moyen terme	3.24 - 3.27
CHAPITRE QUATRE: L'ETABLISSEMENT DES PRIORITES ET DU BUDGET	4.1 - 4.42
A. Etablissement des priorités	4.1 - 4.12
B. Processus d'établissement du budget et de contrôle concernant les priorités	4.13 - 4.16
C. Questions de nature conjoncturelle	4.17 - 4.42
a. Nature des priorités	4.18 - 4.27
b. Mode de présentation des propositions budgétaires	4.28 - 4.34
c. Rôle des organes directeurs	4.35 - 4.42
CHAPITRE CINQ: MOYENS INSTITUTIONNELS ET AJUSTEMENT	5.1 - 5.22
A. Modalités des travaux de terrain	5.4 - 5.6
B. Structures intersectorielles d'organisation.	5.7 - 5.10
C. Effectifs et réorganisation	5.11 - 5.17
D. Ressources et mise en oeuvre des recommandations	5.18 - 5.22
CHAPITRE SIX: LA FAO DANS LE SYSTEME INTERNATIONAL	6.1 - 6.83
A. Les activités du Système des Nations Unies dans l'alimentation, l'agriculture et le développement rural	6.1 - 6.6
B. Relations avec les organes de financement	6.7 - 6.30
a. PNUD	6.7 - 6.13
b. FNUAP	6.14 - 6.16
c. PNUE	6.17 - 6.21
d. FISE	6.22 - 6.23
e. PAM	6.24 - 6.30
C. Relations avec les organismes de prêts	6.31 - 6.41
a. Banque mondiale	6.31 - 6.38
b. FIDA	6.39 - 6.40
c. Banques régionales de développement	6.41
D. Relations avec d'autres institutions	6.42 - 6.73
a. Nations Unies	6.42 - 6.46
b. ONUDI	6.47 - 6.53
c. OIT	6.54 - 6.61
d. OMS	6.62 - 6.65
e. AIEA	6.66 - 6.68

f. CNUCED et GATT	6.69 - 6.71
g. CMA	6.72
h. GCRAI	6.73
E. Avantage comparatif	6.74 - 6.83
<u>CHAPITRE SEPT: RESUME</u>	7.1 - 7.64
I. La situation actuelle de la FAO	7.3 - 7.6
II. L'évolution de l'alimentation et de l'agriculture mondiales dans les années 90 et au-delà (Chapitre Premier)	7.7 - 7.13
III. Les principaux objectifs et rôles de la FAO (Chapitre Deux)	7.14 - 7.27
A. Principaux objectifs	7.14
B. Principaux rôles	7.15
a. Renforcement du rôle de la FAO comme centre global d'information	7.16 - 7.17
b. Renforcement du rôle d'analyse des politiques	7.18 - 7.21
c. Rôle de la FAO dans la recherche et le transfert de technologie	7.22 - 7.23
d. Projets de terrain	7.24 - 7.25
e. Le Nouvel ordre économique international	7.26
C. Evaluation d'ensemble	7.27
IV. Les stratégies mondiales et régionales de la FAO et leur pertinence (Chapitre Trois)	7.28 - 7.32
A. Stratégies	7.28 - 7.30
B. Plans à long et à moyen terme	7.31 - 7.32
V. L'établissement des priorités et du budget (Chapitre Quatre)	7.33 - 7.40
A. Etablissement des priorités	7.33 - 7.34
B. Transparence budgétaire et priorités	7.35 - 7.37
C. Le rôle des organes directeurs	7.38 - 7.40
VI. Les moyens institutionnels et l'ajustement (Chapitre Cinq)	7.41 - 7.53
A. Modalités de réalisation des projets	7.44 - 7.45
B. Structures pluridisciplinaires d'organisation	7.46
C. Personnel et réorganisation	7.47 - 7.49
D. Ressources et mise en oeuvre des recommandations	7.50 - 7.53
VII. La FAO dans le système international (Chapitre Six)	7.54 - 7.64
A. Relations avec le PNUD	7.55 - 7.58
B. Relations avec la Banque mondiale	7.59 - 7.61
C. Relations avec le PAM	7.62
D. Relations avec l'ONUDI	7.63
E. Avantage comparatif	7.64

INTRODUCTION

A. Résolution 6/87 de la Conférence

Par la Résolution 6/87 adoptée à la vingt-quatrième session de la Conférence de la FAO (7 au 27 novembre 1987), le Comité du Programme et le Comité financier, travaillant conjointement et assistés d'un petit nombre d'experts, ont été chargés d'examiner "le rôle, les priorités, les objectifs et les stratégies de la FAO en matière d'alimentation et d'agriculture". La résolution stipulait que l'examen serait mené "compte tenu de la situation et des tendances de l'alimentation et de l'agriculture dans le monde et des décisions de la Conférence, des conférences régionales et des conférences spéciales, ainsi que de la nécessité de réaliser et de promouvoir l'instauration d'un nouvel ordre économique international dans le domaine de compétence de la FAO".

B. Décisions prises par le Comité du programme et le Comité financier (mandat)

A leur Première session conjointe spéciale qui s'est tenue en mai 1988, le Comité du programme et le Comité financier ont approuvé le mandat des experts chargés de l'étude des objectifs, du rôle, des priorités et des stratégies de la FAO ainsi que la composition du Groupe d'experts.

A l'initiative du Directeur général, il a été décidé de mener deux études supplémentaires: (i) une étude des opérations de terrain de la FAO et (ii) une étude des questions administratives. Il y aura inévitablement, un certain chevauchement entre ces trois études parallèles.

Pour l'étude sur les objectifs, le rôle, les priorités et les stratégies de la FAO, les experts ci-après ont été choisis:

- M. Just Faaland (Norvège) - Rapporteur
- M. Gonzalo J. Facio (Costa Rica)
- M. John P. Lewis (Etats-Unis)
- M. Muhammad Parvez Masud (Pakistan)
- M. Chohei Nagata (Japon)
- M. Abdoulaye Sawadogo (Côte d'Ivoire)
- M. Bukar Shaib (Nigéria)
- M. Sami Sunna (Jordanie)

1. Le mandat, établi par les Comités, est le suivant:

Objet

2. L'objet principal de l'étude est de renforcer la capacité de la FAO de faire face aux défis à venir avec une efficacité et un rendement accrus.

Façon d'aborder la question

3. L'étude consisterait en un examen de l'évolution future possible de l'alimentation et de l'agriculture mondiales, telle qu'ébauchée dans l'annexe du document SJS 1/4. Il faudrait tenir compte des études de la FAO relatives à la question.

4. A la lumière de cet examen, et compte dûment tenu de la Résolution 6/87 et du rapport de la Première session conjointe spéciale, l'étude couvrirait les points suivants:
- i) le rapport entre le mandat global de la FAO, tel qu'énoncé dans les Textes fondamentaux, et les objectifs de l'Organisation;
 - ii) l'adaptation des rôles de la FAO aux situations d'avenir, en insistant sur son rôle de conseil en matière de politiques;
 - iii) les mesures propres à garantir que les processus de budgétisation, de comptabilité et de planification de la FAO fassent clairement apparaître le lien entre les stratégies, les priorités, les activités prévues et l'affectation des ressources;
 - iv) la pertinence des stratégies mondiales et régionales de la FAO, telles qu'approuvées par les organes directeurs;
 - v) la capacité de la FAO de répondre aux besoins croissants des Etats Membres en matière d'assistance;
 - vi) les mesures à recommander sur les points mentionnés plus haut, en vue de renforcer les programmes futurs de la FAO et leur impact.
5. L'étude devrait accorder une attention spéciale au rôle de la FAO dans la promotion et l'établissement du nouvel ordre économique international ainsi qu'aux relations de la FAO avec d'autres institutions du système des Nations Unies s'occupant du développement agricole et rural des Etats Membres.

C. Exécution du mandat

Par décision ultérieure des deux Comités, la soumission de notre rapport a été fixée au mois de février 1989.

Nous avons eu accès à tous les documents et textes publiés ou inédits de la FAO dont nous avons besoin, y compris aux documents établis pour la Première session conjointe spéciale. Le Directeur général et les fonctionnaires concernés de la FAO nous ont apporté tout le soutien et tout le concours voulus; en particulier le secrétariat a rédigé des documents de travail et, à notre demande, nous a fourni tous les renseignements supplémentaires dont nous pouvions avoir besoin dans notre travail. Les visites que nous avons faites à d'autres agences se sont révélées très utiles.

Nous avons exécuté notre mandat selon le calendrier suivant:

25 juillet au 5 août 1988: Première réunion, à Rome, de tous les membres du Groupe. Nous sommes entretenus avec le Directeur général et avons assisté à des réunions d'orientation très approfondie avec les Présidents du Comité du programme et du Comité financier et le secrétariat. Des exposés oraux, complétés par des notes écrites, ont ainsi ajouté à l'information que nous avons tirée des documents mentionnés dans le mandat. Nous avons également tenu une réunion conjointe avec les experts chargés d'examiner les opérations de terrain de la FAO.

21 au 22 septembre 1988: Le rapporteur s'est rendu à Rome pour présenter la mission du Groupe d'experts au Comité du programme et au Comité financier à leur deuxième session conjointe spéciale et pour entendre les observations que les membres des comités avaient à formuler sur le mandat du Groupe.

7 septembre au 8 novembre 1988: Les membres du Groupe se sont rendus auprès de diverses agences et institutions des Nations Unies:

- i) MM. Bukar Shaib et Sawadogo au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) à Nairobi (7-8 septembre);
- ii) MM. Faaland, Lewis et Bukar Shaib à la Banque mondiale et à la Banque interaméricaine de développement à Washington (12-13 octobre);
- iii) M. Faaland à l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) à Washington (14 octobre);
- iv) MM. Faaland et Lewis aux Nations Unies et au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à New York (17-18 octobre);
- v) M. Faaland au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE) et au Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP) à New York (17 octobre);
- vi) MM. Faaland, Facio, Nagata et Sunna à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) à Vienne (24-25 octobre);
- vii) MM. Faaland, Facio, Nagata et Sunna à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), à l'Organisation internationale du travail (OIT), à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) à Genève (26-28 octobre);
- viii) Tous les membres du Groupe au Fonds international de développement agricole (FIDA) (3 novembre) et au Conseil mondial de l'alimentation (CMA) à Rome (7 novembre);
- ix) Tous les experts sauf M. Lewis au Programme alimentaire mondial (PAM) à Rome (8 novembre).

2 au 7 novembre 1988: Tous les membres du Groupe se sont réunis à Rome pour faire le point des activités déjà menées et se mettre d'accord sur un programme de travail. Nous avons rédigé et revu une première version provisoire de textes portant sur divers points de notre mandat. Nous nous sommes également mis d'accord sur les grandes lignes du rapport. Le rapporteur a par la suite compilé la première version complète du rapport.

9 au 13 janvier 1989: Tous les membres du Groupe, sauf M. Masud, se sont réunis à Rome pour examiner la première version du rapport complet. Nous nous sommes entretenus avec le rapporteur et un des membres du Groupe chargé d'étudier les opérations de terrain de la FAO et, avec eux, nous avons également assisté à une réunion d'information avec les conseils en gestion qui étudient la politique de personnel et les procédures de la FAO. A la suite de cette discussion entre experts, le rapporteur a établi un projet de rapport final.

20 au 27 février 1989: Nous nous sommes tous réunis à l'exception de M. Abdoulaye Sawadogo pour revoir et approuver le rapport final devant être soumis aux Présidents des Comités.

D. Structure du rapport

Au cours de nos débats, nous avons réfléchi à tous les points de notre mandat. Toutefois, dans notre rapport, nous avons trouvé plus commode de présenter nos analyses et conclusions sous une forme un peu différente:

- Chapitre Premier: L'évolution de l'alimentation et de l'agriculture mondiales dans les années 90 et au-delà (paragraphe 3 du mandat);
- Chapitre Deux: Les principaux objectifs et rôles de la FAO (points (i) et (ii) du paragraphe 4 et partie du paragraphe 5 du mandat);
- Chapitre Trois: Les stratégies mondiales et régionales de la FAO et leur pertinence (point (iv) du paragraphe 4 du mandat);
- Chapitre Quatre: Etablissement des priorités et du budget (point (iii) du paragraphe 4 du mandat);
- Chapitre Cinq: Les moyens institutionnels et l'ajustement (point (v) du paragraphe 4 du mandat);
- Chapitre Six: La FAO dans le Système international (partie du paragraphe 5 du mandat).

Dans tout le rapport, nous avons tiré des conclusions et formulé des recommandations (point (vi) du paragraphe 4 du mandat). Dans le dernier chapitre, le chapitre Sept, intitulé Résumé, nous présentons sous forme narrative les grands thèmes et les principales conclusions de notre examen. Ce résumé est inévitablement sélectif et ne saurait se substituer aux chapitres précédents, qui présentent les questions de façon plus complète.

Nous tenons à remercier le Secrétariat de l'aide qu'il nous a apportée. A tous les stades de notre travail, nous avons pu obtenir des renseignements sur les sujets traités dans notre rapport et discuter officieusement certaines de nos conclusions et recommandations, avec des cadres de direction ce qui nous a permis d'étoffer l'information dont nous disposions.

CHAPITRE PREMIER

L'EVOLUTION DE L'ALIMENTATION ET DE L'AGRICULTURE MONDIALES DANS LES ANNEES 90 ET AU-DELA

- 1.1 Le secteur agricole, y compris les forêts et les pêches, reste le secteur le plus important de l'économie mondiale. Il produit des aliments, des fibres et autres matériaux et fait directement vivre environ 50 pour cent de la population du globe et 60 pour cent de la population des pays en développement. En outre, vu cette importance, c'est de l'agriculture que peut dépendre l'équilibre à long terme ou la détérioration des ressources naturelles, la stabilité ou le désordre politiques. Elle peut soutenir ou saper la prospérité mondiale.
- 1.2 Le monde reste affligé de maux qui sont la faim, la misère, la dégradation de l'environnement, l'épuisement des ressources non renouvelables, les écarts croissants entre pays riches et pays pauvres et entre riches et pauvres d'un même pays. Pour différents qu'ils soient, ces problèmes ne pourront être résolus sans une croissance bien menée, durable et équitable de l'agriculture dans les pays pauvres et sans la suppression, au niveau international, du protectionnisme et des subventions excessives à l'agriculture. Un développement agricole bien conçu peut dans une grande mesure permettre de conserver les ressources naturelles et de maintenir l'environnement salubre qui est essentiel au bien-être des générations présente et futures. Dans un monde de plus en plus interdépendant, toutes les nations auraient avantage à ce que l'économie mondiale soit renforcée, les ressources mieux gérées et la population stabilisée et mieux nourrie.
- 1.3 L'agriculture mondiale traverse actuellement une crise. En dépit des grands progrès qu'ont faits la technologie et la production, de nombreux pays en développement voient se ralentir leur croissance agricole, s'accroître leur dépendance à l'égard des importations alimentaires et s'élever les dettes qui étouffent le développement et répandent la misère parmi les pauvres. En outre, la croissance démographique fait subir des tensions sans précédent à l'écosystème terrestre, l'environnement se dégrade et on exploite les ressources naturelles sans se soucier de leur renouvellement. L'agriculture durable n'est pas encore une réalité.
- 1.4 Par ailleurs, le système alimentaire mondial se polarise de plus en plus. A un extrême, certaines régions du monde et certains secteurs de produits vont vers des excédents chroniques, qui ne trouvent pas facilement de débouchés commerciaux; à l'autre extrême, certains pays et certaines régions pauvres subissent les effets conjugués d'une mauvaise nutrition, d'une croissance démographique rapide et d'un accroissement insuffisant de la production alimentaire et du revenu global et ils n'ont pratiquement pas les moyens d'acheter à des conditions commerciales les aliments dont ils ont besoin. Les politiques agricoles mondiales devraient s'efforcer de répondre aux deux problèmes que représentent des pénuries chroniques et des excédents chroniques. Les évaluer et tenter de les résoudre devrait être au centre des préoccupations de la FAO.

- 1.5 Notre mandat nous demandait d'examiner l'évolution possible de l'alimentation et de l'agriculture mondiales selon les grandes lignes exposées à l'Annexe au document SJS 1/4 intitulée Evolution possible de l'alimentation et l'agriculture mondiales d'ici la fin du siècle et au-delà. Pour faciliter la lecture de notre rapport, nous avons résumé les principales conclusions de l'Annexe dans l'encadré qui suit. Nous présentons ensuite nos observations sur certaines de ces conclusions.

Principales conclusions de l'Annexe au document SJS 1/4

A l'échelle mondiale

i) Jusqu'à la fin du siècle, l'agriculture devrait pouvoir, sans rencontrer d'obstacles majeurs, accroître la production au niveau mondial au rythme nécessaire pour faire face à la croissance de la demande solvable qui, selon les projections, serait de 2,1 pour cent par an de 1983/85 à l'an 2000. A moyen terme toutefois, il est indispensable de s'assurer que le potentiel d'accroissement de la production qui existe dans certaines régions du monde est bien en fait exploité.

ii) De nombreux pays en développement ont une demande latente qui pourrait s'accroître beaucoup plus rapidement; néanmoins, au niveau mondial, le ralentissement prévu de la croissance de leur demande solvable traduit leurs sombres perspectives économiques.

iii) Dans cette conjoncture de la demande et compte tenu de la persistance de la sous-alimentation, il faudra continuer à prévoir des interventions directes ciblées pour assurer un niveau minimum de consommation alimentaire aux pauvres et l'aide alimentaire continuera à jouer un rôle dans ces interventions.

iv) Comme l'agriculture fait vivre un fort pourcentage des pauvres des pays du tiers monde, c'est en accordant une forte priorité au développement agricole de ces pays que l'on pourra accélérer la croissance de l'agriculture et améliorer la nutrition à l'échelle du globe. Pour qu'une telle politique ait de bons résultats, il faut qu'elle s'intègre dans le cadre de programmes plus larges visant à stimuler l'économie agricole ou non agricole des pays en développement.

v) La réussite dépendra également de la libéralisation du commerce international des produits agricoles et notamment de l'adoption de réformes visant à ne pas encourager une production à fort prix de revient dans certains pays, en particulier certains pays industriels, par des mesures de soutien excessif et de restriction des échanges.

vi) L'essentiel est de veiller à ce que les pays agissent de manière coordonnée de façon à assurer une transition aussi peu douloureuse que possible vers des relations commerciales plus ordonnées.

vii) Dans le domaine de la recherche agricole, il s'agit de diriger les efforts de recherche vers les domaines (écologie, cultures, élevage, systèmes agricoles, surtout dans les pays en développement) qui seront les plus rentables notamment sur le plan de la réduction de la pauvreté et de l'amélioration de la nutrition.

viii) Le souci de l'environnement occupe à juste titre une place de plus en plus grande dans les stratégies de développement. Dans les pays du tiers monde, il faut renverser la tendance à une dégradation des ressources et empêcher que cette tendance ne revienne lorsque la production agricole sera plus intensive. Dans les pays développés, les problèmes principaux concernent l'application excessive de produits chimiques et l'élevage intensif.

ix) Dans le secteur des pêches comme dans celui des forêts, les ressources se font de plus en plus rares. Dans le secteur des pêches, l'exploitation des espèces particulièrement prisées touche à ses limites. Dans le secteur des forêts, il faudra investir des capitaux considérables dans la conservation et le reboisement pour compenser les énormes dégâts que la demande de terres et de bois de feu a fait subir aux forêts de nombreux pays en développement.

Problèmes plus spécifiques aux pays développés

x) Les pays d'Europe à économie planifiée ont déjà lancé ou envisagent de lancer des réformes qui pourraient avoir des effets importants sur la production et sur la demande alimentaires. Les grandes préoccupations des pays développés à économie de marché devront être de ralentir progressivement la croissance agricole de manière concertée et ordonnée et de libéraliser les régimes commerciaux.

Problèmes plus spécifiques aux pays en développement

xi) Dans les pays en développement, la population continuera de s'accroître à un rythme rapide, bien qu'un peu ralenti par rapport au passé. En Afrique subsaharienne, qui est aux prises avec d'énormes problèmes de pauvreté et de sous-alimentation, le taux de croissance démographique, qui est déjà très élevé, s'accroîtra. Dans tous les pays en développement et surtout ceux qui manquent de terres, la réussite des efforts visant à augmenter la production reposera de plus en plus sur le maintien et le renforcement des programmes de recherche, sur le transfert et la diffusion de techniques permettant d'accroître les rendements et sur la mise en place d'ensembles appropriés d'intrants, de services de soutien et d'incitations économiques.

A. L'équilibre général de l'offre et de la demande dans le système agricole mondial

1.6 On ne saurait prévoir l'évolution future de l'alimentation et de l'agriculture mondiale sans faire des projections de l'offre et la demande reposant sur des hypothèses. Bien qu'aucune de ces projections ne soit infallible, il faut néanmoins qu'elles soient faites, évaluées et comparées pour les besoins de la planification nationale.

1.7 L'Annexe du document SJS 1/4 souligne à juste titre les dangers que présentent des sautes d'humeur allant d'un pessimisme excessif à un optimisme excessif lorsqu'il s'agit de décider si l'humanité sera à l'avenir suffisamment approvisionnée en produits alimentaires. Toutefois, les estimations que cette annexe présente sur les rapports entre l'offre et la demande mondiale pour les 20 prochaines années sont elles-mêmes extrêmes. Il y est dit avec assurance que la planète est capable de produire assez de vivres pour faire face à toute

croissance probable de la demande de produits agricoles. Selon ses projections, la demande mondiale d'ici l'an 2000 augmenterait d'un peu plus de 2 pour cent par an, 1 pour cent dans les pays développés et 3,1 pour cent dans les pays en développement. Etant donné ce que l'on sait de l'effet stimulant qu'exerce la recherche agricole sur la croissance, il est évident, déclare l'Annexe, que l'offre devrait pouvoir augmenter plus vite que la demande. Il est donc probable que, dans les années à venir, le monde connaîtra des excédents de vivres et de fibres plutôt que des pénuries. Le frein viendra de la demande solvable plutôt que de la capacité de production.

1.8 On peut émettre des doutes sur les perspectives de l'offre comme sur celles de la demande et, pour les 10 à 20 prochaines années, il semble que le marché aura tendance à se resserrer. Quant à l'offre, il n'était peut-être pas possible de poursuivre au même rythme les énormes progrès qu'à enregistrés la production céréalière pendant les années 70: dans de vastes parties du monde, des terres marginales très soumises à l'érosion ont été mises en production et dans certaines régions, les nappes d'eau souterraines ont été rapidement épuisées. Il est vrai que les techniques de la Révolution verte peuvent encore s'étendre à de nouveaux utilisateurs; certains pays ont réussi à adapter ces techniques de manière très fructueuse et d'autres pays en développement qui, jusqu'à présent, n'ont pas du tout ou pas pleinement profité de ces innovations, pourraient en faire autant à condition que le cadre politique approprié soit en place. Toutefois, les réserves encore inutilisées de nouvelles techniques agricoles sont plus maigres qu'elles ne l'étaient il y a 15 ans. Malgré leur vigueur, les programmes de recherche n'ont pas donné de résultats aussi spectaculaires ces derniers temps. La biotechnologie, pour fascinante qu'elle soit et (comme nous l'expliquons plus tard dans ce rapport) peut-être fort importante à long terme, ne laisse espérer qu'un apport modeste à l'approvisionnement mondial en vivres et en fibres dans les 10 ou 20 prochaines années.

1.9 Sur le plan de la demande, les changements dépendront dans une grande mesure du revenu, de la population et des préférences des consommateurs. Au cours des années 80, la croissance du revenu des deux géants du monde en développement que sont la Chine et l'Inde s'est accélérée. Si cette accélération se poursuit, les énormes populations de ces pays atteindront des niveaux de revenu qui vont de pair avec une forte augmentation de la demande alimentaire. Il est possible que la demande de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est s'accélère également si les réformes en cours stimulent la consommation (elles pourraient toutefois stimuler aussi la production alimentaire). Si les pays d'Amérique latine surmontent leur crise de la dette, l'effet sur la demande pourrait être semblable, et si une grande partie de l'Afrique prend un tournant comme elle devrait le faire dans les 20 prochaines années, la demande alimentaire de ce continent, longtemps très réprimée, explosera. Quant à la demande de produits de l'élevage, elle devrait progresser à des rythmes plus rapides, notamment dans les pays à revenu intermédiaire.

1.10 En résumé, les prévisions macroéconomiques présentées dans l'Annexe se révéleront peut-être exactes, mais il faut être prêt à faire face à un marché agricole mondial plus tendu que ce document ne le projette.

B. Commerce international et Division du travail dans l'agriculture mondiale

- 1.11 L'Annexe décrit la répartition entre pays en développement et pays développés de la production agricole supplémentaire d'une manière qui nous paraît raisonnable dans l'ensemble. Nous souscrivons à l'idée de privilégier l'expansion de l'agriculture du tiers monde par rapport aux pays développés mais nous avancerions des arguments quelque peu différents.
- 1.12 Il est exact que la répartition actuelle de l'agriculture mondiale a un coût économique. Dans les convictions de protection et de subvention où ils opèrent, les secteurs agricoles des pays de l'OCDE absorbent beaucoup plus de ressources qu'il n'en faudrait pour produire un volume équivalent dans le tiers monde.
- 1.13 Il est vrai que cette politique de protection de l'agriculture qu'ont menée les pays de l'OCDE s'est accompagnée de gros investissements dans la recherche et le développement qui ont probablement augmenté la production mondiale plus vite que ce n'aurait été le cas dans le passé dans des conditions de marché entièrement libres. Néanmoins, dans presque tous les pays, la recherche agricole a toujours été en grande majorité une activité du secteur public. Il en est encore ainsi aujourd'hui dans une très grande mesure, même dans les pays de l'OCDE. Il appartiendrait donc aux responsables de la politique publique internationale de veiller à ce que les gains économiques qui accompagneraient un déplacement vers le tiers monde de la production agricole supplémentaire n'aillent pas de pair avec un ralentissement mondial de l'innovation. L'investissement qu'a fait la communauté des donateurs dans le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) représente un pas dans cette direction.
- 1.14 L'autosuffisance alimentaire a une forte connotation politique. Elle est associée à la sécurité alimentaire et également aux questions de l'emploi rural et du régime de sécurité foncière. En même temps, elle ne doit pas se faire au prix d'une forte hausse des prix à la consommation, ni d'une perte de compétitivité sur le marché international. A notre avis, l'avantage comparatif est un meilleur critère sur lequel fonder la division internationale du travail dans l'agriculture mondiale que ne le pensent certains analystes, y compris, semble-t-il, certains fonctionnaires de la FAO. Dans l'ensemble, le tiers monde aurait à gagner d'une libéralisation des marchés mondiaux, non seulement dans le secteur des céréales et des produits tropicaux traditionnels mais dans le type de créneaux que beaucoup d'exportateurs entreprenants de pays en développement ont découverts, notamment celui des exportations de produits maraîchers et de produits de la mer. En même temps, dans la mesure où les revenus du tiers monde augmenteront, les pays en développement constitueront de meilleurs débouchés pour certains produits de pays de l'OCDE à climat tempéré, surtout les aliments du bétail. On a trop tendance à penser qu'il est faisable, et à plus forte raison souhaitable, d'arriver à l'autosuffisance au niveau de chaque pays; de même que dans certains milieux politiques, on a trop tendance à privilégier la production vivrière destinée au marché intérieur par rapport aux cultures d'exportation. Même si dans les années à venir,

l'offre alimentaire mondiale n'est pas excessive par rapport à la demande, la sécurité alimentaire nationale, sous-régionale et familiale sera davantage fonction des revenus et de la distribution de ces revenus que de la production vivrière du pays.

1.15 L'Annexe envisage une politique commerciale agricole reposant sur un "partage du marché" en alternative à une autre option "radicale" de libre échange. Nous sommes prêts à envisager la première option à titre de transition. Les forces politiques qui étayent le protectionnisme agricole des pays de l'OCDE sont puissantes et bien enracinées. Il ne sera pas possible de les extirper du jour au lendemain. Mais le tiers monde (ainsi que collectivement le monde entier) aura intérêt à ce que les pays en développement négocient aussi vigoureusement qu'ils le peuvent dans le cadre des négociations d'Uruguay, au GATT et ailleurs, comme dans celui de la Convention de Lomé et de l'Initiative de la Cuvette des Caraïbes, pour obtenir une libéralisation aussi marquée que possible du commerce des produits agricoles. Les pays en développement ont donc beaucoup plus à gagner à une ouverture des marchés agricoles des pays développés qu'à une fermeture de leurs propres marchés.

1.16 L'évolution future du commerce mondial des produits agricoles implique un rôle pour la FAO. La FAO est l'agence technique multilatérale qui se spécialise dans l'agriculture. Son champ d'action recouvre toute l'agriculture mondiale, telle qu'elle est pratiquée dans tous les continents et dans tous les blocs de pays. Les Etats Membres qui détiennent l'Organisation et qui la dirigent lui demandent, en fait lui prescrivent, d'utiliser ses compétences pour influencer sur les questions de politique agricole. On pousse sans cesse la FAO à présenter aux pays en développement des recommandations concernant leurs options de politique. Or il serait bon que l'Organisation montre qu'elle a également pour mandat d'adresser des critiques pertinentes aux pays développés. En particulier, au cours des années à venir, elle devrait tenir les excès du protectionnisme agricole sous le feu des projecteurs.

C. La mission de la FAO élargie au développement rural

1.17 Actuellement, les analyses faites par le personnel de la FAO insistent sur la demande solvable lorsqu'elles raisonnent qu'il serait préférable que la production alimentaire augmente dans le tiers monde plutôt que dans le monde industriel: du fait que dans les pays pauvres, l'élasticité de la demande alimentaire par rapport au revenu est plus forte, tout progrès de la production agricole de ces pays augmentera la demande mondiale de vivres plus que ne le feraient des progrès équivalents dans la production alimentaire (et dans les revenus agricoles) dans les pays de l'OCDE. Toutefois, comme nous l'avons dit, nous ne sommes pas certains que, de toute façon, la demande mondiale sera inférieure à l'offre mondiale à moyen terme. Nous sommes donc plus enclins à souscrire à un autre argument du personnel de la FAO concernant la demande solvable des pays en développement, à savoir les raisons pour lesquelles la FAO a une mission qui va au-delà de l'agriculture au sens étroit du terme.

1.18 La FAO est chargée d'étudier, de faire connaître, de suivre et d'encourager l'agriculture et les autres industries à base de ressources biologiques en vue de promouvoir d'une part le bien-être des producteurs travaillant dans ces industries (y compris les

communautés et pays producteurs) et d'autre part le bien-être des consommateurs. C'est le souci de ces consommateurs qui explique l'intérêt inlassable que porte l'Organisation à la nutrition et à un mode de détermination des prix agricoles qui offre une incitation suffisante aux producteurs sans pour autant mettre les produits alimentaires hors de la portée des consommateurs.

- 1.19 Néanmoins, pour en revenir à l'aspect production, une bonne part du mandat de la FAO lui ordonne manifestement de s'intéresser aux participants du secteur agricole, et notamment aux participants pauvres de pays pauvres; et il ne s'agit pas uniquement de ceux qui exercent actuellement et directement des activités agricoles. L'Organisation s'intéresse au bien-être des familles agricoles en soi. Cela veut dire qu'elle s'intéresse à l'augmentation de la productivité des agriculteurs et travailleurs agricoles de pays en développement parce que c'est la seule façon de relever leur revenu réel. Mais si la production par agriculteur augmente, certains travailleurs seront évincés du secteur agricole et iront gonfler la main-d'oeuvre non agricole à moins que la demande solvable de produits agricoles n'augmente non seulement assez pour compenser la croissance de la population mais aussi la croissance de la productivité de la main-d'oeuvre.
- 1.20 Il est néanmoins essentiel que la FAO continue à s'intéresser à des domaines qui débordent celui de l'agriculture au sens étroit du terme. Moyennant de la chance et une bonne politique, une synergie s'exerce à mesure que la productivité de la main-d'oeuvre agricole progresse; l'augmentation des revenus qui en résulte fait monter la demande de biens et services non agricoles, dont la production accrue gonfle la demande solvable de produits alimentaires et autres produits agricoles. Ainsi l'expansion de la demande solvable peut freiner la réduction de l'emploi agricole sans toutefois complètement l'éliminer. Dans un pays en développement où l'agriculture est prospère et vigoureuse l'emploi agricole diminue presque toujours en pourcentage de la population active et même, à un certain moment, en nombre absolu. Une institution qui se soucie du bien-être des populations rurales doit donc éviter de traiter l'agriculture comme le secteur qui absorbe la main-d'oeuvre résiduelle. La FAO doit s'intéresser au développement rural dans une optique plus large et à toute une gamme de liens entre l'agriculture et les activités non agricoles.
- 1.21 Soulignons que la FAO n'a pas oublié que son mandat allait, au-delà de l'agriculture, au domaine plus large du développement rural et qu'il lui a été très difficile de relever ce défi. Le préambule de l'Acte constitutif de la FAO mentionne spécifiquement l'objectif "d'améliorer la condition des populations rurales" et depuis sa création, la FAO fournit aux Etats Membres un soutien dans leurs activités de développement rural. En outre, le mandat de l'Organisation dans le domaine du développement rural a été renforcé après la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural (CMRADR) de 1979. Le programme d'action adopté comprenait explicitement un vaste train de mesures et de politiques que les Etats Membres devaient adopter et mettre en oeuvre en vue d'améliorer les conditions de vie de la population rurale. Ce Programme stipule que la FAO doit régulièrement en suivre et en évaluer les résultats.

1.22 Les principes et les mesures recommandés par la CMRADR sont exprimés en termes très généraux et laissent à chaque pays le soin de décider de ce qui est réalisable sous l'angle politique, acceptable du point de vue social et viable sur le plan économique. Près de 10 ans après l'adoption de ce programme, aucune norme ne se dégage des schémas d'action et des priorités. La FAO s'est efforcée d'incorporer les principes de la CMRADR à ses propres programmes et, là encore, sans grand succès. Depuis 1980, elle a lancé des missions interagences de haut niveau dans 21 pays pour donner suite à la CMRADR. Malgré ces efforts, ainsi que plusieurs consultations régionales et toute une série de réunions interinstitutions, presque rien ne semble indiquer que des progrès fondamentaux aient été réalisés dans les pays membres.

1.23 Il serait bon de procéder à un examen critique des résultats obtenus depuis 10 ans par la CMRADR, examen qui serait de préférence mené par des consultants extérieurs et éventuellement en collaboration avec d'autres membres de l'Equipe spéciale du CAC sur le développement rural afin de voir ce que la FAO et d'autres institutions des Nations Unies peuvent en réalité accomplir lorsqu'elles abordent le vaste domaine du développement rural. Un tel examen de conscience est essentiel en vue d'identifier les parties du programme d'action qui pourraient faire l'objet d'une promotion plus vigoureuse et de préciser les sous-secteurs et les activités où la FAO et les autres institutions de la famille des Nations Unies peuvent jouer un rôle valable de manière économique. Cela dit, nous réitérons néanmoins qu'il est important que les responsabilités de la FAO aillent au-delà de l'agriculture. Il existe en particulier des possibilités d'action plus vigoureuse dans les agro-industries primaires, l'intégration de l'aquaculture dans les systèmes d'exploitation, l'agroforesterie, le développement des filières de commercialisation rurales et dans certaines activités non agricoles rémunératrices qui profitent à des tranches défavorisées de la population rurale comme les femmes, les paysans sans terre, les jeunes, les villages côtiers de pêcheurs et les populations de régions isolées.

D. Interventions nécessaires dans une agriculture mondiale axée (principalement) sur le marché

1.24 Nous suggérons que, selon les grandes lignes esquissées plus haut, l'on accepte l'avantage comparatif comme le premier principe devant déterminer la répartition du travail dans l'agriculture mondiale. Il faudrait néanmoins prévoir un certain nombre d'interventions du secteur public pour améliorer le fonctionnement brut du marché. Auxquelles de ces interventions la FAO pourrait-elle à juste titre participer? En guise d'introduction résumant les questions de fond examinées dans le présent rapport, nous suggérons que l'Organisation pourrait inscrire à son programme à moyen terme une demi-douzaine de séries de mesures.

- i) Afin de faire progresser l'équité sans sacrifier la croissance, les agences d'aide au développement agricole, y compris la FAO lorsqu'elle agit en sa qualité d'agence de développement, devraient continuer à infléchir leurs services et leurs programmes vers la petite agriculture.

- ii) La Communauté internationale devrait encourager les pays en développement à élargir et à améliorer leurs programmes de recherche agronomique, elle devrait acheminer davantage de ressources publiques consacrées à la recherche/développement dans le secteur agricole vers des programmes de recherche axés sur le développement et situés dans des pays du tiers monde.
- iii) Les pays en développement et les agences d'aide extérieure au développement rural, y compris la FAO, devraient introduire dans leurs stratégies de développement rural des éléments agricoles et non agricoles complémentaires, y compris la commercialisation et le transport des intrants et des produits agricoles.
- iv) Avec l'assistance des agences d'aide extérieure, les gouvernements doivent compléter directement le revenu, la nutrition et, dans la mesure du possible, l'emploi des groupes les plus faibles et les plus désavantagés des populations de pays pauvres.
- v) L'aide alimentaire, qui a souvent été mal utilisée, de sorte qu'elle a découragé la production agricole des pays en développement, peut servir d'instrument utile à la mise en oeuvre des politiques décrites ci-dessus à condition d'être employée de manière sélective et intelligente. A moins que des importations alimentaires à des conditions de faveur ne soient nécessaires pour combler le déficit de l'offre par rapport à la demande et empêcher ainsi une flambée regrettable des prix alimentaires, il faudrait exiger des programmes d'aide alimentaire qu'ils ajoutent autant à la demande alimentaire intérieure (par des distributions ciblées, des programmes d'emplois complémentaires ou la constitution de stocks régulateurs par exemple) qu'ils ne le font aux approvisionnements intérieurs. Ensuite l'octroi d'aide alimentaire devrait être subordonné à la condition que les gouvernements hôtes ne relâchent pas leurs efforts de promotion du développement agricole national.

E. Les pêches

- 1.25 Dans les pêches, presque tous les stocks importants d'espèces démersales sont soit pleinement exploités soit surexploités; la plupart des stocks de crustacés de haute valeur, surtout de crevettes, ont également atteint le stade de surexploitation économique. Les possibilités d'accroître la capture de petites espèces pélagiques, dont certaines sont transformées en farine de poisson et en huile, sont meilleures mais ces stocks sont soumis à des fluctuations considérables d'abondance à long terme et ils sont sensibles aux variations de l'intensité de pêche. Face à ces contraintes du côté de l'offre, la croissance soutenue de la demande entraînera donc une hausse continue du prix réel des espèces particulièrement prisées.
- 1.26 La politique à suivre doit aller dans le sens d'une gestion beaucoup plus efficace des ressources halieutiques, d'une intensification de l'aquaculture et d'une meilleure utilisation des captures. En même temps, si l'extension des juridictions nationales sur la plus grande partie des ressources mondiales d'espèces marines a simplifié certains problèmes de gestion des pêches, elle en a aggravé d'autres,

notamment ceux qui concernent les espèces qui migrent d'une zone économique exclusive à une autre. Il faudrait donc mettre en place d'une part les lois établissant des mesures de gestion et d'autre part des systèmes économiques de surveillance et de contrôle des activités de pêche de navires nationaux et étrangers.

- 1.27 On peut espérer une augmentation appréciable de l'approvisionnement venant de la pisciculture en réservoirs, dans les lacs et le long des côtes. Pour que cette augmentation se concrétise, il faudra encourager l'élaboration d'une politique nationale d'aquaculture et l'amélioration des installations de distribution et de commercialisation. Si ces efforts aboutissent, la production venant de l'aquaculture, qui représente actuellement 10 pour cent de la production totale, pourrait bien doubler d'ici la fin du siècle.
- 1.28 Enfin, l'amélioration des pratiques d'utilisation pourrait sensiblement contribuer à accroître l'approvisionnement en poisson. Dans ce domaine, il y a trois priorités: (i) récupérer les millions de tonnes de poisson que les chalutiers rejettent en mer tous les ans; (ii) transformer les prises de petites espèces pélagiques, actuellement transformées en farine de poisson, en une gamme plus large de produits de consommation et (iii) accroître l'utilisation globale de ces espèces. Pour atteindre ces résultats, on fera appel à la recherche technologique, aux campagnes de publicité auprès des consommateurs et à des investissements consacrés à des installations de transformation et de distribution.

F. Les forêts

- 1.29 A l'échelle du globe, le secteur forestier est une source d'énergie pour 2 milliards de personnes et il représente 2,5 pour cent du PIB mondial. Les problèmes les plus graves se trouvent dans les tropiques où plus de 11,5 millions d'hectares de forêts sont détruits chaque année alors que moins de 2 millions d'hectares sont plantés. Cette destruction est principalement attribuable à la soif de terre de populations en expansion, souvent les catégories les plus pauvres qui n'ont pas accès aux intrants. Dans quelque 56 pays, identifiés comme étant prioritaires dans le Plan d'action forestier tropical (PAFT), le couvert forestier a été réduit au point que les populations rurales manquent de bois de feu et que les pénuries de bois industriels accroissent les besoins d'importation. En outre, la déforestation entraîne fréquemment une dégradation de l'environnement, privant de protection les ressources en sol et en eau nécessaires à l'agriculture, ce qui menace la sécurité alimentaire.
- 1.30 La gravité de la déforestation tropicale et les conséquences qui en résultent pour le développement soutenu des pays tropicaux ont conduit au lancement du PAFT. Cette initiative internationale sans précédent, coordonnée par la FAO, vise à stimuler l'intérêt des pouvoirs politiques et à faire prendre conscience au public de la nécessité de conserver et d'utiliser plus efficacement la forêt tropicale pour soutenir le développement. Un des grands objectifs du Plan est d'accroître sensiblement les investissements forestiers consacrés à la gestion des forêts et à des programmes de reboisement afin d'assurer l'approvisionnement futur et de protéger l'environnement. Le Plan prévoit aussi de promouvoir l'investissement dans les industries forestières afin de mieux exploiter le potentiel

de production forestière et de faire face à la croissance rapide de la consommation de produits forestiers servant au bâtiment et à l'énergie. Le Plan d'action forestier tropical vise à promouvoir des stratégies à long terme qui feront de l'exploitation forestière durable une utilisation si productive de la terre que les responsables politiques et les ruraux eux-mêmes la considéreront comme une option plus avantageuse que celle de la destruction des forêts.

G. La protection de l'environnement

- 1.31 Les ressources naturelles du monde sont déjà soumises à des pressions qui ne feront que se poursuivre et s'accélérer. De nombreux facteurs écologiques entrent en jeu. Certains sont communs à divers pays comme les pluies acides; d'autres concernent l'avenir du monde entier comme la concentration croissante de gaz carbonique dans l'atmosphère terrestre. D'autres encore comme la déforestation, la dégradation de la couche arable, la désertification et la pollution des cours d'eau et des mers ont déjà, sans conteste, atteint un stade critique. Il n'existe pas de solution rapide à ces problèmes. Ils exigent un effort soutenu et de longue haleine.
- 1.32 Dans les pays en développement, il s'agit fondamentalement de renverser la tendance actuelle à la dégradation des terres et d'adopter des systèmes de production capables de soutenir une production accrue à long terme. Il faudra aussi trouver les moyens d'atténuer la pauvreté dans le cadre de politiques capables de promouvoir le développement durable.
- 1.33 Dans les pays développés, certains problèmes écologiques graves viennent de l'intensification des méthodes de culture. L'application de grosses quantités de pesticides et d'engrais et l'élevage intensif ont contaminé les sols et les eaux dont la teneur élevée en nitrate risque également de présenter des dangers pour la santé.
- 1.34 A l'avenir, l'accroissement de la production agricole menacera bien davantage l'environnement des pays en développement que celui des pays développés. Dans ces derniers, le ralentissement de la croissance de la production facilitera une bonne gestion des ressources naturelles servant à l'agriculture. Par contre, dans les pays en développement, les fortes hausses de production accroîtront sensiblement la pression qui s'exerce sur les ressources naturelles. La modernisation continue des techniques de production entraînera un usage plus intensif des engrais minéraux et des pesticides et une extension des superficies où se pratiqueront la monoculture et l'irrigation. D'ici l'an 2000 quelque 80 millions d'hectares de terres de plus en plus marginales seront mis en culture. Cette extension créera toutes sortes de pressions et de contraintes, en Asie par exemple, une augmentation de l'irrigation et de la déforestation, au Proche-Orient et en Afrique du Nord, une salinité accrue des périmètres irrigués, un surpâturage et une désertification croissante, en Afrique subsaharienne, des pressions exercées par l'élevage et les cultures sur des sols fragiles ainsi qu'une déforestation et en Amérique latine également une déforestation conjuguée à l'effet de la monoculture de plus en plus répandue.

1.35 La Commission mondiale de l'environnement et du développement (la Commission Brundtland) a invité le système des Nations Unies et les institutions financières à mettre en place des politiques compatibles et établir des objectifs unifiés ainsi qu'une base de données commune portant sur les questions d'environnement. A la réunion d'Oslo qui s'est tenue les 9 et 10 juillet 1988 et à laquelle assistaient le Secrétaire général des Nations Unies, les directeurs généraux de 22 Organisations des Nations Unies ainsi que des membres de la Commission mondiale de l'environnement et du développement, des priorités d'action pour les Nations Unies ont été identifiées. Plusieurs de ces priorités concernent directement la FAO, qui devra notamment aider à protéger les ressources océaniques et les ressources en eaux, à stopper la désertification, à contrer la déforestation, à lutter contre l'érosion des sols et à empêcher la perte d'espèces.

1.36 Il serait bon que la FAO s'efforce, avec beaucoup plus de dynamisme et plus de coopération avec d'autres agences de développement, de promouvoir un développement durable dans tous les secteurs qui relèvent de sa compétence: l'agriculture, les pêches, les arbres et les forêts. En particulier, nous conseillons l'inclusion dans le Programme ordinaire et le Programme de terrain de la FAO des activités suivantes:

- élaboration d'une méthode de comptabilité applicable à l'environnement et d'une méthode d'évaluation de l'impact écologique notamment sur l'économie des programmes de protection de l'environnement et la durée de leurs effets;
- stratégies de mise en oeuvre d'une agriculture équilibrée dans des régions dotées de ressources différentes et choix de techniques appropriées;
- étude des relations entre la croissance agricole et le développement équilibré à long terme;
- méthodes économiques de préservation du matériel génétique végétal et animal;
- protection de l'environnement par le reboisement, y compris la préservation des mangroves, et utilisation durable de la végétation ligneuse naturelle;
- incorporation de critères portant sur l'environnement et le développement équilibré dans la conception des projets de terrain, notamment ceux qui portent sur la mise en valeur et la gestion de ressources.

Nous conseillons également vivement à la FAO de mieux relier entre eux plusieurs de ses sous-programmes qui portent entièrement ou partiellement sur le développement équilibré et la protection de l'environnement, à savoir ceux qui concernent les systèmes d'exploitation, les engrais, la conservation des sols, la gestion des eaux, l'afforestation, l'aménagement des bassins versants, la planification de l'utilisation des terres, la lutte intégrée contre

les parasites des semences et l'aménagement des zones côtières. Cela exigera la création ou le renforcement d'unités de coordination chargées de la protection de l'environnement et du développement équilibré.

- 1.37 Il est toutefois difficile de prendre des mesures de politique parce qu'on ne comprend pas encore parfaitement comment fonctionnent de nombreux systèmes écologiques. Il faut néanmoins agir, comme cela a été souligné par nombre de ceux qui ont étudié ce problème, y compris la Commission mondiale de l'environnement et du développement récemment créée. On dispose d'informations suffisantes pour commencer à remédier à la plupart des dégâts et pour formuler de bonnes pratiques de gestion. On pourrait entreprendre certaines mesures sans plus attendre, et notamment le reboisement, la lutte intégrée contre les parasites, la fixation biologique de l'azote et la mise en place d'un système intégré de nutrition des végétaux pour s'assurer que seuls les engrais indispensables seront utilisés. Il est essentiel que les gouvernements interviennent; les programmes écologiques ne sauraient être régis par les mécanismes du marché libre même si ces derniers peuvent leur être utiles. Il est également essentiel que les politiques portant sur l'agriculture et sur l'environnement soient intégrées. Si l'on accorde plus de poids aux critères écologiques dans les politiques et les dépenses de développement, le développement pourra se poursuivre selon les projections actuelles sans que les ressources naturelles du monde ne subissent de graves atteintes.
- 1.38 Il est plus difficile de savoir quel sera l'effet des facteurs écologiques sur le prix réel de la production agricole. Si les secteurs responsables de la dégradation de l'environnement devaient prendre eux-mêmes à leur charge les coûts de la protection de l'environnement, seule l'expérience pourrait prouver si les coûts agricoles augmenteraient davantage que ceux d'autres secteurs. En outre, même si l'agriculture devait supporter les coûts qu'elle fait subir à l'environnement, le prix des produits agricoles pourrait n'augmenter que très légèrement, puisque la rentabilité de l'agriculture est moins sensible à la baisse des facteurs de production (qui sont essentiellement la terre et une part importante de main-d'oeuvre) que ce n'est le cas dans d'autres secteurs. Ces conclusions n'ont évidemment rien de définitif, car on ne connaît pas encore bien les règles économiques qui régissent la pérennité de l'environnement. La FAO devrait étudier davantage cette question.
- 1.39 Il est toutefois étonnant que l'Annexe au document SJS 1/4 ne dise rien d'une question qui constitue pourtant une source fondamentale des dégradations de plus en plus graves auxquelles est soumis l'environnement, à savoir la pression que des populations en expansion exercent sur des ressources limitées. Il ne s'agit pas de demander à la FAO d'intervenir beaucoup plus activement dans les politiques démographiques. Si elle veut encourager de manière responsable un développement qui soit équilibré du point de vue de l'environnement, il est indispensable qu'elle mette en évidence, de manière ferme et persistante, les dimensions démographiques de cette question.

CHAPITRE DEUX

LES PRINCIPAUX OBJECTIFS ET ROLES DE LA FAO

- 2.1 Les éléments essentiels du mandat de la FAO sont énoncés dans le Préambule et dans l'Article premier de l'Acte constitutif. Nous avons examiné les termes de ce mandat en les comparant d'une part aux réalisations de la FAO et d'autre part au rôle que nous envisageons de voir l'Organisation jouer à l'avenir, en nous laissant guider par le document SJS 1/4, comme l'avait demandé les Comités à leur session conjointe. Au cours de nos débats, nous nous sommes également référés aux recommandations de la première Conférence des Nations Unies sur l'alimentation et l'agriculture qui s'est tenue à Hot Springs, Virginie, Etats-Unis d'Amérique en 1943 (voir encadré), et qui a débouché sur la création de la FAO en 1945.
- 2.2 Pour faciliter la lecture de ce rapport, nous citons ci-dessous les objectifs assignés à la FAO par ses fondateurs, tels qu'ils sont exprimés dans le Préambule de l'Acte constitutif de l'Organisation. Les Etats qui ont adhéré à l'Acte constitutif étaient soucieux:
- "d'élever le niveau de nutrition et les conditions de vie des populations placées sous leur juridiction respective;
 - d'améliorer le rendement de la production et l'efficacité de la répartition de tous les produits alimentaires et agricoles;
 - d'améliorer la condition des populations rurales;
 - et ainsi de contribuer à l'expansion de l'économie mondiale et de libérer l'humanité de la faim".

Ces objectifs s'adressaient aux Etats Membres et la FAO a été créée pour les aider à les atteindre. On peut donc en conclure qu'à long terme, la FAO doit rester fidèle aux objectifs prescrits dans le préambule de l'Acte constitutif.

**RÉSOLUTION ADOPTÉE
PAR LA CONFÉRENCE
DES NATIONS UNIES
SUR L'ALIMENTATION
ET L'AGRICULTURE**

Hot Springs, Virginie,
18 mai-3 juin 1943

XXIV. RÉALISATION D'UNE ÉCONOMIE D'ABONDANCE

ATTENDU:

1. *Que la pauvreté est la principale cause de la faim et de la malnutrition;*
2. *Que l'établissement d'un système permettant le plein emploi des ressources humaines et matérielles, basé sur une saine politique sociale et économique, est la première condition d'un accroissement général et progressif de la production et du pouvoir d'achat;*
3. *Que l'expansion saine de l'industrie dans les régions jusqu'ici inexploitées, avec égalité d'accès aux matières premières et aux marchés, sert également à augmenter la production et le pouvoir d'achat et se trouve ainsi indispensable à la réalisation de tout programme d'ensemble pour le progrès de l'agriculture;*
4. *Que les tarifs douaniers et autres obstacles au commerce international, ainsi que les fluctuations anormales des changes, tendent à restreindre la production, la répartition et la consommation des denrées alimentaires et autres produits;*
5. *Que la progression de chaque nation individuelle vers un niveau de vie plus élevé contribue à la solution des vastes problèmes économiques, mais que la délivrance de la faim ne peut se réaliser sans une collaboration effective entre les nations;*

LA CONFÉRENCE RECOMMANDE:

1. *Que les gouvernements ici représentés, en vertu de leur désir d'obtenir la délivrance de la faim pour tous les peuples, dans tous les pays, affirment de nouveau le principe de la responsabilité mutuelle et de l'action coordonnée:*
 - a) *pour assurer le plein et avantageux emploi de leurs populations et de celles de tous les autres pays, ainsi qu'une élévation générale des niveaux de vie, établissant ainsi la nécessité d'une augmentation de la production et du pouvoir d'achat;*
 - b) *pour assurer le développement ininterrompu et l'utilisation la plus avantageuse des ressources agricoles et autres en vue de l'établissement d'un état d'équilibre entre l'agriculture et l'industrie, dans l'intérêt de tous;*
 - c) *pour favoriser l'agriculture en général, par le développement rationnel de l'industrie et l'augmentation résultante du pouvoir d'achat;*
 - d) *pour aider à la réalisation de ce but par tous les moyens appropriés, y compris le capital, l'outillage et la technique;*
 - e) *pour maintenir l'équilibre de la balance des paiements et assurer une direction ordonnée des changes et des monnaies;*
 - f) *pour améliorer les méthodes de distribution internationales et en réduire les frais;*
 - g) *pour réduire, comme partie intégrante de ce programme, les barrières de toutes sortes qui se dressent devant les échanges internationaux, et pour éliminer les restrictions discriminatoires de toutes sortes, y compris les politiques inéquitables en matière de transports internationaux, aussi effectivement et aussi rapidement que possible;*
2. *Que ces gouvernements prennent, individuellement et collectivement, soit au moyen de conférences ou autrement, toutes les mesures nécessaires, soit nationales, soit internationales, pour obtenir l'application de ce principe et la réalisation de ce but.*

2.3 Nous reproduisons également ici l'Article premier de l'Acte constitutif, qui décrit les fonctions de l'Organisation.

1. "L'Organisation réunit, analyse, interprète et diffuse tous renseignements relatifs à la nutrition, l'alimentation et l'agriculture. Dans le présent acte, le terme "agriculture" englobe les pêches, les produits de la mer, les forêts et les produits bruts de l'exploitation forestière.
2. L'Organisation encourage et, au besoin, recommande toute action de caractère national et international intéressant:
 - a) la recherche scientifique, technologique, sociale et économique en matière de nutrition, d'alimentation et d'agriculture;
 - b) l'amélioration de l'enseignement et de l'administration en matière de nutrition, d'alimentation et d'agriculture, ainsi que la vulgarisation des connaissances théoriques et pratiques relatives à la nutrition et à l'agriculture;
 - c) la conservation des ressources naturelles et l'adoption de méthodes améliorées de production agricole;
 - d) l'amélioration des techniques de transformation, de commercialisation et de distribution des produits alimentaires et agricoles;
 - e) l'institution de systèmes satisfaisants de crédit agricole sur le plan national et international;
 - f) l'adoption d'une politique internationale en ce qui concerne les accords sur les produits agricoles.
3. L'Organisation a en outre pour fonctions:
 - a) de fournir aux gouvernements l'assistance technique qu'ils demandent;
 - b) d'organiser, en coopération avec les gouvernements intéressés, les missions nécessaires pour les aider à exécuter les obligations nées du fait d'avoir souscrit aux recommandations de la Conférence des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture au présent acte; et
 - c) de façon générale, de prendre toutes dispositions voulues pour atteindre les buts de l'Organisation tels qu'ils sont définis dans le préambule".

2.4 C'est par rapport aux finalités et fonctions ci-dessus, telles qu'elles sont définies dans l'Acte constitutif, que nous avons examiné la pertinence des objectifs de l'Organisation, ainsi que les rôles de la FAO et leur adaptation à l'avenir (point i) et ii) du

par. 4 de notre mandat). Toutefois, lors de notre examen nous avons noté que les finalités évoquées par l'Acte constitutif sont en réalité des objectifs et que la liste des fonctions recouvre en réalité des objectifs et des rôles. Pour examiner la pertinence des objectifs, nous avons donc trouvé utile d'analyser le dernier Programme de travail et budget biennal pour voir ce que recouvraient concrètement les objectifs de la FAO.

A. Principaux objectifs

2.5 Le Programme de travail et budget pour deux années est l'expression concrète de l'interprétation que donne la FAO aux objectifs et fonctions figurant dans son mandat et de la manière dont elle cherche effectivement à les accomplir. D'après ces documents et selon la méthode suivie dans le document SJS 1/4, les activités diverses que mène la FAO dans le domaine de l'agriculture, des pêches, des forêts et du développement rural peuvent se répartir en sept catégories et objectifs principaux:

a. Amélioration de la productivité et de la gestion des ressources

2.6 L'un des buts essentiels est d'améliorer l'utilisation par les Etats Membres de leurs ressources non renouvelables et renouvelables (terre, eau, cheptel, stocks de poisson, matériel génétique et ressources forestières), en vue d'accroître la production et de relever la productivité dans les secteurs alimentaire et non alimentaire. Ce but principal peut être divisé en un certain nombre de sous-objectifs qui sont poursuivis en permanence:

- i) mise en place de méthodes, directives et compétences nationales en vue du recensement, de l'évaluation, de la planification et de la gestion des ressources;
- ii) développement et transfert de techniques à l'appui d'une augmentation de la productivité;
- iii) amélioration de la livraison et de l'utilisation des intrants ainsi que de l'utilisation des produits;
- iv) participation directe à des activités de production (assistance technique et investissement).

2.7 Presque tous les sous-programmes techniques de la FAO contribuent directement ou indirectement à cet objectif à long terme. Comme la diversité de ces sous-programmes est vraiment frappante¹, nous en énumérons un grand nombre dans une note de bas de page¹, et nous

¹ Evaluation et planification des ressources naturelles, développement des systèmes de culture, aménagement des sols et engrais, mise en valeur et aménagement des eaux, amélioration et conduite des cultures, semences, protection des cultures, ressources en pâturage, fourrage et aliments du bétail, santé animale, développement laitier, développement du secteur des viandes, production animale, développement de la recherche, applications des recherches isotopiques et de la biotechnologie en agriculture, politique et planification des pêches, ressources des eaux intérieures et aquaculture, production halieutique, développement et aménagement des forêts, amélioration des arbres et plantations, systèmes forestiers pour la production d'aliments, de fourrage et de bois de feu.

ferons de même pour les autres objectifs. Il convient toutefois de noter que de nombreux sous-programmes visent à contribuer à plus d'un seul objectif.

b. Conservation des ressources naturelles et protection de l'environnement

- 2.8 L'épuisement et la dégradation des ressources naturelles et la détérioration de l'environnement constituent désormais de graves problèmes à la fois dans les pays en développement et dans les pays développés. La croissance démographique et l'augmentation des déchets industriels aggravent encore ce problème. Il est donc indubitable que la conservation des ressources naturelles et la protection de l'environnement constituent un objectif essentiel pour la FAO.

c. Promotion des ressources humaines

- 2.9 Il s'agit d'un instrument qui contribuera à stimuler la production mais aussi d'une fin en soi. C'est une question qui touche à presque toutes les activités de développement de la FAO aussi bien dans le cadre du Programme ordinaire que du Programme de terrain. La promotion des ressources humaines recouvre non seulement le perfectionnement des individus mais aussi le développement des institutions. Le perfectionnement des compétences recouvre la formation à tous les niveaux (supérieur, intermédiaire et primaire, y compris la formation au niveau de base). Presque tous les sous-programmes et projets de terrain de la FAO touchent à la valorisation des ressources humaines, y compris le renforcement des organisations de producteurs, les systèmes de gestion et le développement des institutions locales.

d. Amélioration de la nutrition, innocuité des aliments et normes alimentaires

- 2.10 Il s'agit d'un des grands objectifs que s'est fixé la FAO depuis sa fondation et le restera. Au cours des 20 à 25 prochaines années, les pays en développement connaîtront les grands problèmes suivants: persistance de la malnutrition, croissance rapide de la population urbaine entraînant des problèmes liés à la nutrition, abaissement de la valeur nutritive des régimes en raison de la publicité que reçoivent les aliments étrangers, et devront planifier leurs politiques alimentaires et organiser des programmes d'éducation et de formation dans le domaine de la nutrition. Les pays développés quant

2 Conservation et bonification, ressources en pâturages, fourrage et aliments du bétail, mise en valeur et aménagement des eaux (salinité et saturation), ressources génétiques, protection des cultures, environnement et énergie, qualité des aliments et normes alimentaires, ressources marines et environnement, conservation et faune sauvage, gestion des sols et engrais (effets des engrais sur l'environnement).

3 Education, vulgarisation et formation agricoles, communication au service du développement, ressources des eaux intérieures et aquaculture (assistance technique et vulgarisation en matière d'aquaculture), production halieutique (organisations de pêcheurs, services et créations), formation et institutions forestières, aide à la planification agricole (planification et analyse de projets).

à eux devront éviter la suralimentation et se préoccuper d'équilibrer leurs régimes et d'imposer des normes minimums aux additifs. Plusieurs autres organisations internationales s'occupent de promouvoir cet objectif et il existe divers mécanismes de coordination de leurs activités. Les sous-programmes directement liés à ces objectifs à long terme sont énumérés dans la note de bas de page

e. L'amélioration des conditions de vie des pauvres et des catégories les plus défavorisées

- 2.11 L'amélioration des conditions de vie des pauvres et des plus démunis dans les pays en développement se heurtera à toute une série de difficultés touchant notamment le manque d'accès à la terre, le chômage rural et urbain, l'augmentation du nombre des petits agriculteurs qui ont du mal à faire vivre leurs familles de l'agriculture, la condition féminine et les difficultés que connaissent les villages pauvres de pêcheurs et les communautés forestières et isolées. Toutes ces questions sont abordées dans la déclaration de principes et le programme d'action de la CMRADR. La FAO devrait participer, dans la mesure où elle peut le faire efficacement, aux efforts visant à promouvoir des politiques et des programmes axés sur la lutte contre la pauvreté, la croissance économique dans l'équité, la participation populaire au développement et l'amélioration de l'accès des pauvres aux terres, à l'eau, et à d'autres biens productifs et services. La FAO a toute une série d'activités qui visent à améliorer l'équité mais un certain nombre de sous-programmes concernent particulièrement cet objectif

f. Ajustement des politiques de production, de distribution et de commercialisation des produits alimentaires et agricoles

- 2.12 Diverses institutions ont ces dernières années reconnu l'importance de cet objectif, comme la Banque mondiale, le FMI, la CNUCED, et le GATT ainsi que de la FAO elle-même. Les questions d'ajustement se traitent de plus en plus aux niveaux national et régional et non plus seulement au niveau mondial. La FAO a ainsi des occasions de fournir un service utile à ses Etats Membres en matière d'analyse de politiques. Actuellement, elle contribue à cet objectif par l'intermédiaire de plusieurs sous-programmes

4 Evaluation de l'alimentation et de la nutrition, programmes nutritionnels, qualité des aliments et normes alimentaires, politiques nutritionnelles au niveau des pays, sécurité alimentaire mondiale, utilisation et commercialisation du poisson.

5 Réforme agraire et colonisation rurale, institutions et emploi en milieu rural, les femmes dans la production agricole et le développement rural, analyse des politiques agricoles, production halieutique, ressources des eaux intérieures et aquaculture, développement de la foresterie communautaire.

6 Etudes prospectives mondiales, analyse des politiques agricoles, politiques et commerce des produits, sécurité alimentaire mondiale, aide à la planification agricole, utilisation et commercialisation du poisson, politique et planification halieutiques, coordination et liaison internationales dans le secteur des pêches, commerce et commercialisation des produits forestiers, politiques et information forestières, questions juridiques (sous-division de la législation), commercialisation, crédit, situation et perspectives des produits:

g. Une meilleure information sur l'agriculture, les forêts, les pêches et la nutrition

- 2.13 L'une des principales fonctions de la FAO est de réunir, d'analyser, d'interpréter et de diffuser l'information concernant la nutrition, l'alimentation et l'agriculture. Tous les programmes de la FAO ont cette fonction, mais certains d'entre eux plus particulièrement .

h. Evaluation des grands objectifs

- 2.14 Les grands objectifs ci-dessus, tels qu'ils ressortent de l'examen du Programme de travail et budget, sont des objectifs à long terme conformes aux finalités définies dans le préambule de l'Acte constitutif. Leur pertinence est incontestable vu le mandat qu'assigne à la FAO son Acte constitutif. Nous souscrivons à ces sept objectifs à long terme, que nous jugeons appropriés. Toutefois, nous sommes également frappés par la multitude d'objectifs plus détaillés qui figurent dans le Programme de travail et budget pour l'exercice biennal et présentons à ce sujet les commentaires suivants.
- 2.15 Il nous semble que dans sa forme actuelle, le programme est constitué par l'adjonction continuelle de nouvelles activités visant à aider les Etats Membres, séparément ou collectivement, dans leurs programmes de développement. En principe, cela est justifié: la conjoncture agricole et les besoins des Etats Membres évoluent continuellement et certains pays profiteront sans aucun doute de la poursuite des activités en cours et du lancement de nouvelles activités convenues. D'après les renseignements dont nous disposons, il semble aussi qu'en contrepartie certaines activités qui deviennent moins pressantes soient suspendues. Ainsi, en termes concrets, sur le programme de travail 1986-87 tel qu'il est enregistré dans PLANSYS, système de planification et de suivi du travail, 1 079 activités d'une valeur de 55,6 millions de dollars E.-U., soit 30 pour cent des ressources affectées aux programmes techniques n'ont pas été exécutées pendant l'exercice biennal 1988-89. Ont été réalisées à la place 714 activités d'une valeur de 55,5 millions de dollars E.-U., qui constituaient près du tiers du nombre total d'activités au programme. Cela traduit une détermination de bon augure de la part du Secrétariat et des organes directeurs de s'adapter à l'évolution des possibilités et des priorités et donne à la direction une grande marge de manoeuvre dans la formulation et l'exécution du programme. Nous avons toutefois l'impression qu'à long terme la gamme des responsabilités et des activités de l'Organisation s'est tellement élargie qu'elle compromet la qualité du travail. C'est un risque que la FAO ne peut pas et ne doit pas accepter. Nous donnons certains exemples de cette évolution dans le chapitre suivant.

7 Développement des systèmes agricoles (systèmes de données sur les exploitations), ressources génétiques (information sur les ressources phytogénétiques), AGRIS et CARIS, évaluation de l'alimentation et de la nutrition, traitement et analyse des statistiques, système d'information et d'alerte rapide, développement des statistiques, information sur les sciences aquatiques et les pêches, données et statistiques halieutiques, planification des investissements et statistiques (forêts), politiques et information forestières.

- 2.16 La FAO ne peut pas porter, à elle seule, l'entière responsabilité des objectifs qui lui sont fixés dans le préambule de l'Acte constitutif. Elle doit jouer le rôle de catalyseur d'une action plus large de ses Etats Membres. Pour être efficace, opérante et influente, la FAO doit choisir soigneusement ses programmes. Cela veut dire qu'elle doit résister à la tentation de participer à de nouvelles entreprises sans grande utilité et cela a des conséquences pour les décisions que prendront les organes directeurs de la FAO et sa direction.

B. Principaux rôles de la FAO

- 2.17 Nous voudrions d'abord faire une remarque d'ordre général sur les trois grandes fonctions que l'Acte constitutif assigne à la FAO: i) l'Organisation réunit, analyse, interprète et diffuse les renseignements agricoles; ii) elle encourage l'action de caractère national et international sur l'agriculture y compris l'adoption de politiques agricoles et iii) elle fournit des services d'assistance technique et autre soutien aux pays en développement. La première fonction et la plus grande partie de la seconde relèvent presque exclusivement de la FAO et jouent un rôle central dans le système agricole mondial. Nous recommandons qu'elles reçoivent une priorité accrue dans l'affectation des crédits et de personnel de la FAO. La troisième fonction est importante et la FAO doit continuer à l'assumer et à la faire de façon plus efficace et en tenant pleinement compte des avantages dont elle dispose par rapport à d'autres institutions.

- 2.18 Il est évidemment possible de subdiviser les rôles de l'Organisation en un plus grand nombre de fonctions, et cela est utile à bien des égards. Nous avons par exemple identifié jusqu'à douze rôles, que joue la FAO qui sont décrits dans l'encadré de la page 31. Nous nous proposons toutefois ici d'axer notre analyse sur le nombre plus limité de ses rôles. Premièrement, le rôle de la FAO comme centre mondial d'information; deuxièmement (comme nous le demande notre mandat) son rôle consultatif en matière de politiques; troisièmement, son rôle dans les domaines de la recherche, de la promotion de la recherche, de la vulgarisation et de la constitution de réseaux d'institutions; quatrièmement, son rôle dans les projets de terrain (sachant que des experts chargés d'étudier les opérations de terrain de la FAO traiteront en détail de cette question, nous parlerons essentiellement des rapports entre le travail de terrain et le travail du siège); et cinquièmement, le rôle important que la FAO continue de jouer dans la promotion du nouvel ordre économique international, comme le mentionne notre mandat.

a. Renforcement de la FAO comme centre mondial d'information

- 2.19 La FAO est le centre mondial d'information et d'analyse agricoles et elle devrait jouer ce rôle avec assurance. Elle devrait se féliciter que d'autres parties prennent des initiatives, leur tendre la main et les accueillir dans son réseau. Tout en gagnant et en gardant la confiance de ses Etats Membres, la FAO, en tant qu'institution, doit sauvegarder jalousement la position d'indépendance d'où elle s'adresse à ses Etats Membres. Elle devrait faire place à une grande diversité d'opinions et encourager dans une grande mesure les questions et les débats internes.

2.20 En définitive, aucune des fonctions de la FAO n'est plus utile ou moins transférable que celle qui consiste à réunir, analyser, interpréter et diffuser des données sur le secteur agricole et rural. Les services que rend l'Organisation dans ce domaine sont fort appréciés. Nous avons toutefois entendu dire que, dans certains cas, la qualité des séries de données fournies par la FAO se dégradait. Nous n'avons pas pu prouver si cette assertion était exacte mais, en tout état de cause, nous notons que la FAO s'appuie sur la qualité des statistiques nationales. Nous demandons donc instamment à l'Organisation de s'efforcer d'améliorer la qualité des données qu'elle réunit auprès de ses Etats Membres. Peut-être pourrait-on demander à des agences multilatérales utilisatrices de ces statistiques comme la Banque mondiale, de nommer un représentant au Comité consultatif FAO de la statistique. La FAO devrait également enrichir ses séries macro-économiques sur les pays en y ajoutant un grand nombre de données micro-économiques provenant non seulement de ses opérations de terrain mais aussi de ses partenaires comme le FIDA.

2.21 Nous nous félicitons de l'initiative qu'a récemment prise la FAO d'établir le Centre mondial d'information agricole (WAICENT) pour que les utilisateurs puissent avoir accès en direct à un plus grand nombre d'informations disponibles à la FAO, pour améliorer la cohérence des données en appliquant des normes communes, supprimer les chevauchements, et réduire les risques de doubles emplois dans les banques de données. WAICENT comprendra FAOSTAT (la principale base de données d'information statistique de l'Organisation) et FAOREF (la base de données de référence de la FAO). Nous jugeons pleinement justifié l'engagement de ressources supplémentaires pour ce projet fort utile.

Rôles de la FAO

Les rôles que joue la FAO peuvent être regroupés dans les catégories suivantes:

- a) obtenir un accord sur les questions de politique mondiale et régionale liées à l'agriculture, aux pêches, aux forêts et au développement rural comme la Charte mondiale des sols, l'Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale, le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides et la Stratégie d'aménagement et de développement des pêches;
- b) encourager une action internationale en fournissant un cadre de politique et un programme dans des secteurs et sous-secteurs spécifiques, comme le fait la FAO dans ses publications intitulées Agriculture: Horizon 2000, Suite donnée à la CMRADR, Agriculture africaine: les 25 prochaines années et Capacité potentielle de charge démographique des terres du monde en développement;
- c) faire prendre conscience des questions pressantes auxquelles est confrontée la communauté internationale, comme la conservation et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles et insister pour que les pauvres et les populations défavorisées partagent les retombées du développement;
- d) élargir et renforcer le cadre du commerce international des produits alimentaires et agricoles, comme c'est le cas du travail que mène la FAO en coopération avec la CNUCED et le GATT sur les produits de base et du rôle du Codex alimentarius dans l'établissement de normes des produits alimentaires;
- e) faire des recherches et des analyses sur les principaux obstacles au développement agricole et rural, par exemple l'Etude sur les politiques de prix agricoles et le Plan d'action forestier tropical; améliorer le système de commercialisation, de crédit et de distribution des intrants et des produits et mettre en oeuvre des politiques visant à réduire les pertes et les gaspillages de produits alimentaires;
- f) servir de centre d'information et de statistiques mondiales et par pays dans les domaines de l'alimentation, de la nutrition, de l'agriculture, des pêches, des forêts et du développement rural et encourager la collecte de données au niveau national ainsi que l'échange d'informations entre Etats Membres;
- g) mener des analyses de politiques et donner des conseils aux niveaux mondial, régional et national;
- h) renforcer les capacités nationales dans les secteurs et les disciplines relevant de la compétence de la FAO, notamment la valorisation de la main-d'oeuvre. Ce rôle s'exerce à la fois par l'intermédiaire du programme ordinaire et par les projets de terrain;
- i) soutenir la recherche et encourager le transfert de techniques améliorées, notamment en coopération avec le GCRAI et les systèmes nationaux de recherche et élaborer des méthodes nouvelles de développement dans les secteurs qui intéressent la FAO, tels que la lutte intégrée contre les ravageurs, la conservation des sols, la gestion de l'eau à la ferme, la foresterie communautaire et le développement intégré de la pêche artisanale;

j) encourager et accélérer la CTPD et la CEPD comme facteurs importants du nouvel ordre économique international, qui est examiné plus tard. Cela signifie que la FAO devra soutenir la constitution de réseaux institutionnels destinés à mettre les pays en développement mieux à même d'accroître leur production alimentaire et agricole en vue de l'autosuffisance;

k) stimuler les investissements allant à l'agriculture, aux pêches, aux forêts et au développement rural et fournir une assistance technique par l'intermédiaire de projets de terrain financés par le PCT, le PNUD, et le Programme de coopération FAO/gouvernements;

l) donner l'alerte et mobiliser des ressources dans des situations d'urgence comme le secours alimentaire aux victimes de catastrophes et la lutte contre les fléaux que sont les ravageurs et les maladies.

b. Renforcement du rôle de la FAO en matière de politiques

- 2.22 Depuis le milieu des années 50, la FAO a fait un très grand nombre d'études sur les politiques agricoles aux niveaux mondial, régional, sous-régional et des pays, comme l'indique la note en bas de page. Au moment de ces études, l'Organisation a pu décrire les problèmes et les perspectives de l'agriculture dans une perspective plus large et orienter les études vers des mesures spécifiques et prioritaires. Ce faisant, elle a organisé des équipes pluridisciplinaires et a coopéré avec d'autres agences et institutions des Nations Unies. Elle a également fait participer les Etats Membres à la réalisation des études nationales, sous-régionales et régionales.

8 Etudes de politique mondiale:

- i) Plan indicatif mondial pour le développement agricole (1969)
- ii) Agriculture: Horizon 2000 (édition revue de 1987)
- iii) Politiques de prix agricoles (1985)
- iv) Plan d'action forestier tropical (1985)
- v) Stratégie d'aménagement et de développement des pêches (1984)

Etudes de politique régionale/sous-régionale:

- i) Projet de développement méditerranéen (1959)
- ii) Plan alimentaire régional pour l'Afrique (1978)
- iii) L'agriculture africaine: les 25 prochaines années (1986)
- iv) L'agriculture européenne: enjeux et options à l'horizon 2000 (1988)
- v) Le potentiel de développement agricole et rural de l'Amérique latine et des Caraïbes (1988)
- vi) L'agriculture dans les pays de la SADCC: horizon 2000 (1984) (en anglais seulement)

Etudes de politique sur les pays:

- i) Développement agricole au Nigéria (1965)
- ii) 18 études prospectives sur les pays (1972-75)
- iii) 22 missions interinstitutions sur la suite donnée à la CMRADR
- iv) Grand nombre d'études sectorielles et sous-sectorielles comme celles sur la stratégie alimentaire de la Tanzanie (1984)
- v) Missions sur les ZEE et profils de pays.

2.23 Depuis quelques années, la Communauté internationale met à juste titre l'accent sur l'importance de politiques nationales. En effet, des programmes bien conçus et des initiatives prometteuses peuvent sombrer lorsque les politiques nationales sont mauvaises, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Par exemple, dans un programme de développement de coopératives, il est naturel et légitime que les gouvernements et les organismes qui fournissent les ressources financières, matérielles et techniques, la FAO comprise, se fassent entendre lorsqu'ils voudraient voir améliorer des politiques nationales qui influent sur les objectifs à atteindre. Toutefois, il est délicat de donner des conseils à un Etat souverain. Si l'on s'y prend mal, ou si les protagonistes ne sont pas en confiance, les résultats peuvent même être fâcheux. En pratique, ces dernières années, un certain nombre d'organisations d'aide extérieure bilatérale et multilatérale ont eu tendance à laisser les grandes institutions multilatérales de financement, en particulier le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, mener un "dialogue de politique" avec les gouvernements. La FAO n'a pas été très active dans ce domaine, sous prétexte qu'elle ne donnait de conseils de politiques que lorsqu'un Etat Membre le lui demandait expressément.

2.24 Il est assez clair que la FAO devrait jouer un rôle plus actif en matière de politiques et il n'est pas difficile de voir le type de rôle qu'elle devrait jouer. Le pluralisme a ses vertus et le "dialogue de politique" ne peut être qu'enrichi lorsque l'on considère des points de vue divers (à condition bien sûr qu'ils soient mûrement pesés). Donnons-en un exemple. Lorsque vers 1980, la politique d'ajustement structurel a pris de l'élan sous les auspices de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (pour des raisons inévitables mais initialement d'une manière que les organisations de Washington ont depuis revue et modifiée) c'est le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE) qui a le premier vigoureusement protesté, analyses à l'appui, demandant instamment que l'on fasse preuve de plus de compassion, de plus de sensibilité à la pauvreté dans l'élaboration des politiques d'ajustement. Ce faisant, et en partie du fait que la Banque mondiale et le FMI ont accepté ces critiques, le FISE a réussi à infléchir (mais non à arrêter) la politique collective des bailleurs de fonds. A priori, il appartenait bien davantage à la FAO, qui est une organisation beaucoup plus grande ayant pour mission de s'occuper du bien-être des populations rurales, de jouer ce rôle utile qui consiste à poser des questions de manière constructive.

2.25 Pour ce qui est du niveau de spécificité auquel la FAO devrait s'occuper de questions de politique, l'Organisation n'est pas équipée pour concurrencer la Banque mondiale et le FMI sur le terrain macro-économique et elle ne devrait pas essayer de le faire. Mais elle ne devrait pas non plus accepter servilement leur diagnostic. Elle doit avoir assez de connaissances spécialisées pour soutenir sa propre interprétation du cadre macro-économique dans lequel s'inscrivent les questions sectorielles. Mais c'est de toute évidence aux niveaux sectoriel et sous-sectoriel qu'elle devrait s'exprimer de la manière la plus active et la plus assurée.

2.26 Soulignons que, en sa qualité de centre mondial d'analyses agricoles, la FAO devrait prodiguer des conseils de politique à ses pays membres développés comme à ses pays membres en développement. Vis-à-vis des premiers elle devrait notamment s'élever constamment

et plus énergiquement contre les subventions agricoles et le protectionnisme. A cet égard, nous notons que l'Organisation a déjà produit quelques études sur les effets néfastes du protectionnisme sur l'agriculture.

- 2.27 Pour bien jouer son rôle de conseiller auprès de ses pays membres en développement, la FAO devra s'attacher à la forme autant qu'au fond. Comme elle n'a pas de capitaux à distribuer, la FAO est à l'abri de la plupart des écueils de la conditionnalité. Elle a de bonnes relations avec la plupart de ses Etats Membres en développement, qui l'apprécient, et en ce sens, elle est bien placée pour mener en permanence un dialogue constructif. Néanmoins deux problèmes d'équilibre délicats et liés entre eux, se posent. D'une part, tout en gardant la confiance des pays en développement, la FAO doit rester indépendante et équitable. Pour être efficace, un conseiller doit être autonome. D'autre part, dans le concert des voix des organisations internationales, la FAO doit faire entendre la sienne avec mesure si le pluralisme est utile, il ne sert à rien d'être différent pour le plaisir. Le dialogue entre institutions devrait permettre d'harmoniser leurs vues autant qu'il est honnêtement faisable et par conséquent aussi de souligner les différences.
- 2.28 Si la FAO doit continuer à dialoguer en permanence et individuellement avec nombre de ses pays membres sans élever la voix, il faut aussi qu'elle se fasse entendre dans les réunions entre organisations et entre bailleurs de fonds. Si elle fait preuve de détermination, elle n'aura pas plus de mal à le faire que le FISE dans le cas dit de "l'ajustement structurel à visage humain". La Banque mondiale et le PNUD semblent hésiter à ajouter un représentant de la FAO à leurs groupes consultatifs et à leurs tables rondes de peur d'ouvrir les vannes et d'y laisser entrer un trop grand nombre de participants. A notre avis, l'agriculture est assez importante dans le tiers monde pour justifier une exception. Mais de toute façon il appartient à la FAO de cultiver une abondance d'échanges bilatéraux et multilatéraux en petits groupes, en particulier avec le PNUD et la Banque mondiale.
- 2.29 A mesure que la FAO s'occupera plus activement d'identifier et d'analyser des questions de politique internationale concernant l'alimentation et l'agriculture, elle devra aussi trouver des moyens de faciliter les discussions entre gouvernements en vue d'encourager une action concertée. Au niveau technique, les comités de la FAO constituent des mécanismes appropriés pour de telles discussions. Mais de temps à autre, certaines questions doivent être abordées au niveau ministériel. On peut donc se demander s'il ne serait pas utile de tenir de courtes réunions ministérielles pendant une session du Conseil ou de la Conférence, pour axer les discussions sur des sujets précis de politique.
- 2,30 Il est bien connu que pour les pays en développement, la réussite des programmes d'ajustement structurel lancés par le FMI et la Banque mondiale, (et plus récemment par le PNUD) repose fortement sur des réformes du secteur agricole. Ces pays tirent une grande part de leur revenu national de l'agriculture, qui fournit le plus grand nombre d'emplois et une part importante des recettes d'exportation. Il serait inutile d'entreprendre un programme

d'ajustement structurel sans une connaissance approfondie de l'agriculture, de ses problèmes et de ses perspectives. La participation de la FAO à des études de politique sera fructueuse si les conditions ci-après sont réunies:

- i) l'étude est lancée à la demande du gouvernement bénéficiaire, ou avec son plein accord, et elle a un but ou des buts clairement définis;
- ii) la coordination de l'étude est maintenue avec d'autres institutions, surtout avec la Banque mondiale ou bien l'étude est menée conjointement avec d'autres institutions, avec partage des coûts;
- iii) la FAO est assurée de participer aux réunions où les conclusions et recommandations de l'étude seront discutées;
- iv) il y a contrôle des mesures que prendront les gouvernements et les bailleurs de fonds à la suite des recommandations de l'étude et,
- v) on s'efforce de donner aux pays membres les moyens institutionnels de procéder à des analyses de politique.

c. Rôle de la FAO dans la recherche et le transfert de technologie

2.31 Au cours des années 60 et 70, la recherche agricole a contribué à un bond spectaculaire de la production alimentaire et agricole mondiales. Au cours des années 80, aucune découverte majeure n'a été faite et il n'est pas certain que la majorité des pays en développement puissent tirer pleinement parti de la biotechnologie, faute de spécialistes, d'équipement et de moyens institutionnels. On ne peut toutefois pas négliger l'apport que pourrait faire la recherche à la croissance future de l'agriculture. Bien des pays en développement pourront accroître sensiblement leur production à l'hectare, en diffusant les techniques existantes dans des régions qui n'en ont pas encore profité, à condition de mettre en place les politiques qui s'imposent: incitation par les prix, fourniture de facteurs de production à faible coût, amélioration des services de vulgarisation et protection de l'environnement. Même si ces possibilités existent, il est peu probable que les gains de productivité soient semblables à ceux qui ont été enregistrés dans le passé. En collaboration avec le GCRAI, la FAO a l'obligation de maintenir l'élan de la recherche agricole internationale et de soutenir l'intérêt des bailleurs de fonds pour qu'ils accordent davantage de ressources à la recherche portant sur les cultures vivrières comme le maïs, le sorgho, le mil, les racines et tubercules, notamment en Afrique subsaharienne.

2.32 Dans le Chapitre Premier nous avons encouragé la FAO à continuer à soutenir la recherche agricole et dans le Chapitre Six nous demandons que l'Organisation coopère davantage avec le système du GCRAI. Nous abordons ici un aspect spécial et nouveau de la recherche que nous venons de mentionner, à savoir la biotechnologie.

2.33 La biotechnologie a de nombreuses applications dans l'agriculture, les forêts et les pêches, en particulier dans la reproduction des végétaux et des animaux et elle peut servir à modifier les vecteurs de maladies, les prédateurs, les vaccins, etc. pour améliorer la protection des végétaux et la santé des animaux et des poissons. La biotechnologie a également des liens avec les travaux que mène la

FAO sur la transformation des aliments et autres produits agricoles. Il est possible que la demande de certaines cultures industrielles soit radicalement modifiée par l'arrivée sur le marché de produits créés par la biotechnologie. La FAO pourrait donc:

- tenir compte des progrès de la biotechnologie lorsqu'elle fait des projections de tendances et donne des conseils sur la politique à suivre et les lois à adopter;
- encourager les centres internationaux de recherche agronomique (CIRA) à mieux utiliser la biotechnologie dans la recherche au service de l'ensemble des pays en développement et également revoir le travail de la Division mixte AIEA/FAO et envisager des liens éventuels avec l'ONUDI;
- suivre et diffuser les progrès de la biotechnologie qui pourraient intéresser les pays en développement et organiser périodiquement des réunions d'experts qui identifieraient les possibilités prometteuses de recherche;
- fournir des services de liaison et de petits dons à la recherche afin d'encourager la CTPD et la coopération nord-sud dans les réseaux de biotechnologie;
- s'assurer que les questions biotechnologiques sont largement discutées par les groupes de spécialistes, y compris la Commission du Codex alimentarius et les groupes s'occupant de produits de base; et
- aux sessions de la Conférence et du Conseil de la FAO, promouvoir l'adoption de conventions qui découragent toute action visant à restreindre l'accès des pays en développement à la biotechnologie.

d. Projets de terrain

2.34 La FAO est tenue par son Acte constitutif de fournir une assistance technique à ses Etats Membres. Elle tire également un grand nombre de renseignements de son Programme de terrain. Les projets de terrain portent sur presque toutes les disciplines techniques couvertes par le mandat de l'Organisation. Actuellement, la FAO exécute plus de 2 500 projets de terrain ayant une affectation totale de crédits de plus de 2 milliards de dollars des Etats-Unis. Le budget des projets de terrain va de 100 000 dollars à plus de 5 millions de dollars. Les dépenses consacrées aux trois grands programmes que sont l'agriculture, les pêches et les forêts sont financées dans un rapport de 3:1 par des ressources extra-budgétaires et par le Programme ordinaire, mais les crédits extra-budgétaires sont répartis de manière inégale entre les divers programmes. Pour certains (Ressources naturelles, Cultures, Elevage, Ressources forestières, Exploitation et Utilisation des pêches), le rapport entre les crédits extrabudgétaires et budgétaires est de 5:1 ou même davantage. Le personnel de ces programmes a bien du mal à fournir un soutien technique satisfaisant à un nombre croissant de projets de terrain tout en s'occupant des activités du Programme ordinaire qui lui ont été assignées. La crise financière que traverse actuellement le Programme ordinaire a encore alourdi la charge de soutien technique imposée à divers services de l'Organisation.

- 2.35 C'est le programme de terrain qui projette l'image de l'Organisation. Il est indispensable d'en approfondir le contenu et d'en améliorer sans cesse la qualité. A cet égard, l'équilibre entre Programme de terrain et Programme ordinaire revêt une importance cruciale. Les deux programmes étant interdépendants, ils doivent avancer parallèlement. Toute croissance rapide des ressources extrabudgétaires qui ne s'accompagnera pas d'une augmentation correspondante des ressources affectées au Programme ordinaire causera des difficultés internes à l'Organisation et risque de compromettre l'efficacité de ses projets de terrain. A moins que les ressources affectées au Programme ordinaire n'augmentent nettement, la FAO ne pourra pas continuer à répondre à toutes sortes de demandes d'assistance technique, qu'elles viennent de ses Etats Membres ou qu'elles soient faites à la suggestion des donateurs. Elle doit pouvoir refuser. Il faut donc qu'elle renforce ses directives et critères de choix des projets de coopération technique dont elle assumera la planification et/ou l'exécution et c'est ainsi que son mandat doit être interprété.
- 2.36 Nous recommandons vivement que la direction de la FAO soit chargée d'élaborer ces directives pour les projets de terrain financés par des ressources extrabudgétaires; ces derniers devront être conformes aux priorités convenues de la FAO et la FAO devra être bien équipée et bien placée pour les exécuter comparée à d'autres fournisseurs de services semblables. En dehors de ces critères d'ordre général, nous recommandons que la Direction soit libre d'établir des directives opérationnelles dans différents secteurs et sous-secteurs. Lorsque ces directives entreront en vigueur, leur application judicieuse devrait réduire le nombre de projets de terrain mais non leur valeur conjuguée; on pourrait aboutir à un plus petit nombre de projets mieux financés.

e. Le Nouvel ordre économique international

- 2.37 Enfin, les deux Comités nous ont demandé de nous intéresser de près à un aspect important du rôle de la FAO, qui a trait aux Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1974 et 1975 concernant l'établissement d'un nouvel ordre économique international. Il semble qu'au cours des années 80 ce concept ait atteint une impasse, mais la FAO a soutenu cette cause avec fermeté bon sens et pragmatisme.
- 2.38 Même avant 1974, la FAO avait lancé une série d'initiatives ayant initialement contribué au NOEI, qui les a ensuite englobées:
- i) le programme de travail sur l'ajustement agricole international lancé en 1970;
 - ii) l'engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale, que le Directeur général de la FAO a proposé en 1974;
 - iii) d'autres initiatives liées à des produits agricoles de base, en collaboration avec la CNUCED; et
 - iv) le Programme global d'assistance pour l'aménagement et le développement des pêches dans les zones économiques exclusives.

- 2.39 Nombreux sont les programmes lancés après 1974 qui ont contribué à l'élaboration du NOEI. La FAO reconnaît huit grands domaines qui rentrent dans le cadre des principes et objectifs du NOEI: les matières premières et les produits de base, les ressources naturelles, la production alimentaire, l'aide alimentaire, le commerce général, l'industrialisation, la CEPD/CTPD et la science et technologie. Dans certains domaines inclus au NOEI, c'est la FAO qui sert de chef de file dans le système des Nations Unies, notamment dans ceux de la production alimentaire (y compris, en gros, les intrants, les machines, l'emmagasinage et la transformation primaire des produits) et dans celui de la recherche agricole (y compris la conservation des ressources génétiques, la diffusion de l'information et le transfert de technologie). Dans d'autres domaines, elle partage la responsabilité avec d'autres institutions des Nations Unies, par exemple avec la CNUCED et le GATT pour la stabilisation des prix agricoles, et avec le PNUE et l'OMS dans les domaines de l'environnement et des dangers pour la santé. Dans certains domaines prévus au NOEI, par exemple les secours alimentaires d'urgence, la formation de planificateurs agricoles et la surveillance des ressources biologiques naturelles renouvelables, il s'est créé une certaine tension et même une certaine rivalité entre la FAO et l'une ou l'autre des institutions de la famille des Nations Unies.
- 2.40 Il semble que pour le moment, le système des Nations Unies lui-même ait mis de côté le NOEI. Ainsi, le rapport de préparation sur la Quatrième décennie du développement que le Secrétaire général des Nations Unies a présenté au Conseil économique et social en 1988 n'en fait même pas mention. Dans ces conditions, la FAO ne devrait pas, à notre avis, faire cavalier seul. Comme elle l'a fait dans le passé, elle devrait s'occuper de manière pragmatique s'occuper des nombreux aspects de son mandat qui sont aussi fondamentaux à la réalisation des conditions préalables à la mise en place d'un nouvel ordre économique international où puissent prospérer les secteurs alimentaire et agricole des pays en développement.
- 2.41 Suivant cette approche pragmatique, la FAO a acquis un net avantage comparatif dans la constitution de réseaux institutionnels et elle fournit un soutien à un grand nombre de dispositifs de CTPD dans la plupart des disciplines relevant de sa compétence. Nous recommandons que la FAO poursuive cet effort de CTPD. Il faudra aussi que, dans le cadre de son travail relatif à la coopération économique entre pays en développement (CEPD), la FAO soutienne plus énergiquement les programmes d'intégration économique régionaux et sous-régionaux. C'est dans le domaine des accords sur les produits et du commerce entre pays, de la sécurité alimentaire, des conseils en matière de politique agricole et de planification et de la formation à la gestion alimentaire et agricole qu'elle pourrait obtenir les meilleurs résultats. Evidemment, la FAO ne pourra accélérer ses activités dans ces domaines que si des ressources extrabudgétaires sont mises à sa disposition.

C. Evaluation d'ensemble

- 2.42 Il ressort de notre examen des principaux objectifs et des grands rôles de l'Organisation qu'aucun amendement de substance à l'Acte constitutif de la FAO ne s'impose. L'expérience a prouvé de manière convaincante que cet Acte constitutif a bien servi l'Organisation et ses Etats Membres et qu'en pratique, il a bien été respecté pour

l'esprit et la lettre, et il devrait continuer à jouer le même rôle à l'avenir. Certaines de ses clauses servent d'acte habilitant et il nous semble que les organes directeurs de la FAO les ont appliquées avec le pragmatisme voulu.

2.43 En ce qui concerne les rôles de la FAO, il ne nous paraît pas urgent de changer le mandat que donne à la FAO son Acte constitutif. Néanmoins, s'il était décidé d'y apporter des modifications, nous suggérons que deux amendements spécifiques au préambule soient envisagés.

i) En raison de l'importance historique de la première Conférence des Nations Unies sur l'alimentation et l'agriculture de 1943, et étant donné que les recommandations de cette conférence, qui insistent sur l'impact des politiques monétaires et économiques internationales sur la pauvreté et le développement, restent tout à fait pertinentes de nos jours, il nous semblerait approprié d'inclure dans le préambule de l'Acte constitutif de la FAO une référence explicite aux recommandations de la Conférence de 1943.

ii) La nécessité d'une action résolue et soutenue aux niveaux national et international pour la protection de l'environnement et la réalisation d'un développement équilibré n'avaient pas été prévue dans les années 40 et elle n'est donc pas spécifiquement mentionnée dans l'Acte constitutif de la FAO. Nous estimons que toute version révisée du préambule pourrait contenir une référence explicite à ce domaine d'action internationale, vu l'importance qu'on lui reconnaît aujourd'hui et pour les décennies futures, et vu le rôle qu'y joue déjà la FAO et la place plus centrale qu'elle devrait à notre avis y occuper à l'avenir.

2.44 Les organes directeurs ne voudront peut-être pas se lancer dans un processus d'amendement officiel de l'Acte constitutif, mais nous recommandons que les considérations mentionnées aux points i) et ii) ci-dessus soient explicitement reconnues et acceptées comme faisant partie du mandat de la FAO.

⁹ Si l'on modifiait l'Acte constitutif de la FAO, on pourrait aussi envisager d'apporter des amendements à d'autres articles, par exemple la liste des "fonctions de l'Organisation" donnée dans l'Article I pourrait être réorganisée en deux parties intitulées "Objectifs de l'Organisation" et "Fonctions de l'Organisation". Nous suggérons également que, dans le texte du préambule, l'expression "des populations placées sous leurs juridictions respectives" soit remplacée par l'expression "de tous les peuples dans tous les pays".

CHAPITRE TROIS

LES STRATEGIES MONDIALES ET REGIONALES DE LA FAO ET LEUR PERTINENCE

A. Stratégies générales

- 3.1 Compte tenu de la situation actuelle de l'agriculture dans le monde et de son évolution probable, nous avons examiné la pertinence des stratégies mondiales et régionales, des plans d'action et de certains programmes d'action spéciaux qu'ont approuvés les organes directeurs de la FAO. Nous nous sommes spécialement attachés aux stratégies et aux plans d'action dans lesquels la FAO a joué un rôle pilote, tels que la Stratégie d'aménagement et de développement des pêches, le Plan d'action forestier tropical et les éléments d'une stratégie contenus dans l'étude intitulée "Agriculture: Horizon 2000". Nous avons analysé les rapports d'évaluation de certains programmes d'action spéciaux (Développement et amélioration des semences, Engrais, Programme d'assistance à la sécurité alimentaire, etc.) et consulté divers documents de stratégie établis par la FAO et d'autres organisations du système des Nations Unies. De plus, nous avons examiné les stratégies et objectifs exposés dans le Programme de travail et budget biennal de la FAO et nous nous sommes entretenus là-dessus avec des membres du personnel de la FAO.
- 3.2 Les conclusions auxquelles nous sommes parvenus sont résumées ci-après:
- i) L'intérêt des stratégies adoptées est toujours d'actualité. Ces stratégies ont concouru à l'identification des grands problèmes présents et futurs, des contraintes et des besoins en matière de développement agricole ainsi que des choix politiques essentiels et de leurs incidences sur le plan opérationnel. Grâce aux processus internes de suivi et d'évaluation, il a été possible de les modifier au fur et à mesure pour les adapter en permanence aux besoins des pays membres.
 - ii) Les stratégies ont dûment tenu compte des réalités techniques et socio-économiques qui prédominent dans les pays membres; les hypothèses qui les sous-tendent ont été jugées réalistes et les plans étaient inspirés par les besoins des pays membres, exprimés au sein des organes directeurs de la FAO, les suggestions émanant des réunions de l'Organisation et des informations tirées des observations et de l'expérience de la FAO dans les pays membres. De manière plus précise, le résumé des principaux objectifs de l'agriculture et de leurs stratégies sous-jacentes présentées dans le Programme de travail et budget pour 1988-89 fait bien ressortir la pertinence des grands problèmes traités par la FAO.
- 3.3 L'impact exercé par les stratégies de la FAO sur les pays membres, bénéficiaires comme donateurs, est difficile à évaluer. Il ressort toutefois des renseignements disponibles que ces stratégies ont été au coeur du débat et de la prise de décision au niveau international.

Elles ont ajouté une dimension internationale aux programmes et politiques nationaux, mettant ainsi en relief l'interdépendance des constituantes du système économique mondial et la nécessité d'une action concertée.

3.4 Les stratégies n'ont d'utilité que lorsqu'elles débouchent sur des plans d'action spécifiques en vue d'un développement harmonieux et d'une utilisation optimale des ressources. La cohérence, la transparence et la concentration d'une stratégie relative à de grandes questions identifiées par les instances nationales, régionales et mondiales se reflètent dans la manière dont elle se traduit en plans d'action organiques. La stratégie de la CMRADR par exemple, tout en ayant concouru à faire prendre conscience du développement rural au niveau national et au niveau international, n'a pas, en tant que plan d'action, remporté un plein succès. Voulant couvrir toute la gamme des politiques et programmes de développement rural et prendre en compte les préoccupations des diverses tendances, elle a péché par défaut de concentration. La déclaration des principes de la CMRADR a été suivie de 111 propositions d'action pour les pays en développement et de 50 pour les pays développés. Le rapport de 1987 sur l'état d'avancement, établi à partir des données fournies par 50 pays, a montré que les actions de suivi menées par les pays membres étaient réduites au minimum, un grand nombre de ces propositions n'ayant même pas été suivies d'effet du tout. En revanche, le Programme d'action pour l'aménagement et le développement des pêches et le Plan d'action forestier tropical ont obtenu un succès relatif du fait que les objectifs opérationnels étaient plus clairs et mieux définis.

3.5 Certes, les stratégies mondiales demeurent essentielles pour projeter la dimension internationale des besoins, des problèmes et des solutions ayant trait à l'agriculture, mais il convient de les compléter par des stratégies régionales qui tiennent compte des différences entre régions concernant les conditions socio-économiques, le niveau et l'ampleur du développement agricole, les types et l'intensité des préoccupations majeures et l'urgence des besoins. La FAO a pris dans cette direction des mesures constructives en élaborant des stratégies régionales pour l'Afrique et l'Amérique latine. Nous approuvons ces analyses régionales. Nous préconisons une réévaluation périodique, à confier de préférence à des consultants extérieurs, des stratégies mondiales et régionales ainsi que des programmes d'action de la FAO en vue d'une révision éventuelle, compte tenu de l'utilisation qu'en font les pays membres et d'autres institutions internationales.

B. Stratégie de l'action de la FAO

3.6 Les stratégies mondiales et régionales de la FAO s'adressent aux pays membres et à la communauté internationale. Elles ont toutefois des incidences sur l'action menée par la FAO sous forme d'appui, de suivi, de contrôle et d'évaluation. De ce fait, la FAO devrait se doter d'une stratégie et de plans d'action qui lui permettent de mener des activités destinées à appuyer les objectifs à long terme des stratégies mondiales et régionales adoptées dans le cadre de plans à moyen terme et de programmes d'action à court terme. L'évolution de l'agriculture dans le monde étant comme nous l'avons exposé

dans le premier chapitre à la lumière des études mondiales et régionales menées par la FAO, nous suggérons qu'une stratégie à long terme qui trace le cadre de l'action à mener par la FAO dans l'avenir soit définie selon les principes suivants:

- a. Focalisation
- b. Harmonisation
- c. Décentralisation et régionalisation
- d. Participation accrue des pays membres à la coopération technique.

a. Focalisation

3.7 L'agriculture est un secteur complexe qui englobe toute une série d'éléments de nature technique, économique, sociale, politique et culturelle. Elle recouvre un grand nombre de disciplines. La FAO compte actuellement 158 pays membres, dont la plupart ont un besoin toujours croissant d'assistance et/ou d'information. L'agriculture est le pilier de l'économie de la plupart d'entre eux et requiert une assistance urgente et substantielle. De surcroît, elle est soumise aux caprices de la nature, notamment dans l'économie fragile des pays en développement qui ont souvent besoin d'interventions d'urgence. Des ressources considérables sont alors nécessaires pour s'attaquer aux problèmes agricoles de ces derniers. Accablée d'opérations nécessaires et utiles à exécuter d'urgence, dotée de ressources limitées pour s'acquitter de son mandat, l'Organisation risque de se laisser aller à un soupoudrage de ses activités, compromettant ainsi l'efficacité de ses programmes. Il est de ce fait particulièrement important que l'Organisation fixe soigneusement ses priorités, et utilise le plus judicieusement possible les ressources financières et humaines limitées dont elle dispose. Il est non moins important que ses pays membres le constatent d'eux-mêmes. Le Secrétariat s'en rend parfaitement compte, et nous lui en savons gré.

3.8 Cette focalisation s'impose pour garantir que les activités dont la FAO a l'initiative entrent bien dans le cadre de son mandat et relèvent bien de sa compétence, et que leur exécution par l'Organisation plutôt que par d'autres institutions est avantageuse, de manière à réduire au minimum chevauchements et doubles emplois. Au cours des deux dernières décennies, les organisations multilatérales, anciennes et nouvellement créées, ont empiété de manière systématique sur le domaine de compétence jusqu'alors incontesté de la FAO. Des organismes de financement comme la Banque mondiale, les banques régionales de développement et d'autres encore en sont de plus en plus venus à s'occuper d'assistance technique en faveur de l'agriculture. Des organisations multilatérales spécialisées dans l'agriculture et dans les domaines connexes se sont introduites dans les domaines d'intervention de la FAO. Elles avaient été créées pour combler des lacunes, mais certaines ont rapidement étendu leur champ d'action à des domaines qui sont au coeur des préoccupations de la FAO. D'autres se sont vu élargir leur vocation et accroître leurs moyens par des donateurs qui s'imaginaient que leurs intérêts prioritaires seraient mieux défendus par ces organisations que par les institutions spécialisées des Nations Unies existantes. Nous sommes impressionnés par la vigueur avec laquelle la FAO a défendu - et assez honorablement jusqu'à présent - sa position de chef de file dans le domaine de l'agriculture et sa réputation de filière efficace pour l'assistance internationale en faveur de l'agriculture.

- 3.9 Nous avons tiré la conclusion que, forte de son autorité et de son expérience, la FAO se doit de montrer l'exemple à d'autres, en se concentrant elle-même, dans le cadre de son mandat, sur les activités qui s'inscrivent indubitablement au coeur de sa mission. Nous sommes convaincus que cela inciterait d'autres organisations à lui emboîter le pas et à s'abstenir de prendre des initiatives ou de mener des activités qui relèvent incontestablement de sa compétence. Un tel code de conduite ne pourrait qu'améliorer la division du travail entre les organisations du système des Nations Unies et donner son véritable sens à la planification en limitant les demandes des pays membres et l'assistance des donateurs aux domaines de compétence de la FAO. La FAO n'est pas une panacée pour l'agriculture. C'est le fer de lance et le catalyseur du développement agricole, qui étoffe et appuie de manière sélective les objectifs de développement des pays bénéficiaires et suscite les actions appropriées.

b. Harmonisation

- 3.10 Le succès du développement agricole et rural implique une harmonisation des divers sous-secteurs de l'agriculture comme de l'agriculture et d'autres secteurs de l'économie. Cela a été mis en relief par la CMRADR, qui a souligné les liens existant entre les divers aspects - social, économique, politique et culturel - du développement. Le Secrétariat de la FAO, pleinement conscient de la nécessité d'harmoniser - notamment à la suite du Programme d'action de la CMRADR -, a pris des dispositions concrètes pour améliorer les liens intersectoriels. Il a mis en oeuvre certaines possibilités de regroupements fructueux de sous-programmes, mais pas de manière exhaustive.
- 3.11 La FAO s'efforce d'harmoniser quelque peu ses programmes en établissant une coordination, formelle et informelle, entre les départements comme au sein de ces derniers et en mettant sur pied des groupes de travail et des équipes spéciales ad hoc. Pourtant, des préoccupations ont été exprimées à ce sujet lors de la réunion d'information que nous avons eue avec le Secrétariat, et apparaissent dans divers rapports d'évaluation établis au sein de l'Organisation.
- 3.12 Nous sommes d'avis qu'il faut poursuivre l'effort d'harmonisation comme source de plus grande efficacité et de plus fort impact. En outre, le besoin de focalisation s'en trouverait conforté du fait que l'harmonisation met en évidence la nécessité d'axer soigneusement la planification et la programmation sur la poursuite d'objectifs bien définis.

c. Décentralisation et régionalisation

- 3.13 Depuis quelque temps, la FAO adopte une politique de décentralisation prenant appui sur les Bureaux régionaux et le réseau de représentants de la FAO dans les Etats Membres en développement. Nous nous en félicitons: cela rapproche l'Organisation de ses Etats Membres, contribue à imprimer à la planification des activités un caractère réaliste, ajoute à l'efficacité de l'exécution des activités de terrain et crée des antennes de communication avec les

membres. La question n'est point de savoir si la décentralisation est souhaitable, voire nécessaire, mais si elle a été poussée assez loin et si elle a été appliquée de la manière la plus judicieuse possible.

- 3.14 Sur le plan institutionnel, la décentralisation de la FAO est articulée autour des cinq Bureaux régionaux et des 105 représentants nationaux de la FAO, 19 de ces derniers étant accrédités auprès de deux (ou plusieurs) pays. Si les uns et les autres sont en mesure de s'acquitter de fonctions utiles - et ils le font -, ce sont les derniers qui, en pratique, sont les principaux agents de la décentralisation, et c'est donc cette structure qu'il convient de renforcer.
- 3.15 L'Organisation a adopté une approche régionale pour exécuter ses activités. Son budget ordinaire est à plus de 60 pour cent axé et dirigé sur les régions. Dès le début des années 70, elle a donné la priorité absolue à l'Afrique compte tenu de la crise qui secouait longuement le continent et de ses énormes besoins d'assistance. En fait, les régions - Asie, Afrique, Moyen-Orient, Amérique latine et Europe - diffèrent non seulement par leur environnement et leurs ressources naturelles mais aussi par leur niveau de développement économique et social. Qui plus est, au sein de chaque grande région, des clivages et des affinités des sous-groupes ont, ces dernières décennies, fait apparaître toute une variété d'entités tant sous-régionales que régionales¹. Au cours des quelques dernières années, la FAO a élaboré des stratégies régionales et sous-régionales et établi des plans d'action tels que le Plan alimentaire régional pour l'Afrique, L'Agriculture africaine: les 25 prochaines années, SADCC Agriculture: Toward 2000, et Le potentiel de développement agricole et rural de l'Amérique latine et des Caraïbes.
- 3.16 La coopération entre les pays, notamment entre pays contigus, s'est révélée extrêmement efficace comme moyen de développement dans maints domaines - mise en valeur des bassins fluviaux, lutte contre les maladies, lutte antiacridienne, Plan d'action forestier tropical, amélioration du bétail, désertification, lutte contre les inondations, certains volets des pêches, recherche et formation, par exemple. Les programmes de sécurité alimentaire ont plus de chances de réussir s'ils sont élaborés dans un contexte régional ou sous-régional. L'industrialisation de l'agriculture, la production d'intrants agricoles, le développement de technologies appropriées

¹ Les groupes à caractère régional sont, par exemple, en Afrique, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa (PTA), la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe (SADCC), la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), etc.; au Proche-Orient, la Ligue arabe et ses institutions spécialisées, notamment l'Organisation arabe pour le développement agricole et le Conseil de coopération du Golfe (CCG); en Asie, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et le South Asian Regional Cooperation (SARC), etc.; en Amérique latine, l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI); et en Europe, la Communauté économique européenne (CEE), etc. Par ailleurs, des ONG se sont, en nombre croissant, créées sur une base régionale.

et bien d'autres domaines pourraient venir allonger la liste des activités qui sont plus économiques et plus rentables lorsqu'elles sont inscrites dans un cadre multinational. Le commerce intrarégional produit des effets majeurs sur l'orientation actuelle et future du développement de l'agriculture, notamment en ce qui concerne les modes de culture, les techniques de production, les modes de consommation et les priorités concernant les services exigés par le secteur agricole dans les pays en question.

3.17 Aussi sommes-nous partisans du renforcement des moyens dont a besoin la FAO pour appuyer les actions régionales et multinationales. Les moyens organisationnels dont doit se doter l'institution pour jouer ce rôle sont d'entrée de jeu une affaire de gestion plutôt que de débat entre les Etats Membres. Certes, les Bureaux régionaux peuvent apporter leur appui - et ils le font - aux initiatives bilatérales ou sous-régionales prises dans leurs régions respectives, mais ils se trouvent souvent être aussi loin du théâtre des opérations qu'une intervention directe de Rome. Il serait préférable de s'appuyer sur les FAOR, en leur confiant formellement la responsabilité, avec leurs gouvernements nationaux respectifs et de concert avec leurs homologues des pays avoisinants ainsi qu'avec le Siège de la FAO, de promouvoir les activités régionales et d'apporter l'assistance technique ou tout autre soutien nécessaire à leur mise au point et à leur exécution.

3.18 Parallèlement à cette procédure suivie sur le terrain, il convient de renforcer l'approche régionale au Siège. Cela suppose une certaine réorganisation du travail dans les départements techniques pour privilégier davantage les dimensions nationale et régionale. Cela nécessiterait en outre de renforcer les procédures et pratiques interdépartementales pour les activités nationales et multinationales. Nous discuterons plus longuement de ce dernier aspect dans le Chapitre Cinq. L'Organisation pourrait alors consacrer ses ressources techniques et humaines à l'appui des projets régionaux ou sous-régionaux in situ. Comme c'est notre vœu à tous que la FAO devienne une source d'appui aux Etats Membres encore plus efficace sur le terrain, il nous faut faire en sorte d'éviter toute disposition structurelle qui ait pour effet de développer le Siège au détriment de la présence effective sur le terrain.

d. Participation accrue des Etats Membres à la coopération technique

3.19 Les louables mesures qu'a prises la FAO pour accroître l'intervention des Etats Membres - institutions et individus - dans l'élaboration et l'exécution des projets de coopération technique devraient s'intensifier et devenir résolument partie intégrante de la stratégie. Les ONG et le secteur privé devraient également être encouragés à participer davantage aux activités de la FAO. Cette participation des agents nationaux devrait être proportionnelle au besoin et au niveau d'avancement et de développement de leur pays ainsi qu'à leur aptitude et à leur volonté de s'acquitter des tâches à accomplir. En adoptant ce principe, on pourrait non seulement réduire les dépenses, mais aussi et surtout renforcer l'intérêt des Etats Membres pour les programmes de la FAO, développer l'esprit de coopération et de solidarité et offrir aux personnels nationaux d'excellentes occasions de se former ainsi que d'acquérir des compétences et de l'assurance.

C. Planification des activités de la FAO

3.20 Dans le processus de planification de l'Organisation, il y aura lieu d'établir le lien théorique et pratique entre les stratégies - mondiales, régionales, sectorielles et sous-sectorielles -, les programmes d'action correspondants et les ressources qu'elles exigeraient. Les Etats Membres verraient ainsi clairement les objectifs spécifiques qu'entend poursuivre l'Organisation à long terme, les interventions spécifiques qu'elle envisage de mettre en oeuvre pour atteindre ces objectifs, les modalités d'exécution qu'elle prévoit, les domaines dans lesquels il lui faut collaborer avec d'autres institutions et les ressources nécessaires. La formulation des plans à moyen terme de l'Organisation, faisant apparaître clairement priorités, programmes, sous-programmes et éléments de programme, pourrait également trouver place dans le processus de planification.

a. Plan à long terme

- 3.21 Dans tout plan à long terme doivent figurer les problèmes auxquels l'Organisation devrait normalement être confrontée ultérieurement. C'est ce qui est énoncé on ne peut plus clairement dans l'avant-propos du Directeur général de la FAO au remarquable document de l'Organisation intitulé "Agriculture: Horizon 2000", adopté par la Conférence de la FAO à sa vingt-quatrième session, en novembre 1987. "Dans un monde qui change très vite, il est indispensable de voir loin. Les politiques doivent donc s'inscrire dans une optique à long terme. Les décisions que prennent aujourd'hui ("au jour le jour", écrivions-nous volontiers) les responsables de l'agriculture dans des domaines tels que l'investissement, l'utilisation des terres, les ressources humaines, la recherche, la technologie, les échanges extérieurs ou les prix, ne feront en général sentir pleinement leurs effets que beaucoup plus tard. La FAO est la mieux placée pour envisager l'évolution de l'alimentation et de l'agriculture dans cette optique à long terme et pour dresser un bilan global qui intègre systématiquement des projections détaillées pays par pays."
- 3.22 Le document "Agriculture: Horizon 2000" offre la base théorique qui permet d'identifier les grands problèmes qu'à moyen et long terme, l'agriculture mondiale posera aux agriculteurs, aux gouvernements et aux organisations internationales, y compris la FAO. Pour autant, il n'est pas un plan à long terme dont se serait dotée l'Organisation, car il ne précise pas lesquels, parmi tous ces problèmes, la FAO devrait, de l'avis des Etats Membres, s'efforcer de résoudre, et ce, dans quel ordre.
- 3.23 La FAO, le Secrétariat et les organes directeurs devraient procéder à une planification à long terme à partir de l'étude "Agriculture: Horizon 2000" et d'autres études mondiales et régionales faites par l'Organisation. Le plan à long terme, couvrant 15 années, devra intégrer les principaux résultats et conclusions des grandes études et stratégies de la FAO, tracer dans ses grandes lignes l'action à mener par l'Organisation et identifier les programmes essentiels qui reflètent les principaux objectifs sectoriels à atteindre au terme

de la période en question. Une telle entreprise faciliterait considérablement et la planification à moyen terme et les choix qu'impose l'établissement du programme et budget à court terme. La Conférence pourrait, à la fin de 1989, adopter une résolution à cet effet.

b. Plan ou objectifs à moyen terme

- 3.24 De même qu'il est important que la FAO se fixe des objectifs à long terme pour déterminer ses stratégies, priorités et rôles, de même, elle aurait tout intérêt à élaborer un plan à moyen terme qui, lui servant de cadre à l'établissement de son Programme de travail et projet biennal, assurerait la cohérence entre ses objectifs immédiats et ses objectifs et priorités pour le moyen et le long terme, notamment au regard du montant et de la structure des ressources à allouer. Les objectifs ou le plan à moyen terme devront être l'expression des orientations de la FAO mettant en application les décisions et options de base de l'Organisation, concernant tant les grands axes de son action que les ressources à engager.
- 3.25 Les objectifs à long terme sont des interprétations de l'avenir qui pourraient être exprimées dans une forme descriptive; par contre, il ne serait point aisé de les traduire en actions concrètes aux fins d'allocation des ressources. Cela est déjà plus faisable dans le cas de plans à moyen terme qu'il serait possible d'établir avec suffisamment de certitude et de développer avec plus de précision. Le lien entre le plan à moyen terme et le Programme de travail et budget biennal est ce qu'il y a de plus direct: on peut l'établir tant sous l'angle des ressources nécessaires que sous celui du contrôle en retour ultérieur.
- 3.26 La question n'est pas de savoir si la FAO doit ou non avoir des plans ou objectifs à moyen terme; il en existe depuis 1971. Mais des problèmes se sont toujours posés quant à la portée du document, au champ de l'analyse et à sa forme. Le Directeur général a proposé divers modèles aux organes directeurs, mais d'un exercice biennal à l'autre, ceux-ci n'ont cessé de tergiverser et de se contredire. De ce fait, la production traditionnelle d'un document distinct sur les objectifs à moyen terme a été suspendue en 1981.
- 3.27 Cette expérience à épisodes ne nous empêche pas de préconiser avec conviction la réintroduction du plan à moyen terme. Cela supposerait que les organes directeurs de la FAO se prononcent clairement sur les quelques points suivants:
- i) Le document doit-il être essentiellement descriptif, ne traitant que des objectifs à moyen terme ou doit-il également dégager les priorités, les stratégies et le rôle de la FAO? Nous préconisons la seconde formule.
 - ii) Dans ce cas, le document doit-il inclure des indications chiffrées provisoires concernant le niveau des ressources afférentes au Programme ordinaire et des projections provisoires pour les ressources extrabudgétaires? C'est notre avis. Il s'agirait alors d'un plan à moyen terme et pas seulement d'objectifs à moyen terme.

- iii) Combien d'exercices biennaux devraient être couverts par le plan ou les objectifs à moyen terme? Nous proposons trois exercices biennaux.
- iv) Est-il nécessaire et possible de ventiler le plan ou les objectifs à moyen terme par région? Nous préconisons la ventilation, pour certaines dimensions en tout cas.
- v) Quel mécanisme de consultation faut-il prévoir pour permettre au Directeur général de recueillir les vues des Etats Membres lors de la préparation des propositions à présenter au Conseil et à la Conférence concernant un ensemble d'objectifs à moyen terme ou un plan à moyen terme? Nous proposons la participation de certains comités techniques - le Comité du programme et le Comité financier en tout état de cause - et des Conférences régionales.

CHAPITRE QUATRE

L'ETABLISSEMENT DES PRIORITES ET DU BUDGET

A. Etablissement des priorités

- 4.1 Le processus de définition et de sélection des priorités de la FAO est fonction des ressources disponibles et prend appui tout à la fois sur les orientations fixées par les gouvernements, les avis d'experts et enfin, l'initiative et la synthèse du Secrétariat.
- 4.2 Les structures intergouvernementales créées à cette fin sont bien développées et fonctionnent par le canal d'organes tels que le Comité du programme et le Comité financier, le Conseil et la Conférence. De plus, il est loisible aux gouvernements d'exprimer leurs vues dans le cadre régional (Conférences régionales et commissions techniques régionales) ou dans des cadres à vocation sectorielle ou technique (Comité de l'agriculture, Comité des forêts, Comité des pêches, etc.).
- 4.3 Le rôle que jouent ces organes en matière d'établissement des priorités est défini dans l'Acte constitutif. C'est dans les comptes rendus sténographiques du Conseil et de la Conférence que sont consignées, aux fins de consultation et d'analyse ultérieures, les vues qu'expriment les délégations sur toutes sortes de questions.
- 4.4 Les cadres régionaux constituent les traits d'union essentiels dans le processus, rendant possibles tout à la fois la mise au point de plates-formes communes aux régions en vue de l'établissement du programme mondial d'action de la FAO et la réduction d'éventuelles divergences de position au sein de chaque région, que ce soit entre pays ou entre sous-groupes.
- 4.5 Les comités sectoriels et techniques permettent à d'éminents spécialistes, habituellement issus des services publics pertinents des Etats Membres, forts de leur expérience et de leur compétence personnelles, d'intervenir dans le choix des priorités concernant tel ou tel domaine d'action de la FAO.
- 4.6 Les organes consultatifs spécialisés apportent de précieuses contributions à l'identification des domaines techniques qui se prêtent à l'action de la FAO; ils peuvent se charger de l'analyse de l'état des connaissances dans telle ou telle discipline (statistiques, désertification, etc.) et leur existence crée pour le Secrétariat l'ardente obligation de se tenir à la pointe de l'évolution technologique.
- 4.7 Outre les organes propres de la FAO, la sélection des priorités est également influencée par les débats et décisions d'autres assemblées intergouvernementales, notamment celles du système des Nations Unies. Les nombreuses résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies ou le Conseil économique et social, par exemple, contiennent presque invariablement des demandes adressées aux agences spécialisées, dont il faut tenir compte sous réserve qu'elles soient conformes aux directives des organes directeurs de la FAO, pour ce qui est, en particulier, de leurs incidences financières.

- 4.8 En fait, l'examen des priorités ressortit principalement au Comité du programme et dans une certaine mesure au Comité financier. Le premier examine systématiquement les priorités à deux occasions: l'année d'adoption du budget, lorsqu'il donne au Conseil son avis quant au fond sur les propositions faites dans le Sommaire et le Programme intégral de travail et budget, et l'année suivante lorsqu'il procède, conformément à son mandat, au cycle d'examen des programmes.
- 4.9 S'appuyant sur l'ensemble des avis donnés sur les priorités, le Secrétariat fait des propositions précises concernant le Programme de travail et budget. Ainsi, les Conférences régionales reçoivent la documentation relative aux activités de la FAO intéressant leurs régions respectives, indiquant de manière détaillée la suite donnée à leurs recommandations. En fin de session, elles se mettent d'accord sur une série de recommandations à l'adresse des gouvernements de leurs régions respectives, ainsi qu'à la FAO et à d'autres institutions. Il est rendu compte de l'état d'avancement du suivi au Conseil et à la Conférence. Les multiples commissions, comités et organes consultatifs d'experts font aussi des recommandations qui doivent être mises en oeuvre. Les interventions des délégations présentes aux réunions de la FAO sont pour le Secrétariat un des moyens les plus directs de s'informer des besoins et attentes des Etats Membres. Les commentaires faits sur le Programme de travail et budget, ainsi que sur les rapports d'activité tels que l'Examen du programme ordinaire et l'Examen des programmes de terrain, doivent faire l'objet d'une attention particulière au regard de leurs incidences sur les priorités du programme.
- 4.10 Au titre des affaires courantes, le personnel de la FAO examine également les besoins, procède de son côté à l'analyse des avantages comparatifs de la FAO en fonction de ce qu'il sait du travail d'autres institutions. Lorsqu'il s'agit d'apporter des correctifs aux programmes prioritaires en cours, il est tenu compte des leçons tirées des études d'évaluation telles que les trois évaluations externes des programmes d'action spéciaux (PAS) faites au cours de l'exercice biennal 1986-87.
- 4.11 Les programmes d'action spéciaux mettent en lumière les priorités généralement admises telles que engrais, semences, sécurité alimentaire, lutte contre la trypanosomiase. Parallèlement, ils articulent objectifs spécifiques, groupes bénéficiaires et périodes couvertes. En utilisant à la fois les ressources du programme ordinaire et les ressources extrabudgétaires, ils constituent un catalyseur efficace, les crédits d'amorce pouvant être imputés sur le budget du programme ordinaire.
- 4.12 Compte tenu de leur étroite imbrication, l'établissement des priorités pour le programme ordinaire n'est pas sans incidence sur le programme de terrain, et inversement. Les programmes d'action spéciaux en sont une claire illustration. Nous suggérons qu'à l'avenir, les éléments prioritaires traités dans le cadre du programme ordinaire de la FAO se reflètent de manière plus systématique dans les activités relevant de l'assistance technique fournie par l'Organisation aux Etats Membres.

B. Processus d'établissement du budget et de contrôle concernant les priorités

- 4.13 Le document présentant le Programme de travail et budget est la principale expression des résultats du choix des priorités concernant les prévisions de programme et de budget par chapitre et domaine technique. Les propositions budgétaires biennales sont soumises en deux temps: d'abord sous forme de sommaire, puis sous forme d'un document intégral, le Programme de travail et budget (pour l'exercice biennal 1990-91, cette procédure est précédée pour la première fois d'une ébauche indiquant le niveau de ressources global et les grandes priorités proposées). Les divers éléments des propositions sont soumis pour examen aux principaux comités techniques compétents du Conseil (COAG, COFO, COFI) compte tenu du calendrier de leurs sessions.
- 4.14 Selon la procédure en vigueur, les liens entre les stratégies, les priorités, les activités prévues et les allocations de ressources proposées sont indiqués pour chaque grand programme. Ainsi, le Programme 2.1.1: Ressources naturelles - relève du Grand Programme 2.1: Agriculture (page 63 du Programme de travail et budget pour 1988-89). Les tendances, ainsi que les objectifs et stratégies à long terme de la FAO correspondants, sont brièvement tracés dans les pages 65 à 69. Et donc, une fois inscrit dans sa perspective à long terme, le programme intéressant les ressources naturelles se présente par sections dans l'ordre logique suivant: Objectifs à moyen terme (page 71), Grands axes du programme (page 72) et Plan d'action (page 75).
- 4.15 Les prévisions budgétaires font elles aussi l'objet de comparaisons avec les années précédentes. Les prévisions concernant les incidences sur les ressources extrabudgétaires établies au moment de la mise au point finale du document figurent également dans les tableaux et dans l'illustration des activités de terrain faite dans les sections descriptives.
- 4.16 Les organes directeurs, jusqu'au niveau de la Conférence, sont informés de l'exécution de l'exercice en cours principalement par deux documents étroitement liés: l'Examen du programme ordinaire et l'Examen des programmes de terrain. Ces deux documents contiennent une évaluation de la validité permanente des priorités en cours et une synthèse des résultats d'évaluations effectuées. On y trouve un exposé des conséquences d'un ajustement éventuel des priorités en cours et une argumentation relative à l'introduction d'activités complètement nouvelles. Les résultats des évaluations "spéciales" (examens conjoints avec le PNUD, évaluation externe des grands programmes, etc.) y sont également présentés. Le Comité du programme et le Comité financier reçoivent épisodiquement des rapports sur différents aspects de l'action de la FAO (engagement de consultants, voyages officiels, exécution du budget, etc.). Les Comités techniques du Conseil et les Conférences régionales reçoivent de leur côté des rapports périodiques sur le travail de la FAO et les résultats obtenus concernant leurs secteurs ou régions respectives.

C. Questions de nature conjoncturelle

- 4.17 L'examen des pratiques en vigueur dont il a été question plus haut permet d'analyser les questions soulevées par certains Etats Membres sur les priorités et l'allocation des ressources.
- a. Nature des priorités
- 4.18 Une priorité est une action qui traite un sujet ou un problème important relevant de la compétence de la FAO et pour lequel une préférence doit être accordée en matière d'allocation des ressources budgétaires et humaines.
- 4.19 S'agissant de la FAO, il importe de distinguer entre les priorités de type géographique, telles que l'accent que mettent en permanence ses organes directeurs sur les besoins spéciaux et urgents de l'Afrique subsaharienne, les priorités de type intersectoriel, telles que la mise en valeur des ressources humaines, les priorités intéressant les groupes bénéficiaires, petits exploitants agricoles, travailleurs agricoles sans terre ou femmes rurales, par exemple, les priorités de type sectoriel telles que la production alimentaire ou les forêts, les priorités touchant des programmes ou des thèmes, telles que la lutte contre les maladies animales ou la protection des cultures, et enfin, les activités prioritaires, actions de formation ou consultations d'experts sur la planification de l'utilisation des terres ou l'aménagement des bassins versants, par exemple.
- 4.20 Il est très fréquent que tel programme ou telle activité corresponde à plusieurs types de priorité. Un cycle de formation ou un programme de bourses prévu au titre de la CTPD traduit les priorités à la fois en matière de formation et de CTPD, tout en étant axé sur les priorités relatives à un secteur ou à un thème donné. Si de plus les bénéficiaires visés, directs ou indirects, sont des groupes prioritaires - femmes ou petits exploitants par exemple - le programme ou l'activité en question couvre une dimension prioritaire supplémentaire.
- 4.21 Le choix des priorités s'inscrit également dans le temps. Certaines ont un caractère immédiat, comme c'est le cas des opérations de secours d'urgence ou d'assistance au relèvement consécutives à une catastrophe naturelle ou imputables à l'homme. A l'inverse, il y a souvent de bonnes raisons pour laisser le même thème ou le même sujet plus longtemps sur la liste des priorités. Il est peut-être intéressant de noter à cet égard que certaines tâches de la FAO ont un caractère automatique et permanent, comme c'est le cas du travail de collecte, d'analyse et de diffusion de l'information. Il y a tout lieu de penser qu'elles figureront en permanence sur la liste des priorités.
- 4.22 Dans la pratique, on a surtout à faire à des priorités à moyen terme, les problèmes en question étant complexes et les parties en jeu nombreuses. Aucune organisation comme la FAO n'est en mesure de les résoudre dans le cadre d'un exercice budgétaire biennal. Les priorités immédiates sont acceptées pour faire face à des situations d'urgence ou répondre à des besoins imprévus, qui sont par essence des impondérables mais pour lesquels des crédits budgétaires sont nécessaires.

- 4.23 La FAO se trouve devant la tâche de concilier les intérêts et les besoins souvent antagoniques de 158 Etats Membres. Les priorités ayant un caractère universel sont l'exception. De même que, pour le budget national, les gouvernements sont tenus de départager les desiderata antagoniques des divers secteurs économiques et sociaux, groupes de pression et pouvoirs locaux, de même la FAO est dans l'obligation de prendre en compte une gamme de priorités en fonction de l'appui qui leur est apporté par les Etats Membres, individuellement ou en groupe.
- 4.24 On est donc porté à penser qu'il serait très difficile d'établir un ordre de priorité absolu; voire ce serait arbitraire. Même si l'on essayait à titre provisoire de classer les priorités telles que formation, protection de l'environnement, santé animale, on aurait peu de chances de recueillir un accord unanime ou de faciliter vraiment la prise de décision.
- 4.25 L'établissement d'un ordre de priorité intervient ultérieurement, principalement au stade de la mise en oeuvre. Ainsi, la priorité ayant été accordée à la formation de laborantins à la fabrication de vaccins en Afrique, le directeur du programme sera appelé à faire un choix entre plusieurs types d'action en fonction des coûts respectifs et des avantages immédiats et à long terme escomptés.
- 4.26 Il y a par ailleurs des circonstances pratiques qui imposent de modifier brusquement les priorités:
- D'une part, la force de la FAO repose essentiellement sur ses spécialistes techniques. Les possibilités concernant la réaffectation de ces derniers dépendent de leur groupe d'âge, de leur situation administrative et de leur transport possible d'un groupe professionnel à un autre raisonnablement proche. Jusqu'à un certain point, le recours à des consultants peut aider à remplacer le personnel permanent qui manque pour traiter un thème donné ou apporter des connaissances spécialisées. Il en va de même pour le potentiel d'appui logistique et administratif, qui est adapté à l'organigramme et au volume de travail de chaque endroit et ne peut être ajusté à bref délai.
 - D'autre part, les besoins de changement de priorités exprimés par certains pays ou groupes de pays doivent être comparés entre eux en fonction des capacités de réponse de la FAO. Il est difficile de donner satisfaction à toutes les demandes lorsque les ressources sont restreintes. C'est le jugement politique qui doit intervenir pour une grande part et qui doit être accepté comme élément primordial permettant de formuler des ensembles de propositions réalistes. Parallèlement, il est évidemment impératif de se garder de toute fragmentation de l'action et des tendances à la pérennisation. On peut éviter de tels dangers en acquérant une profonde connaissance du contexte spécifique par la gestion (technique).
- 4.27 La notion de priorité comporte évidemment un élément conditionnel d'après lequel, pour être considéré comme priorité, un sujet, un thème ou une activité donnée doit répondre à certains critères. Nous

préconisons que, s'agissant du programme ordinaire de la FAO, soient gardés présents à l'esprit les principes suivants:

- conformité avec une claire présentation des problèmes que doit traiter la FAO;
- pertinence de l'activité prioritaire pour une grande partie des Etats Membres de la FAO;
- preuve établie des avantages qu'offre l'exécution par la FAO par rapport à d'autres institutions ou à l'intervention gouvernementale directe;
- compatibilité avec les rôles assignés à la FAO;
- compatibilité et complémentarité avec d'autres priorités.

b. Mode de présentation des propositions budgétaires

- 4.28 Les propositions figurant dans le Programme de travail et budget sont a fortiori faites à partir de la structure du programme établie. Or, toute structure - et la FAO ne fait pas exception à la règle - ne traduit que partiellement, lorsqu'elle ne les occulte pas complètement, les liens intersectoriels entre les activités et l'apport de ces dernières aux priorités qui ne sont pas de type strictement sectoriel.
- 4.29 Autre difficulté de taille: comment traduire de manière condensée et suffisamment intelligible les multiples interactions des principales parties à l'établissement des priorités? D'une part, il faudrait intégrer dans le Programme de travail et budget les rapports ou extraits de rapport des multiples organes qui ont pesé sur l'élaboration des propositions, et les compléter par des notes de synthèse des travaux et conclusions de comités ou groupes de travail interdépartementaux, des notes sur les motifs, les résultats et l'importance des programmes d'action spéciaux, etc.. Sans compter qu'il faudrait procéder à une argumentation circonstanciée pour chaque priorité en fonction de la présentation assez détaillée des problèmes traités, à l'évaluation des besoins, etc. A l'opposé, il n'est pas interdit de concevoir le Programme de travail et budget comme un document exclusivement budgétaire, en indiquant les modifications à apporter sur le plan des ressources par rapport à l'exercice biennal précédent avec des tableaux à l'appui (postes, objets de dépenses, etc.).
- 4.30 Toute méthode, toute forme adoptée pour la présentation des documents d'établissement des programmes a ses propres limites, s'agissant d'intégrer toutes ces interactions complexes. C'est là que réside la source d'un des problèmes majeurs de communication auxquels sont confrontés les organes directeurs. Il convient de noter qu'il serait extrêmement difficile, en fait impossible, de vouloir à la fois un train de propositions analysées du point de vue de la stricte correspondance entre chaque priorité reconnue et chaque activité et des propositions qui soient groupées de manière cohérente en "bandes de priorités" classées par ordre décroissant.

- 4.31 A notre avis, le mode de présentation actuel du Programme de travail et budget est suffisamment bien conçu. S'il arrive que certaines délégations ne soient pas satisfaites, cela peut tenir à ce qu'elles n'en connaissent pas bien le contenu ou encore qu'elles étudient le seul Programme de travail et budget sans se reporter à d'autres documents complémentaires tels que les deux Examens et les rapports de vérification des comptes.
- 4.32 Par souci de transparence et dans un esprit comptable, il serait tentant de fournir le maximum de détails, mais ce serait un coup à l'efficacité, à l'économie et à la clarté. Par ailleurs, il se poserait le problème de l'assimilation et de l'analyse d'une quantité plus grande d'informations. L'idéal serait d'arriver à un niveau de détail favorable à l'établissement d'un dialogue fructueux dans un climat de confiance entre les organes directeurs et le Secrétariat. Mais pour cela, on ne connaît point de formules toutes faites. C'est aux Etats Membres de dire ce qu'ils veulent de plus, puis à débattre entre eux et avec le Secrétariat de la nature et de la forme des prestations possibles, compte tenu du rapport coût-efficacité et des possibilités d'exécution.
- 4.33 Il arrive que l'on ait quelque répugnance à fournir certains types d'information en raison de leur caractère confidentiel et par respect pour les prérogatives de tel ou tel Etat Membre, comme c'est le cas d'activités engagées au titre d'arrangements bilatéraux entre l'Organisation et un Etat Membre. Il faut alors concilier cette exigence éventuelle et l'obligation de rendre compte à l'ensemble des Etats Membres. Là encore, c'est aux organes directeurs de trancher.
- 4.34 L'Organisation a également besoin d'une certaine dose de souplesse pour parer à l'imprévu (situations d'urgence) ou à l'évolution des exigences, y compris certes, mais aussi par-delà, les risques de caractère purement financier afférents au paiement tardif des contributions, à l'inflation ou aux fluctuations des taux de change non budgétisées. Pourtant, d'aucuns semblent parfois penser qu'il peut être utile de programmer et d'approuver jusqu'au dernier centime le budget du programme ordinaire, à l'exception du PCT et du fonds de réserve. Or, on ne sait que trop d'expérience que l'exécution d'un programme ne correspond pour ainsi dire jamais parfaitement aux prévisions. Compte tenu des prestations non inscrites au programme découlant des demandes spéciales des Etats Membres, force est de continuer à admettre la souplesse comme caractéristique inhérente au Programme de travail et budget d'une organisation comme la FAO.

c. Rôle des organes directeurs

- 4.35 Nulle organisation internationale ne peut s'acquitter de son mandat sans le ferme appui de ses membres. L'exécution du mandat est la responsabilité solidaire des membres et du Secrétariat international. S'agissant de la FAO, c'est en dernier ressort aux Etats Membres qu'il incombe de réaliser une agriculture mondiale viable et une prospérité rurale généralisée. Cela posé, le Secrétariat de la FAO fait fonction de catalyseur et d'initiateur d'idées et d'actions touchant au mandat susceptibles de recueillir le consensus des Etats Membres et de déboucher sur une intervention individuelle ou collective de leur part.

- 4.36 La contribution à apporter par chacun des principaux acteurs - gouvernements, experts et Secrétariat - est bien comprise, de même que leur complémentarité. Le principe de cette relation "tripartite" ne semble pas devoir être remis en cause. A cela près que les gouvernements sont peut-être trop tentés de se reposer sur le travail préparatoire du Secrétariat et donc de réagir de manière quelque peu "passive" face aux analyses, aux informations, aux recommandations et aux suggestions présentées dans les documents.
- 4.37 Certes, il appartient à chaque gouvernement de définir les modalités de sa propre participation aux débats intergouvernementaux qui se déroulent au sein de la FAO et de réagir à sa manière aux diverses propositions. Il n'y a pourtant pas de doute que si les délégations se soumettaient à un meilleur travail préparatoire (notamment pour les questions techniques) et procédaient entre elles à des consultations préalables, les débats gagneraient en dynamisme et en fécondité. Une telle préparation réduirait les divergences qui peuvent surgir avant les ultimes efforts déployés dans les groupes de rédaction, renforcerait la solidarité et aboutirait à des résultats plus tangibles.
- 4.38 Certains Etats Membres ont proposé des modifications aux méthodes de travail et au rôle du Comité du programme et du Comité financier. L'une des propositions a trait à leur taille et à leur représentation géographique; or, le Conseil en a longuement débattu. Les dispositions en vigueur visent à assurer un équilibre raisonnable entre une certaine efficacité et une prise en compte suffisante des diverses préoccupations géographiques. Il va de soi que toute solution définitive relève de la décision du Conseil lui-même.
- 4.39 Un autre aspect problématique a trait au niveau de connaissance et d'expérience requis des membres appelés à assumer les lourdes responsabilités qui leur incombent en vertu des textes fondamentaux. Qu'il s'agisse de leur participation "à titre personnel" (formule qui avait cours au début des années 70) ou sur la base de la représentation géographique et d'élections (formule en vigueur), la nature et le niveau des compétences des membres des Comités dépendent toujours de l'importance que les Etats Membres attachent à la proposition de candidats éminents très au fait des principaux domaines d'intérêt de la FAO.
- 4.40 La question de l'opportunité d'une collaboration plus étroite (voire de leur fusion) entre les deux Comités s'est également posée. Notons à cet égard que le mécanisme des sessions conjointes fonctionne déjà pour l'examen en commun des propositions énoncées dans le Sommaire et la version intégrale du Programme de travail et budget comme pour d'autres questions importantes qui demandent à s'appuyer sur des directives des Comités. Rien, par conséquent, ne s'oppose à ce que les sessions conjointes se multiplient, comme cela s'est fait pour le présent examen de la FAO.
- 4.41. La question s'est posée de savoir si le Comité du programme et le Comité financier se contentent d'intervenir sur la base des idées et propositions présentées par le Secrétariat ou s'ils devraient émettre les leurs propres pour être mises en oeuvre par la FAO. L'appréciation de la contribution plus ou moins "active" de ces Comités à la prise de décision est affaire de jugement laissée à la

discrétion de chaque Etat Membre. Les procédures de travail en vigueur ne laissent apparaître aucun obstacle à la formulation par tel membre ou tel comité, individuellement ou collectivement, d'idées et de propositions pour examen pendant le processus.

- 4.42 L'Acte constitutif définit clairement les fonctions assignées aux organes directeurs et au Secrétariat. Les deux parties se rencontrent quant au fond, mais les rôles sont distincts. Il serait cependant bon que ceux qui donnent les directives politiques (les organes directeurs) veillent à ne pas s'ingérer dans la gestion de l'Organisation. Cette ligne de démarcation entre les fonctions de direction politique et celles de gestion de l'institution est capitale pour le succès de la FAO et son efficacité. Le Directeur général est et doit être perçu comme comptable devant les organes directeurs, mais il doit être libre d'agir comme il l'entend dans la conduite des affaires de l'Organisation et disposer de la souplesse nécessaire pour le faire.

CHAPITRE CINQ

MOYENS INSTITUTIONNELS ET AJUSTEMENT

- 5.1 La FAO doit rester prête à s'adapter à l'évolution des besoins mondiaux dans les secteurs de l'agriculture, des pêches, des forêts et du développement rural. Elle doit garder la capacité technique de répondre aux besoins spécifiques de pays donnés et de régions différentes. Bref, elle doit continuer à pouvoir s'attaquer rapidement et énergiquement à de nouveaux défis, faire place à de nouveaux objectifs, à de nouveaux rôles et à de nouvelles stratégies et adapter son mode de fonctionnement aux circonstances. Cette aptitude au changement continuera de faire partie du mandat de la FAO.
- 5.2 On nous a demandé de réfléchir à l'aptitude de la FAO à faire face aux défis de l'avenir et à fournir des services de bonne qualité à ses Etats Membres. Les progrès à cet égard dépendent de plusieurs facteurs fondamentaux. L'un d'entre eux est la façon dont la FAO organise son travail en programmes ainsi que selon des règles de procédure. Dans le Chapitre Trois, nous avons souligné que la FAO devrait regrouper ses grands thèmes d'action; qu'elle devrait renforcer ses travaux par pays et élaborer un plan d'action avec des objectifs précis. Dans le Chapitre Quatre, nous avons examiné les principes et modalités selon lesquels les priorités étaient fixées et le budget établi, et revu les rôles que jouent respectivement dans ce processus les organes directeurs et la Direction de la FAO. Dans les premières sections du présent chapitre, nous présentons certains commentaires sur les changements à apporter à la conduite des activités de terrain de la FAO, nous examinons ensuite s'il serait approprié d'établir une structure interdisciplinaire plus nette au sein de la FAO. En particulier, nous souhaiterions voir une meilleure coordination et une meilleure intégration entre les services du Siège, des mesures permettant de surmonter les obstacles qui proviennent de la structure verticale de la FAO (reposant sur les disciplines), et des efforts pour améliorer la qualité du personnel et renforcer le soutien aux projets de terrain.
- 5.3 Toutefois, ce dont la FAO a le plus besoin, c'est d'un apport fiable et suffisant de ressources, point sur lequel nous revenons plus tard dans ce chapitre. La FAO connaît depuis quelque temps de graves difficultés de trésorerie qui réduisent l'ampleur et la qualité de ses programmes. De telles pénuries soudaines de ressources risquent de paralyser l'Organisation et d'imposer de très lourdes dépenses lorsqu'il faudra redresser la situation. Nous demandons instamment aux Etats Membres de surmonter cette crise d'austérité financière en payant à temps leur part du budget approuvé et en trouvant le moyen de régler les arriérés. Mais cela ne suffira pas. Pour être mieux à même de faire face aux défis de l'avenir, la FAO doit pouvoir compter sur des ressources financières à moyen terme dont l'engagement, même provisoire, couvrirait plusieurs exercices biennaux. A cette fin, nous avons recommandé (au Chapitre Trois) la réintroduction d'un plan explicite à moyen terme pour la FAO, sur la base duquel on pourrait aussi prendre des décisions sur un niveau minimum de ressources qui permettrait à la FAO de servir d'outil de politique et d'action à ses Etats Membres, comme le lui dicte son

mandat. Dans la dernière section du Chapitre Cinq, nous présentons quelques remarques sur la mobilisation et la répartition des ressources en vue de mettre la FAO mieux à même de s'acquitter de son mandat.

A. Modalités des travaux de terrain

- 5.4 Pour remplir le rôle que nous envisageons pour elle, il serait essentiel que la FAO traite tous les projets de terrain avec le même discernement, quelle que soit la source de financement. Les projets de coopération technique exigent évidemment que l'on mette des agents sur le terrain, mais la direction des projets devrait rester centralisée dans les départements techniques du Siège. Une bonne affectation du personnel technique permet de faire d'énormes économies d'échelle et la plupart des connaissances techniques ne sont pas spécifiques à un pays ni même à une région même si leur application exige certains ajustements. Ainsi une décentralisation du système de soutien des projets au niveau régional, et à plus forte raison au niveau des pays, diluerait les compétences techniques dont dispose la FAO ou bien coûterait trop cher. Il faudrait choisir les projets qui seraient entrepris par les départements techniques, autant pour leur capacité à renforcer les connaissances qu'à créer des "programmes par pays" équilibrés. Néanmoins, si le choix des projets est bien fait quelle que soit leur source de financement, il devrait être relativement facile de tenir une comptabilité rétrospective des projets pays par pays et même de faire quelques projections à titre indicatif.
- 5.5 Les modalités d'action sont d'autant plus importantes que le marché des projets est de plus en plus concurrentiel. Les bailleurs de fonds ont de plus en plus tendance (ce qui est plutôt souhaitable) à accepter que les gouvernements bénéficiaires se chargent de l'exécution des projets, le gouvernement choisit alors les apports que peuvent lui fournir toute une gamme d'institutions spécialisées et autres organes du secteur public, ainsi que des fournisseurs privés. Pour cette raison, et du fait que les bailleurs de fonds préfèrent eux-mêmes avoir plus de latitude, il est possible que la FAO obtienne moins d'avances sur contrats du PNUD et de la Banque mondiale. Dans un marché plus concurrentiel, il est possible que la FAO fasse tout autant d'affaires, et la concurrence devrait améliorer la qualité du produit; mais un tel avenir comporte plus d'incertitudes.
- 5.6 En raison de l'ampleur qu'a prise le Programme de terrain et du fait que de nombreux pays en développement préfèrent restreindre l'affectation d'experts résidents travaillant sous contrat de longue durée, la FAO recrute de plus en plus de consultants sous contrat de courte durée. En 1976, les experts de terrain ayant des contrats de moins d'un an ne représentaient que 5 pour cent des effectifs, alors qu'en 1987, ce chiffre était monté à 25 pour cent. En outre, depuis 1976, le nombre de postes de fonctionnaires du cadre organique a été réduit de 10 pour cent dans les départements techniques; le nombre de consultants travaillant aux activités du Programme ordinaire qui était de 1 592 en 1980-81 est passé à 2 631 en 1986-87. Le recours accru à des consultants aussi bien pour le Programme de terrain que pour le Programme ordinaire a sans nul doute permis à la FAO de mieux répondre à l'évolution des priorités et des charges de travail. Jusqu'à présent, cette solution a

présenté des avantages, mais il ne faudrait pas aller plus loin. Il est manifeste que les fonctionnaires des divisions techniques sont surchargés de travail. A notre avis, il faudrait maintenant recruter pour le Programme ordinaire des fonctionnaires supplémentaires du cadre organique qui dirigeraient les consultants recrutés au Siège et sur le terrain et surveilleraient la qualité de leur travail.

B. Structures intersectorielles d'organisation

- 5.7 C'est parce qu'à ses débuts, la fonction principale de la FAO était l'information et l'analyse de données que sa structure est différente de celle de la plupart des autres institutions multilatérales et bilatérales travaillant dans le domaine du développement. Le travail global, axé sur le rassemblement et l'analyse d'informations et sur l'encouragement de la recherche s'organise normalement de la manière dont procèdent les universités, c'est-à-dire principalement par disciplines et sous-disciplines (agriculture, sous-secteurs de l'agriculture, pêches, forêts).
- 5.8 Au contraire, la plupart des organismes d'aide (PNUD, banques multilatérales de développement, la plupart des institutions bilatérales) sont organisés principalement sur des bases géographiques: leur structure hiérarchique comprend des bureaux par pays, des bureaux sous-régionaux, des vice-présidences régionales, etc. La plupart des organismes d'aide ont en outre une structure secondaire de services organisés sur des bases sectorielles, techniques et/ou fonctionnelles qui se superpose à la structure principale. C'est néanmoins la structure géographique qui domine et qui constitue l'unité naturelle de base où sont concentrées et planifiées les activités de l'institution et le programme par pays.
- 5.9 A la FAO, c'est l'inverse qui s'est passé. Il n'existe qu'une structure géographique légère. Les représentations de la FAO dans la plupart des pays en développement sont petites et elles ne sont pas reliées aux bureaux régionaux; et le Siège a des fonctionnaires qui s'occupent à la fois des bureaux régionaux et des représentations dans les pays. Mais le Programme ordinaire se présente sous forme d'activités et d'initiatives des départements sectoriels et non pas essentiellement par régions ou pays. Et il n'est pas, et ne pourrait pas facilement être divisé en unités de programme par pays, surtout à l'avance. Une telle structure serait d'autant plus difficile à établir que le financement de la plupart des projets de terrain vient de sources extérieures (PNUD, fonds fiduciaires multilatéraux et bilatéraux et Banque mondiale) qui déterminent dans une grande mesure la composition du programme de terrain de la FAO.
- 5.10 Le moment n'est pas venu pour la FAO de procéder à une réorganisation majeure et de passer d'une structure disciplinaire à une structure géographique semblable à celle de la Banque mondiale ou du PNUD. A notre avis, les fondateurs avaient raison: il faut de nouveau reconnaître que la fonction principale de la FAO est une fonction d'information et d'analyse. Nous avons déjà suggéré au Chapitre Deux des manières de renforcer cette fonction. Il reste néanmoins à savoir si la structure géographique secondaire de l'Organisation est satisfaisante et cette question revêt une certaine urgence en raison de la priorité maintenant accordée à l'analyse et aux conseils de politiques. Nous traitons de ces questions dans la section suivante.

C. Effectifs et réorganisation

5.11 La FAO a lancé divers thèmes de développement ou programmes d'action spéciaux dont la planification et la coordination et quelquefois même l'exécution relèvent presque toujours d'une unité spéciale. Certains sont des thèmes sous-sectoriels comme le Programme engrais ou le Programme d'amélioration des semences. D'autres recouvrent plusieurs programmes de l'Organisation et ont des caractéristiques multidisciplinaires, comme les Programmes portant sur l'environnement, la population, le rôle des femmes dans le développement, la sécurité alimentaire, la prévention des pertes après-récolte et la suite donnée à la CMRADR. Nombre de ces programmes font l'objet d'accords-cadres de financement avec des bailleurs de fonds. En outre, pour être valables, ces initiatives doivent réunir sous un même thème des activités du Programme ordinaire et des activités de projets de terrain. La nécessité d'organiser le travail de manière à couvrir plusieurs départements et plusieurs disciplines n'est donc pas nouvelle à la FAO et l'Organisation a une certaine expérience de ce qui fonctionne bien.

5.12 Ce que l'on recommande à titre de politique soulève toutefois certaines questions fondamentales d'organisation du travail, surtout du fait que les politiques diffèrent selon le gouvernement et le pays, c'est-à-dire qu'elles sont soumises à la géographie et coupent donc l'organisation sectorielle qui domine à la FAO. Seuls des représentants résidents efficaces basés dans la capitale de l'Etat Membre peuvent lui donner, mois après mois, des conseils sur les politiques à suivre. La FAO a déjà des représentants dans certains pays, entourés de petits services mais, dans bien des cas, ces représentants n'ont pas les qualifications voulues pour jouer ce rôle. Dans l'idéal, les représentants eux-mêmes ou un membre de leur personnel devraient avoir non seulement des rudiments mais une connaissance approfondie des questions d'économie et de politique. Ils devraient être qualifiés pour acheminer et mettre en oeuvre les initiatives statistiques mentionnées plus tôt. Ils devraient, point plus important encore, pouvoir appliquer les instructions du Siège concernant la préparation de rapports fiables et complets sur les politiques de développement et les réformes du pays hôte. Et surtout, ils doivent s'attirer le respect des ministres et hauts fonctionnaires du pays en question. La création ou la relance de comités nationaux de la FAO dans les pays membres, avec le représentant servant d'animateur et de conseiller, renforcerait nettement le dialogue de l'Organisation avec tous les ministères et organismes nationaux chargés de divers aspects de l'agriculture et du développement rural. A mesure que les représentations dans les pays seraient renforcées, on pourrait déléguer plus de pouvoirs aux représentants de la FAO.

5.13 Mais ce n'est pas tout. A mesure que ces nouveaux représentants seront nommés, ils devront être soutenus par des services beaucoup plus étoffés d'analyses et de politiques par pays situés au Siège, et dans certains cas dans les bureaux régionaux. Avant de suggérer diverses options permettant de renforcer ces services au Siège, il importe de préciser certains points. D'abord, il faut faire la distinction entre d'une part l'analyse de politiques aux niveaux mondial, régional et sectoriel/sous-sectoriel, et d'autre part l'analyse des politiques par pays. La première de ces fonctions est

répartie entre de nombreux départements selon leur mandat, ainsi la politique des pêches est cantonnée au Département des pêches, l'analyse des politiques relatives aux produits à la Division des produits et du commerce international, etc. Dans le Chapitre Trois, nous avons déjà souligné que les départements techniques eux-mêmes devraient ajouter des questions spécifiques aux pays et aux régions à leur travail par secteur et par discipline.

- 5.14 Par définition, l'analyse de politiques par pays est un travail pluridisciplinaire qui exige des spécialistes ayant des compétences diverses (économistes, spécialistes des questions institutionnelles et experts en cultures, élevage, pêches, forêts et développement rural). Actuellement il n'existe pas dans l'organigramme de la FAO d'unités pluridisciplinaires chargées de l'analyse des politiques par pays. La seule division pluridisciplinaire est le Centre d'investissement qui s'occupe principalement, sinon exclusivement, d'identifier et de préparer des projets d'investissement. Il existe toutefois plusieurs unités qui réunissent des informations sur les pays comme la Division de l'analyse des politiques (qui mène aussi certaines analyses économiques sur l'agriculture), la Division du développement des programmes de terrain (qui est chargée de la planification des programmes de coopération technique dans divers pays), et les services des opérations (qui s'occupent de l'exécution des projets de terrain).
- 5.15 Pour organiser au Siège une structure pluridisciplinaire pour l'analyse des politiques par pays, on pourrait considérer deux options. La première consisterait à faire de la Division de l'analyse des politiques une division ou un département géographique pluridisciplinaire qui réunirait et analyserait des informations sur les pays avec l'aide des représentants de la FAO, qui déterminerait la présentation des rapports venant du terrain sur les politiques des pays, qui enverrait des missions sur le terrain pour aider le personnel sur place à mener des études spéciales de politique, qui tiendrait la Direction au courant des questions de politique et qui participerait aux négociations avec d'autres institutions. Pour tenir compte des similarités et des différences régionales, le personnel de la Division ou du Département géographique pourrait être organisé en sous-divisions régionales. La seconde option consisterait à créer une unité spéciale d'analyse des politiques par pays comprenant un noyau de fonctionnaires du cadre organique, principalement des économistes rattachés à la Direction générale ou au Sous-Directeur général du Département des politiques économiques et sociales ou au Sous-Directeur général du Département du développement. Cette unité servirait d'équipe spéciale permanente mais ferait appel aux divisions techniques pour le travail d'analyse de politiques au niveau des pays. Pour que cette option soit viable, il faudrait que des ressources soient clairement affectées à l'analyse de politiques dans les divisions techniques et que l'équipe chargée de l'analyse des politiques par pays puisse compter sur ces ressources quand elle en aurait besoin.
- 5.16 Nous suggérons que la Direction étudie ces options et d'autres, et qu'elle lance une expérience à ce sujet pendant le prochain exercice. La mise en place plus permanente d'une structure chargée de cette fonction importante pourrait ensuite être envisagée dans le cadre du Programme de travail et budget de l'exercice 1992-93.

- 5.17 Enfin, nous insistons sur l'importance que revêt l'amélioration de la qualité du personnel de la FAO. Il importe d'organiser des programmes de formation en cours d'emploi et d'adopter des plans de carrière plus convaincants. Il conviendra également d'assurer le recyclage du personnel en place pour qu'il puisse s'adapter aux nouvelles fonctions de la FAO, et notamment être capable de donner des conseils aux pays. Il faudra recruter du personnel pour certaines tâches, mais de nombreux fonctionnaires de la FAO ont de bonnes qualifications techniques et il devrait suffire de s'assurer qu'ils recevront la formation voulue pour travailler selon de nouvelles modalités. Afin d'améliorer les possibilités de réorientation de ses activités, nous suggérons que la FAO organise des échanges de personnel avec d'autres institutions.

D. Ressources et mise en oeuvre des recommandations

- 5.18 Dans notre rapport, nous n'avons pas traité dans le détail du niveau des ressources dont aurait besoin l'Organisation dans les années à venir car cette question ne relevait pas vraiment de notre mandat. Nous avons toutefois signalé certains aspects cruciaux du travail de la FAO qui devraient être renforcés et qui exigeront donc des ressources supplémentaires mais nous n'avons pas essayé d'analyser systématiquement les conséquences qu'impliquaient nos propositions pour les ressources de l'Organisation.
- 5.19 Nous voudrions faire quelques remarques sur cette question des ressources. Premièrement, il est certain que, quelles que soient les autres sources d'assistance à leur disposition, les Etats Membres continueront à demander à la FAO plus de services qu'elle ne pourra en fournir dans les délais voulus et à des niveaux acceptables de qualité. Il est impensable que la FAO puisse répondre à cette demande croissante sans disposer de ressources bien supérieures, surtout dans le Programme ordinaire, qui donne le pas aux activités de terrain. Il appartient aux Etats Membres de décider dans quelle mesure il y a lieu de renforcer la FAO pour qu'elle puisse faire face à des demandes qui semblent pratiquement illimitées. Nous ne pouvons insister que sur les questions de priorité et d'efficacité, quel que soit le niveau total des ressources qui seront mises à la disposition de la FAO. Signalons toutefois qu'il serait beaucoup plus facile et même plus économique d'adopter des mesures de réorganisation et de lancer les nouvelles initiatives que nous avons proposées avec un budget global en expansion. Mais, en tout état de cause, il existe des possibilités de transfert de ressources non prioritaires à des tâches à priorité plus élevée. Comme nous l'avons signalé, ces transferts pourraient avoir lieu dans le cadre des procédures établies pour le Programme de travail et budget. Nous recommandons que le Secrétariat et les Etats Membres, par l'intermédiaire des organes directeurs, continuent à exploiter au mieux ces possibilités maintenant et à l'avenir. En définitive, toutefois, si l'on veut que l'Organisation reste une excellente et dynamique institution technique et de développement, il paraît incontestable qu'elle aura besoin de ressources supplémentaires.
- 5.20 Deuxièmement, une des conséquences de la crise financière qu'a connue l'Organisation ces dernières années, a été le gel des postes approuvés au budget lorsqu'ils devenaient vacants. Même si la situation s'est légèrement améliorée en 1988, 5 pour cent des postes de fonctionnaires du cadre organique sont actuellement gelés. Nous

reconnaissons que cela était inévitable mais, quel que soit le point de vue d'où l'on se place, ce gel représente une manière très inefficace de fixer des priorités d'après un fait accompli. La véritable solution consiste évidemment à résoudre au plus tôt les difficultés qui ont causé la crise financière. Signalons toutefois accessoirement, que ce blocage des postes, tout en nuisant gravement à l'Organisation, lui donne une marge de manoeuvre pour réaffecter du personnel de manière à tenir compte de toute réorientation du travail qui pourrait être décidée. Nous recommandons à la Direction d'envisager cette possibilité.

5.21 Troisièmement, l'application de toutes nos recommandations aboutirait à élargir le rôle de la FAO, mais il faudra un certain nombre d'années pour qu'elles puissent toutes être appliquées. Les Etats Membres devraient donc considérer leur mise en oeuvre comme un processus intégré à étaler sur plusieurs années. Nous ne voyons pas la nécessité d'adopter un calendrier rigide et nous recommandons une approche par étapes. On pourrait commencer à appliquer certaines recommandations au cours du prochain exercice et poursuivre petit à petit et on pourrait mettre en oeuvre d'autres recommandations à mesure que l'on trouverait des ressources, soit en supprimant ou en réduisant certaines activités passées, soit en augmentant les budgets.

5.22 Enfin, au cours de notre étude, nous nous sommes aperçus qu'il existait de nombreuses procédures normales d'évaluation et d'examen des activités de la FAO au Secrétariat et au sein des organes directeurs. L'examen critique dont notre étude fait partie est un effort extraordinaire que toutes les organisations jugent utile de mener de temps à autre. Il se terminera à la Conférence de novembre 1989. Il sera alors important de confier aux mécanismes habituels d'analyse et de prise de décision de la FAO le soin d'examiner si l'orientation et les procédures de travail de la FAO sont justifiées et efficaces.

CHAPITRE SIX

LA FAO DANS LE SYSTEME INTERNATIONAL

A. Les activités du Système des Nations Unies dans l'alimentation, l'agriculture et le développement rural

- 6.1 Les activités du système des Nations Unies recouvrent tout l'éventail des activités de développement et chaque organe a reçu son propre mandat. Certains de ces organes sont des institutions de financement sans fonction technique ou sectorielle bien définie, comme le PNUD; mais d'autres institutions de financement travaillent dans un seul domaine, comme le PNUE dans l'environnement, le FNUAP dans le secteur de la population et le PAM celui de l'aide alimentaire. Certaines institutions sont exclusivement des organismes de prêt qui couvrent soit toute une gamme d'activités de développement dans presque tous les secteurs, comme la Banque mondiale soit un secteur spécifique comme le FIDA pour l'agriculture et le développement rural. Les institutions spécialisées (FAO, ONUDI, Unesco, OIT, OMS) ont pour mandat d'aider les Etats Membres dans un secteur ou un domaine d'activité socio-économique donné.
- 6.2 Ces dernières années, le système des Nations Unies a connu certains revers. D'abord, le multilatéralisme est désormais contesté, surtout par certains groupes d'intérêt, de gros pays industrialisés, qui fournissent le plus gros des ressources au budget des organisations des Nations Unies. Les institutions spécialisées ont été particulièrement visées par ces critiques, beaucoup plus que les institutions financières internationales, où les pays riches disposent d'un beaucoup plus grand nombre de droits de vote. Deuxièmement, on a créé et financé un certain nombre d'institutions intergouvernementales, dont le mandat chevauche en partie celui d'organisations des Nations Unies. La confusion dont ces mandats ont récemment fait l'objet vient en partie de la création de ces institutions parallèles. Dans le cas de la FAO, les exemples les plus frappants sont la création du Conseil mondial de l'alimentation (CMA) et du Bureau des services de projet au PNUD. Troisièmement, certains organismes bilatéraux ont élargi leur champ d'action, leurs fonctions et leurs ressources. Certains pays qui, il y a dix ans, acheminaient une grande partie de leur aide au développement par l'intermédiaire des institutions multilatérales, penchent maintenant vers l'aide bilatérale. Les difficultés économiques qu'ont connues les pays donateurs ont renforcé cette tendance.
- 6.3 Néanmoins, notre examen a révélé que, s'il existe quelques doubles emplois inévitables, ils ne sont graves que dans des cas assez rares; il s'est établi une bonne coopération et une bonne coordination entre les diverses organisations du système des Nations Unies. Là où des doubles emplois se font jour, ils sont souvent dus

à l'hétérogénéité des positions qu'adoptent les Etats Membres dans différentes organisations; dans d'autres cas, ils sont attribuables au lancement d'institutions qui répondent à de nouvelles perceptions des priorités et des besoins mondiaux. Les chevauchements qui posent les problèmes les plus graves pour la FAO sont ceux qui existent avec le travail de projet du PNUD et l'ONUDI. Le mécanisme des divisions mixtes, lorsqu'il a été utilisé, a réussi à minimiser ces problèmes.

- 6.4 Dès le début, des questions multi-sectorielles comme le développement rural et la nutrition ont été à juste titre traitées par plusieurs organisations. Dans ce cas, des divisions ou comités mixtes ont été établis pour mener des activités communes, répartir les tâches et résoudre les problèmes. A mesure que de nouvelles préoccupations, comme l'environnement, surgissaient, on a eu tendance à créer de nouvelles organisations ou de nouveaux fonds pour s'en occuper tout en s'attendant à ce que les anciennes organisations poursuivent et même accroissent leurs activités dans le même domaine. En outre, de nombreuses résolutions adoptées par l'Assemblée générale demandent à toutes les organisations du système des Nations Unies de répondre à de nouvelles causes et à de nouvelles priorités. Par ailleurs, certaines organisations de financement, comme le PNUD, ont élargi leur mandat initial pour entreprendre des activités opérationnelles dans des domaines qui étaient auparavant couverts par l'institution spécialisée compétente. Cela a fait naître certaines inquiétudes sur le risque de chevauchements et la prolifération des mécanismes de coordination, mais les rivalités peuvent être fructueuses et dans certains cas, la création de nouveaux organes permettra peut-être de soulager ceux qui sont surchargés.
- 6.5 L'interaction de la FAO avec d'autres institutions des Nations Unies s'occupant d'agriculture et de développement rural prend de nombreuses formes. Il semble que l'Organisation coopère d'une façon ou d'une autre avec 25 institutions du système des Nations Unies dans des domaines d'intérêts communs, par l'intermédiaire de quelque 218 accords de coopération, officieux et officiels.
- 6.6 Les relations entre la FAO et d'autres institutions des Nations Unies sont régies par toute une série de dispositifs institutionnels, allant de divisions mixtes et d'accords écrits officiels à des arrangements de travail plus informels. Plus que n'importe quelle autre institution des Nations Unies, la FAO a utilisé le mécanisme des divisions mixtes. Elle en a avec quatre des cinq Commissions économiques et sociales régionales des Nations Unies et une avec l'AIEA pour les techniques nucléaires dans l'alimentation et l'agriculture (AGE). Le Programme de coopération FAO/Banque mondiale (PC) est une autre forme de division mixte.

B. Relations avec les organes de financement

a. PNUD

- 6.7 La FAO est la première des agences d'exécution des programmes du PNUD, et le PNUD est la source la plus importante de fonds du Programme de terrain de la FAO. Toutefois, les activités FAO/PNUD ont fortement chuté pendant les années 80 aussi bien en pourcentage qu'en valeur réelle et la place de l'agriculture dans le portefeuille du PNUD a fortement diminué.
- 6.8 La coopération entre le PNUD et la FAO se fait, au niveau du Siège, par l'intermédiaire de réunions périodiques d'examen, de réunions spéciales et extraordinaires, de groupes de travail et de réunions interinstitutions. Le Centre d'investissement de la FAO et le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) ont lancé un programme de coopération en 1984, qui formule actuellement environ 90 pour cent des projets du FENU dans le secteur agricole. C'est surtout sur le terrain que le PNUD et la FAO coopère, car les deux institutions sont représentées dans la plupart des pays en développement. A ce niveau, les contacts sont réguliers et fréquents, parfois officiels (réunions tripartites) mais le plus souvent informels.
- 6.9 Le principe traditionnellement accepté, en ce qui concerne les relations entre le PNUD d'une part et la FAO et autres institutions spécialisées d'autre part, était que ces dernières devraient normalement exécuter les projets financés par le PNUD dans leur domaine de compétence. Récemment, cela n'a pas toujours été le cas. En effet, le PNUD exécute une part croissante de ses propres projets; par ailleurs, les projets qu'il finance dans le domaine de l'agriculture et du développement rural font appel à divers fournisseurs d'assistance technique, y compris des bureaux privés de consultants et parfois des organismes d'aide bilatérale.
- 6.10 Cette évolution préoccupe évidemment la FAO. Elle rétrécit en effet son activité et rend plus incertain l'établissement de son budget de projets. Par ailleurs, du point de vue du PNUD, ces changements se justifient. Le PNUD estime qu'il reçoit une meilleure information en retour des projets qu'il gère lui-même, ce qui améliore son efficacité en tant qu'organe de financement des projets. Pour la majorité des projets que le PNUD continue à sous-traiter, il n'a pas toujours été satisfait de la vitesse à laquelle la FAO opérait ni de la qualité de son travail de projet; il a donc, dans certains cas, préféré faire appel à d'autres fournisseurs et en fait, de manière plus générale, entretenir une certaine concurrence entre fournisseurs. En outre, à mesure que les gouvernements des pays en développement prennent de l'assurance, le PNUD met, à juste titre,

une part croissante de ses fonds directement à leur disposition pour qu'ils puissent signer eux-mêmes leurs contrats d'assistance technique. Le pourcentage de fonds du PNUD allant directement à la FAO ou à d'autres organes d'assistance technique diminuent d'autant.

6.11 Il nous semble que ces conflits pourraient être résolus, en gros, de la manière suivante. Premièrement, si la FAO a des moyens inutilisés et de qualité à consacrer à des projets financés par le PNUD, il convient, du point de vue de l'efficacité globale du système des Nations Unies, d'utiliser la plupart de ces moyens. Deuxièmement, la FAO ne devrait pas avoir le monopole des projets agricoles et ruraux du PNUD. Elle devrait s'efforcer de négocier avec lui un contrat pluriannuel qui lui assurerait une part importante du portefeuille du PNUD. Mais pour le reste, il faudrait qu'elle laisse jouer la concurrence dont elle devrait d'ailleurs se féliciter, car son efficacité devrait y gagner. Troisièmement, dans cette situation de concurrence, la FAO ne devrait pas hésiter à souligner les avantages que présentent ses services par rapport à ceux des bureaux des consultants privés, si en fait, ils sont plus économiques; en même temps, le PNUD devrait lui rembourser intégralement le coût du travail qu'elle fait pour lui, et elle ne devrait pas avoir à subventionner le Programme du PNUD, point sur lequel nous revenons dans le paragraphe suivant. Quatrièmement, il semble que le PNUD pourrait donner la préférence à la FAO au stade de la conception des projets, lorsqu'il confie aux gouvernements bénéficiaires le soin de négocier la phase d'exécution avec la FAO ou d'autres fournisseurs de services techniques.

6.12 Une question critique pour la FAO, que la crise financière actuelle a aggravée, est le niveau de remboursement des frais de soutien. Au taux de change actuel dollars E.-U./liras italiennes, on estime que le soutien des projets revient en réalité à la FAO à 21 pour cent environ du coût d'exécution, alors que le taux standard de remboursement est de 13 pour cent. La FAO a pour politique de financer sur le budget de son Programme ordinaire l'écart entre les frais de soutien des projets et le remboursement du PNUD, mais cela est devenu de plus en plus difficile, en raison des difficultés de trésorerie et de la forte dévaluation du dollar E.-U. ces dernières années, étant donné que les recettes de la FAO sont en dollars E.-U., et la plupart de ses dépenses en liras italiennes. Il faut en outre trouver des solutions provisoires en attendant de résoudre les problèmes à long terme. Dans l'avenir immédiat, le PNUD devrait profiter de ce que sa situation financière est meilleure que celle de la FAO pour couvrir les frais de préparation des projets par l'intermédiaire de ses phases d'assistance à la préparation ou pour couvrir certains frais de soutien sur les budgets de projet.

6.13 Les tables rondes organisées par le PNUD dans les pays les moins avancés fournissent une occasion importante de collaboration entre la FAO et le PNUD; et, comme nous l'avons dit au Chapitre Deux, l'agriculture revêt une assez grande importance dans le monde en développement pour la participation de la FAO à ces tables rondes. Nous suggérons également des consultations semestrielles entre les hauts fonctionnaires du PNUD et de la FAO sur les questions qui les intéressent tous deux ainsi que des contacts plus étroits entre le représentant résident du PNUD et le représentant de la FAO au niveau des pays. C'est en effet à ce niveau que les questions peuvent être résolues sur le champ avant de faire surface au Siègne des deux organisations.

b. FNUAP

6.14 Le FNUAP joue un rôle croissant comme organe de financement de la FAO et devrait continuer de le faire. Le soutien qu'accorde le FNUAP à la FAO revêt en grande partie la forme de personnel (au siège et au niveau régional), mais la FAO exécute aussi plusieurs projets du FNUAP dans les pays. Le nombre de ces projets pourrait s'accroître grâce au travail des conseillers régionaux FNUAP/FAO, dont l'une des principales fonctions est l'élaboration de projets.

6.15 Jusqu'à présent, la coopération entre le FNUAP et la FAO a été très bonne. Le FNUAP n'a pas essayé d'exécuter ses propres projets dans les domaines de compétence de la FAO. Il a même encouragé et aidé la FAO à élargir ses activités dans ces domaines. Il n'y a pas de raison pour que ces bonnes relations ne se poursuivent pas.

6.16 Un problème à long terme est que le FNUAP a financé des postes de type permanent au Siège de la FAO et dans les régions, mais l'a fait en pensant qu'ultérieurement ces postes seraient inscrits au Programme ordinaire de la FAO. Or, dans les conditions financières actuelles, les deux parties se rendent compte que cela n'est pas possible. Si les circonstances financières le permettent, il faudra décider de la priorité à assigner à ces postes.

c. PNUE

6.17 Le Programme de coopération PNUE/FAO fonctionne au niveau d'environ 700 000 dollars E.-U. par an, ce qui représente une baisse sensible (surtout en valeur réelle) par rapport à la moyenne annuelle de 1,4 million de dollars E.-U. enregistrée de 1976 à 1984. Alors que les ressources globales du PNUE mises à la disposition des programmes se sont stabilisées en valeur nominale, la part de la FAO a baissé

(comme d'ailleurs celle d'autres institutions) à mesure que le PNUE exécutait de plus en plus souvent ses projets lui-même. Il est peu probable que le Programme de coopération FAO/PNUE se développe dans l'avenir prévisible.

- 6.18 Les principaux domaines où la coopération entre la FAO et le PNUE a été fructueuse sont le Programme de lutte intégrée contre les ravageurs, que la FAO a lancé avec le soutien du PNUE en 1974, une part considérable des travaux de la FAO sur la contamination, la surveillance et le suivi des aliments et sur les mycotoxines, ainsi que les travaux sur les ressources génétiques animales et le Programme du PNUE pour les mers régionales.
- 6.19 Bien qu'il existe une unité de liaison avec le PNUE à la FAO (AGRE) et que des délégués de la FAO participent régulièrement aux réunions des Responsables désignés pour les questions d'environnement, (mécanisme de coordination portant sur l'ensemble du système), la FAO a conscience de certains doubles emplois. Par exemple, à la suite de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, le PNUE a récemment établi certains réseaux et comités qui font double emploi avec le travail de la FAO ou qui n'en tiennent pas compte.
- 6.20 Il semble que ces incidents soient dus davantage au fait que le PNUE ne connaît pas bien les programmes de la FAO plutôt qu'à son désir d'usurper les fonctions de la FAO. Dans le passé, la coopération harmonieuse entre les organisations a été principalement attribuable à l'exécution d'un programme conjoint prévu dans le Mémoire d'entente. Or, le PNUE s'écarte actuellement du système de programmation conjointe, et c'est à ce changement que l'on peut attribuer la plupart des faiblesses actuelles. La FAO devrait négocier avec le PNUE la reprise de la programmation commune, conformément au Mémoire d'entente.
- 6.21 Une question qui semble gêner la programmation commune est le manque d'harmonisation entre la FAO et le PNUD sur la présentation des rapports financiers concernant les projets conjoints. Les deux organisations devraient discuter de cette question.

d. FISE

- 6.22 Le principal domaine de coopération entre la FAO et le FISE est la nutrition appliquée, sous les auspices du Sous-Comité de la nutrition du CAC, auquel participe également l'OMS. Les activités portent sur la surveillance de l'alimentation et de la nutrition au niveau des pays et sur les questions d'amélioration de l'alimentation et de la nutrition en Afrique. Comme nous l'avons suggéré plus tôt, il existe aussi des possibilités de collaboration sur les dimensions sociales des programmes d'ajustement structurel.

6.23 En principe, les programmes de la FAO et du FISE ne devraient pas se chevaucher. Toutefois, outre son rôle d'avocat et de bailleur de fonds, le FISE s'occupe de plus en plus de questions techniques et opérationnelles dans un certain nombre de domaines où la FAO est l'institution de chef de file des Nations Unies, par exemple l'éducation en nutrition et l'encouragement des jardins familiaux et scolaires. La programmation et les opérations du FISE sont en grande partie décentralisées et il pourrait y avoir des possibilités de collaboration plus étroite entre le représentant de la FAO et celui du FISE au niveau des pays, surtout dans les domaines du développement rural et de la nutrition infantile. Actuellement, cette collaboration est minime et elle pourrait être encouragée par des consultations sur place.

e. PAM

6.24 Le PAM a pour mandat de fournir des secours alimentaires d'urgence, de participer à des projets d'alimentation des enfants d'âge préscolaire, et d'exécuter des projets de développement où les aliments peuvent être utilisés au service du développement économique et social, particulièrement des projets à forte intensité de main-d'oeuvre. Ces dernières années, le PAM a également aidé les pays à constituer des réserves alimentaires. En 1987, ses engagements à titre de secours d'urgence ont porté sur 79 projets d'une valeur de 271 millions de dollars E.-U., et, au 31 décembre 1987, ses engagements cumulatifs pour des projets de développement se chiffraient à 3 600 millions de dollars E.-U. pour 310 projets.

6.25 Selon les Textes fondamentaux, c'est au Directeur général de la FAO qu'il appartient d'approuver les opérations de secours d'urgence du PAM. La FAO fournit au PAM des services techniques et administratifs remboursables. Les domaines de coopération entre la FAO et le PAM sont les suivants:

- i) La FAO fournit au PAM un soutien technique pour:
 - la préparation de nouveaux projets;
 - des projets en cours; et
 - des opérations de secours d'urgence;
- ii) La FAO fournit au PAM des données sur l'aide alimentaire et un soutien statistique;
- iii) Le PAM aide la FAO à suivre la situation de l'offre et de la demande alimentaires dans certains pays et à évaluer les besoins d'aide alimentaire; et
- iv) Le PAM et la FAO coopèrent dans le domaine de la politique alimentaire.

6.26 C'est essentiellement dans le domaine de la politique d'aide alimentaire que les deux programmes se chevauchent. Historiquement, l'aide alimentaire constituait l'une des principales fonctions de la

FAO. Récemment, le PAM s'est efforcé de jouer un rôle plus indépendant dans ce domaine. Une coopération plus étroite semble nécessaire sur les points suivants:

- i) le PAM pourrait faire davantage appel au système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR) pour évaluer les besoins d'aide alimentaire;
- ii) les projets de terrain du PAM et les projets d'assistance technique de la FAO pourraient mieux se compléter;
- iii) le PAM pourrait faire davantage appel aux experts techniques de la FAO pour l'identification, la préparation et l'évaluation des projets qu'il finance.

6.27 Lorsque dans le cadre de son mandat, le PAM exécute des projets de développement utilisant les aliments au service du développement économique et social, ou qu'il aide les pays à constituer des réserves alimentaires, le PAM doit tenir compte du fait que le transport matériel des aliments n'est qu'une faible partie d'un problème beaucoup plus large et doit donc compter sur:

- i) une analyse de la situation agricole, notamment de la production intérieure et de ses perspectives d'avenir;
- ii) une évaluation des réserves alimentaires qui peuvent exister dans le pays devant recevoir l'aide; et
- iii) un jugement sur la capacité d'importation commerciale du pays en question.

6.28 L'aide alimentaire ne peut en fait être dissociée de la situation alimentaire et agricole globale; or, la FAO a, au fil des années, développé ses moyens d'analyse de la situation et elle jouit dans ce domaine d'un avantage que nous lui conseillons d'approfondir et d'élargir.

6.29 En outre, l'aide alimentaire est un élément du "système mondial d'information et d'alerte rapide pour l'alimentation et l'agriculture", que la Conférence alimentaire mondiale de 1974 et l'Assemblée générale des Nations Unies suivante ont demandé à la FAO de mettre en place, et nous conseillons également à la FAO de renforcer ce système.

6.30 Pour toutes ces raisons, la FAO et le PAM devraient accroître leur collaboration sur l'analyse de la situation alimentaire. Nous recommandons qu'ils fassent tous deux un effort pour relancer et renforcer une coopération qui s'impose en vue de fournir l'aide alimentaire en temps voulu et de manière efficace.

C. Relations avec les organismes de prêts

a. Banque mondiale

- 6.31 Les relations entre la FAO et la Banque mondiale portent principalement sur la préparation de projets d'investissement (par l'intermédiaire du Programme de coopération FAO/Banque mondiale) et, dans une moindre mesure, sur l'exécution par la FAO de l'élément assistance technique des projets d'agriculture et de développement rural financés par la Banque mondiale. Parmi les autres domaines de coopération, signalons l'échange d'informations, la coopération dans l'analyse des marchés des produits de base et des questions de sécurité alimentaire ainsi que dans la formation en analyse de politiques.
- 6.32 Le programme de coopération FAO/Banque mondiale (PC) a été créé en 1964 et jusqu'à présent, quelque 460 projets représentant des investissements totaux de 27 700 millions de dollars des Etats-Unis et des prêts de la Banque mondiale/crédits de l'IDA de 12 000 millions de dollars des Etats-Unis, ont été approuvés. Au cours des cinq dernières années, 29 pour cent des projets agricoles de la Banque mondiale ont été formulés avec l'aide du PC; ils représentaient un montant global d'investissement de 1 440 millions de dollars des Etats-Unis dont 640 millions de dollars en prêts de la Banque mondiale/crédits de l'IDA. Les coûts du PC sont financés à raison de 75 pour cent par la Banque mondiale et de 25 pour cent par la FAO. Le budget du PC est arrêté tous les deux ans et les hauts fonctionnaires du PC et de la Banque mondiale se réunissent deux fois par an pour arrêter un programme de travail.
- 6.33 La Banque mondiale a décidé de mettre un terme à tous ses programmes de coopération avec des institutions des Nations Unies sauf la FAO. Il semble qu'elle souhaite maintenir pour au moins deux ans son accord de coopération avec la FAO, bien que peut-être à un niveau réduit.
- 6.34 Actuellement, le PC fonctionne à peu près de la même manière qu'un bureau de consultants, préparant des projets sur demande. Il utilise principalement son propre personnel, les autres agents de la FAO n'ayant pas de temps à consacrer à de longues missions de préparation de projets. Dans ces conditions, on peut mettre en doute la justification du partage des coûts à raison de 25 et 75 pour cent entre la FAO et la Banque mondiale. La FAO pourrait se demander pourquoi la Banque mondiale ne paie pas à 100 pour cent les coûts du PC. La Banque mondiale, quant à elle, pourrait demander pourquoi sa part de fonds du PC devrait être ainsi assujettie, d'autant plus qu'elle a l'intention de faire progressivement passer le coût de préparation des projets de son budget administratif (dont relève le PC) à l'emprunteur par l'intermédiaire des avances pour la préparation de projets (qui sont refinancées par les prêts/crédits).
- 6.35 Actuellement, les relations entre la FAO et la Banque mondiale se cantonnent en grande partie à la préparation de projets d'investissement. Toutefois, du moins en principe, ces relations pourraient être plus larges. Les deux organisations procèdent à certains échanges, en particulier d'informations statistiques, mais la Banque pourrait faire davantage appel à la FAO pour la préparation de

diverses études sectorielles. Si le personnel du Centre d'investissement faisait des visites de soutien technique ou participait à des missions d'évaluation, le Centre d'investissement n'en aurait que plus de valeur pour le Programme ordinaire de la FAO.

- 6.36 La coopération pourrait également être plus fructueuse dans le domaine des conseils en matière de politiques, d'autant plus qu'il s'agit d'un domaine où les deux organisations peuvent se compléter. Nous pensons que le travail pourrait utilement être divisé selon les grandes lignes décrites dans les chapitres précédents. Comme nous l'avons noté dans le Chapitre Deux, cette collaboration serait facilitée si la FAO participait aux Groupes consultatifs de la Banque. La Banque a résisté à ce changement comme le PNUD pour ses Tables rondes parce qu'elle craint qu'un accroissement du nombre des membres ne rende les réunions de Groupes consultatifs difficiles à mener. Nous réitérons que l'agriculture est un secteur assez important pour mériter une exception.
- 6.37 Un autre domaine important de coopération entre la FAO et la Banque mondiale est l'exécution par la FAO de l'élément assistance technique de projets de la Banque mondiale. La FAO se place au premier rang des institutions des Nations Unies à cet égard mais le total de ses services n'a pas dépassé 14 millions de dollars des Etats-Unis en 1987. Des progrès sont visiblement possibles dans ce domaine, à condition que la FAO soit en mesure d'assurer le soutien supplémentaire nécessaire et de maintenir et même d'améliorer la qualité de ses services. A en juger par les résultats passés, il semble que la FAO pourrait faire un apport plus utile si elle participait plus tôt à la formulation des projets dans les cas où il est probable qu'elle sera chargée d'exécuter l'élément d'assistance technique.
- 6.38 En ce qui concerne les activités qui ne relèvent pas du PC (échange d'informations, travaux de politique au niveau des pays, élément d'assistance technique des projets de la Banque mondiale, etc.), il serait souhaitable que la FAO et la Banque mondiale établissent ensemble une équipe spéciale qui examinerait cette question et recommanderait les mesures à prendre pour renforcer la coopération entre les deux institutions.

b. FIDA

- 6.39 Les opérations communes FIDA/FAO plafonnent autour de 20 à 25 missions de préparation et d'identification de projets par an, ce qui correspond au plafonnement du programme de prêt du FIDA. Ce chiffre représente environ la moitié des projets agricoles du FIDA. La FAO est également associée à l'exécution des éléments d'assistance technique de sept projets du FIDA, ce qui représente un montant total de 10 millions de dollars des Etats-Unis. Les projets du FIDA sont administrés par d'autres institutions, dites coopérantes, dont la FAO ne fait pas partie. La FAO a établi des relations avec ces institutions coopérantes ainsi que directement avec le FIDA. Il arrive en outre que la FAO écrive des mémoires et échange des renseignements avec le FIDA sur divers sujets et de manière ponctuelle.

- 6.40 A maints égards, la coopération entre les deux institutions est harmonieuse, mais la FAO pourrait participer plus tôt à la préparation des projets. Cela est d'autant plus important que les projets financés par le FIDA font appel à un grand nombre de participants.

c. Banques régionales de développement

- 6.41 Il devrait aussi être possible de développer les relations entre la FAO et les banques régionales de développement. Il fut un temps où la FAO, qui avait un résident à la Banque interaméricaine de développement à Washington, entretenait des rapports constructifs avec la BID, mais cet arrangement a été abandonné au milieu des années 70. Nous suggérons que les possibilités de collaboration, non seulement avec la BID mais aussi avec les banques asiatique et africaine de développement soient revues de part et d'autre. Ces banques accordent maintenant une plus forte priorité à l'agriculture et au développement rural qu'elles ne le faisaient il y a quinze ans et elles financent aussi plus explicitement des services d'assistance technique. Elles n'exploitent pas pleinement les compétences de la FAO en la matière.

D. Relations avec d'autres institutions

a. Nations Unies

- 6.42 La FAO et les Nations Unies procèdent à un échange continu et utile d'informations. La FAO collabore à la mise en oeuvre d'un grand nombre de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, comme le Programme d'action pour le redressement économique et le développement de l'Afrique. Elle participe à plusieurs sous-comités créés par le CAC comme le Sous-Comité de la nutrition, l'Equipe spéciale sur le développement rural et l'Equipe spéciale sur les objectifs du développement à long terme. Elle fait aussi très souvent appel au Groupe des services d'achats interorganisations.
- 6.43 La FAO fournit au Bureau de statistique des Nations Unies des données de base sur l'agriculture, les pêches et les forêts et en échange elle reçoit des données sur les comptabilités nationales et le commerce extérieur. En outre, la FAO fait une contribution au Programme concernant la mise en place de dispositifs nationaux d'enquête sur les ménages, fournit des renseignements sur les pêches pour la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, elle participe au Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique ainsi qu'au Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales.
- 6.44 Comme nous l'avons déjà dit, la FAO a créé des Divisions mixtes avec quatre des commissions économiques et sociales régionales des Nations Unies, à savoir la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPA), la Commission économique pour l'Afrique (CEA), la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) et la Commission économique pour l'Europe (CEE). Les programmes de travail de ces divisions mixtes sont établis par accord mutuel et l'information concernant l'agriculture, les forêts et les pêches circule en permanence entre la FAO et ces divisions. De temps à autre, des études sont menées en commun.

- 6.45 Les chevauchements sont principalement limités au Département de la coopération technique pour le développement des Nations Unies, surtout dans le domaine de l'aménagement des ressources en eau, qui relève traditionnellement de la FAO. En 1985, les deux tiers des projets aidés par le PNUD dans le secteur de l'aménagement des ressources en eau ont été exécutés par ce département, et un tiers par la FAO, alors qu'en 1973, c'était l'inverse.
- 6.46 La participation accrue des commissions économiques et sociales régionales à l'exécution de projets financés par le PNUD a également contribué à certains chevauchements. Par exemple, la CEA a été désignée comme l'agence d'exécution d'un projet de trypanosomiase animale couvrant plusieurs pays africains.

b. ONUUDI

- 6.47 En raison de liens naturels qui existent dans la chaîne production/transformation/commercialisation/consommation, la FAO et l'ONUUDI ont de nombreux domaines d'opérations en commun. L'Acte constitutif de la FAO mentionne parmi les fonctions de l'Organisation "l'amélioration des techniques de commercialisation et de distribution des produits alimentaires et agricoles" alors que l'Acte constitutif de l'ONUUDI rend cette organisation "responsable d'examiner et de promouvoir la coordination de toutes les activités menées dans le domaine du développement industriel". En ce qui concerne le chevauchement de responsabilités, les relations de la FAO avec l'ONUUDI posent des problèmes plus complexes que ses relations avec d'autres institutions.
- 6.48 L'ONUUDI et la FAO ont conclu en 1969 un accord établissant les principes directeurs de leur coopération dans le domaine du développement industriel. Cet accord comporte des principes directeurs, suivis d'une annexe qui énumère les diverses opérations, produit par produit, relevant de la compétence de chacune des institutions. La répartition du travail repose sur la proximité des lieux de production des matières premières et sur la gestion de cette production, et dans certains cas, sur la taille de l'opération et l'ampleur de la valeur ajoutée. La FAO devait s'occuper des petites industries et des industries artisanales en milieu rural, et surtout de la transformation primaire. Toutefois, dans certains cas, les principes directeurs ont été difficiles à suivre et ont donné lieu à des interprétations divergentes.
- 6.49 Le chevauchement est très marqué dans les projets de terrain et dans les domaines suivants:
- petites conserveries rurales de produits agricoles et de poisson, y compris industries artisanales;
 - petites fabriques d'outils agricoles à main;
 - conception et construction de bateaux de pêche;
 - vaccins pour animaux;
 - biotechnologie (en particulier liée à la transformation des produits agricoles et alimentaires); et
 - pesticides.

- 6.50 Ces questions relèvent généralement de la compétence de la FAO et, dans certains cas (biotechnologie, conception des bateaux de pêche), on voit mal comment justifier le rôle de l'ONUDI.
- 6.51 La position de l'ONUDI est que, depuis 25 ans, l'agro-industrie devient de plus en plus complexe et (pour citer un document que l'ONUDI a remis à notre Groupe d'examen), que ses caractéristiques industrielles sont de plus en plus marquées, et en fait, en règle générale, indépendantes de la production agricole. Le Groupe d'examen a également été informé que l'ONUDI entreprendrait n'importe quel projet si elle estimait que l'exécution de ce projet était faisable dans le pays en question et que l'ONUDI n'établissait pas de priorités. Dans ces conditions, les risques dispendieux de chevauchement entre la FAO et l'ONUDI sont très élevés et il s'agit d'un problème que les deux institutions devraient aborder au niveau le plus élevé. Actuellement, la FAO découvre ces chevauchements non pas par notification officielle, mais par des moyens plus indirects (par exemple par des renseignements venant du terrain).
- 6.52 La FAO a soulevé la possibilité de créer une Division mixte FAO/ONUDI du développement agro-industriel en vue de réduire ces chevauchements et d'utiliser au mieux les ressources des deux institutions. Cette création devrait faire l'objet d'une négociation détaillée sur les responsabilités de chacune des organisations et sur les ressources qu'elles affecteraient à cette initiative, mais le principe de base pourrait être que les deux institutions renvoient toutes les activités de transformation de produits agricoles à la Division mixte, qui déterminerait alors si une activité ou un projet relève clairement du mandat d'une organisation ou de l'autre, ou s'il tombe dans la vaste zone d'ombre qui existe maintenant, auquel cas il pourrait être mis en oeuvre et soutenu par la Division mixte. Les négociations en vue de la création de cette division pourraient aussi servir à clarifier certaines des autres ambiguïtés actuelles.
- 6.53 L'ONUDI a officieusement proposé une version plus limitée d'une division ou d'une unité mixte qui serait chargée de mettre à l'essai de nouvelles techniques. De l'avis du Groupe d'examen, une telle division/unité n'aurait pas assez de poids pour surmonter les obstacles actuels et il serait donc préférable d'adopter le concept plus large décrit ci-dessus.

c. OIT

- 6.54 La FAO s'occupe d'emploi dans le contexte du développement rural, y compris des conséquences du choix et de l'application de techniques de production appropriées. L'OIT s'occupe des conditions générales d'emploi et considère l'emploi en milieu rural, y compris dans l'agriculture, comme un élément important de ses programmes.
- 6.55 La FAO fournit des renseignements à l'OIT sur les conditions de vie et de travail en milieu industriel, dont l'OIT se sert pour établir des conventions internationales et des études spéciales que lui demandent ses organes directeurs, notamment sur des sujets comme la politique sociale, les travailleurs migrants, les populations indigènes et tribales et les organisations de travailleurs ruraux.

- 6.56 Les deux institutions collaborent au sein de l'Equipe spéciale du CAC sur le développement rural où la FAO est l'institution chef de file et l'OIT convoque le Groupe sur la participation populaire.
- 6.57 L'action que mène la FAO pour renforcer les organisations de travailleurs sans terre est fortement liée à la recherche et aux conseils techniques de l'OIT visant à protéger la main-d'oeuvre occasionnelle non syndiquée travaillant à des activités agricoles.
- 6.58 Les deux institutions s'occupent de programmes des travaux publics pour la production locale de vivres en vue de lutter contre la dégradation de l'environnement et de remettre en état et de peupler des terres marginales.
- 6.59 La collaboration porte également sur l'enseignement et la formation agricoles (avec l'Unesco), sur les programmes de population (là encore avec l'Unesco et d'autres), les produits de base et le commerce (avec l'ONUDI et la CNUCED), la transformation primaire de produits de plantation, les conditions de travail dans l'industrie des pêches et sur certains aspects des techniques de travail et de la formation forestières.
- 6.60 Bien qu'il existe des accords et des mémoires d'entente entre les deux institutions, certains travaux se chevauchent néanmoins, par exemple au niveau du terrain dans les projets relatifs au développement des coopératives, au génie agricole (comme le programme OIT de formation et d'installation des forgerons/artisans villageois), à la formation professionnelle et à certains éléments de projets du PAM concernant la lutte contre l'érosion, l'aménagement de routes, la remise en état des terres et le repeuplement. Au niveau du Programme ordinaire, une coordination s'impose dans le domaine de la sécurité des produits chimiques, où l'OIT travaille à un manuel de sécurité et d'hygiène pour les utilisateurs de produits agro-chimiques qui risque de contredire ou de chevaucher le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides de la FAO, à la rédaction duquel l'OIT a directement participé. En outre, le travail de l'OIT sur l'ajustement structurel et son impact sur l'emploi traite de systèmes de culture, de répartition de la main-d'oeuvre et de migration.
- 6.61 On peut considérer que, dans l'ensemble, la coopération entre l'OIT et la FAO est bonne. Les chevauchements ne sont pas graves au point de justifier la création d'une division mixte, comme nous l'avons recommandé pour l'ONUDI. Dans le cas des activités de terrain, on pourrait envisager une augmentation de la préparation conjointe de projets, qui pourrait faire l'objet d'un accord entre les deux institutions. Enfin, si une division mixte FAO/ONUDI était créée, il faudrait que l'OIT participe à certaines de ses activités et ceci devrait être considéré à l'époque de la rédaction de l'accord portant création de la division.

d. OMS

- 6.62 L'OMS et la FAO ont de nombreux intérêts en commun: l'état nutritionnel, les problèmes de santé animale, la contamination des aliments et de l'environnement comportent à la fois des éléments alimentation/agriculture et des éléments santé. La FAO a toutefois

une longue tradition d'activités communes avec l'OMS qui a permis de réduire à un minimum les chevauchements et les doubles emplois. Parmi les exemples de cette coopération, citons la Commission du Codex Alimentarius (Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires), le Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires, le Groupe consultatif mixte FAO/OMS sur les politiques en matière d'alimentation et de nutrition, les Laboratoires de référence FAO/OMS aux niveaux mondial et régional, le Comité mixte FAO/OMS d'experts gouvernementaux sur le Code de principes concernant le lait et les produits laitiers. En dehors de ces organes permanents, il existe de nombreux exemples de coopération ponctuelle dans les domaines des politiques alimentaires et de la nutrition, de la production et de la santé animales, de la production et de la protection des végétaux, de l'irradiation des aliments et de l'hygiène de la transformation et de la commercialisation du poisson.

- 6.63 Le fonctionnement de l'OMS est beaucoup plus décentralisé que celui de la FAO. Le Siège de l'OMS se concentre sur les questions de politiques mondiales de santé, alors que la mise en oeuvre des politiques et des activités d'assistance au développement sont menées par ses bureaux régionaux. Ces derniers ont une certaine latitude pour décider de la priorité des programmes, ce qui fait que l'importance relative des activités alimentaires et agricoles varie. La FAO a des liens plus étroits avec le Siège de l'OMS à Genève qu'avec les bureaux régionaux, ce qui n'a rien d'étonnant, mais les relations entre les deux institutions au niveau des pays paraissent bonnes.
- 6.64 Certains chevauchements se produisent au niveau du terrain, comme c'est le cas avec d'autres institutions des Nations Unies. Comme l'OMS a des responsabilités sectorielles plus clairement définies que celles de l'OIT ou de l'ONUDI par exemple, les chevauchements sont en général attribuables à une concurrence entre organisations ou ministères, surtout dans le domaine des maladies animales transmissibles aux hommes, et de la qualité et de l'innocuité des aliments. Ces chevauchements ne sont toutefois pas graves.
- 6.65 Malgré l'excellente collaboration qui règne entre la FAO et l'OMS, certaines difficultés viennent de ce que les deux organisations ont des objectifs différents. L'exemple du tabac est frappant à cet égard. L'OMS s'inquiète des problèmes de santé que causent les fumeurs et utilisateurs de tabac; la FAO doit prendre en considération les effets qu'a la culture du tabac sur la subsistance de nombreux petits agriculteurs et, plus largement, sur l'économie de nombreux pays.

e. AIEA

- 6.66 Il existe une Division mixte FAO/AIEA des techniques nucléaires dans l'alimentation et l'agriculture, basée à Vienne, qui couvre tout le champ des applications nucléaires dans le domaine de l'alimentation, de l'agriculture et de la biotechnologie plus la contamination par radionuclides des aliments. Ces programmes sont soutenus par le Laboratoire FAO/AIEA de biotechnologie agricole, qui se trouve au Centre de recherche de l'AIEA à Seibersdorf, près de Vienne. Les deux organisations élaborent en permanence le Programme de la Division mixte, qui est soumis à l'approbation de leurs organes directeurs.

- 6.67 Les relations de travail entre les deux organisations sont très harmonieuses. Toutes les activités de la Division mixte (publications, réunions, missions consultatives, cours de formation, projets de coopération technique) sont menées au nom des deux organisations, bien que tous les cours de formation et presque tous les projets de coopération technique/missions consultatives soient financés entièrement par l'AIEA. Du point de vue organisationnel/administratif, la coopération entre les deux organisations ne soulève aucun problème.
- 6.68 La Division mixte FAO/AIEA pense qu'à l'avenir, l'orientation de ses programmes reposera sur le fait que l'utilisation des intrants traditionnellement nécessaires à une agriculture productive exercera une pression croissante sur l'environnement, entraînera une érosion des sols et contribuera à la pollution de l'air et de l'eau. Il faudra donc que la FAO élargisse son horizon au-delà de la nécessité d'accroître la production végétale et animale à l'aide de gros volumes d'intrants et qu'elle s'occupe de protéger l'environnement des effets nuisibles des produits chimiques agricoles, de la pollution de l'air, de l'eutrophisation des lacs et de la contamination des sols.

f. CNUCED et GATT

- 6.69 La coopération entre la FAO et la CNUCED fonctionne bien. Depuis 1976, la FAO apporte son soutien au Programme intégré de la CNUCED sur les produits de base; par exemple lors des réunions préparatoires sur la viande, les graines oléagineuses et les huiles, les fibres dures, le jute, les bananes, le thé et les bois tropicaux. Les deux organisations échangent des données et des renseignements sur les produits et le commerce. Leur collaboration a abouti à la création de l'Organisation internationale des bois tropicaux et de l'Organisation internationale du jute.
- 6.70 Les deux organisations collaborent à la préparation conjointe de documents, à l'organisation de réunions communes, de missions consultatives mixtes et à l'occasion, de projets de coopération technique. La FAO maintient une collaboration analogue avec le Centre du commerce international pour le développement des marchés des produits agricoles et pour la CEPD. Cette coopération est facilitée par des réunions périodiques informelles entre hauts fonctionnaires des deux organisations. Certaines activités portant sur la sécurité alimentaire se sont recoupées mais dans l'ensemble les chevauchements sont minimes.
- 6.71 L'interaction de la FAO avec le GATT est ponctuelle mais fréquente. La FAO fournit un soutien technique au Secrétariat et aux parties contractantes du GATT à la demande, et collabore avec le GATT en ce qui concerne les problèmes commerciaux des pays les moins avancés. Dans les négociations d'Uruguay, la FAO a fourni un soutien technique aux groupes de négociations sur l'agriculture, les produits tropicaux et les produits à base de ressources naturelles. Les chevauchements avec les activités du GATT sont minimes.

g. CMA

- 6.72 L'interaction de la FAO avec le CMA est également ponctuelle mais fréquente. Il arrive que les deux organisations mènent en commun des travaux sur l'évaluation de la sécurité alimentaire et lancent des initiatives en matière de politiques alimentaires. La FAO a préparé des documents conjointement avec le CMA en faveur de la création d'un mécanisme de financement compensatoire pour les importations de céréales au Fonds monétaire international et en 1986, elle a collaboré avec le CMA à la préparation et à l'organisation de séminaires en Chine et en Inde à l'intention d'Africains. Il y a eu certains chevauchements avec les travaux du CMA, surtout dans le domaine des politiques nationales de sécurité alimentaire. Les hauts fonctionnaires des deux organisations devraient s'efforcer de résoudre cette légère difficulté.

h. GCRAI

- 6.73 Comme nous l'avons déjà noté, un lien essentiel entre la Banque mondiale et la FAO est constitué par leur participation conjointe au système de centres internationaux de recherche agricole. Avec le PNUD, les deux organisations coparrainent le GCRAI. Le secrétariat du GCRAI se trouve à la Banque qui le finance. Le Comité consultatif technique (CCT) a ses bureaux à la FAO et est financé conjointement. Nous espérons qu'il sera possible de maintenir le secrétariat du CCT à Rome, ce qui permettrait de démontrer de manière tangible la participation de la FAO au système. Le GCRAI continue à fonctionner de manière très efficace. Il mobilise des ressources substantielles pour les activités de recherche agricole axées sur le développement. Dernièrement, il a réorienté ses programmes pour tenir davantage compte des questions de population, d'environnement et de développement équilibré. Les membres du Groupe d'examen qui ont eu l'occasion de voir eux-mêmes comment fonctionnent et sont régis les centres de recherche rapportent que l'autonomie dont ils jouissent leur convient et qu'ils sont parfaitement à l'écoute des intérêts des pays en développement.

E. Avantage comparatif

- 6.74 Nous avons noté que l'avantage comparatif est un bon critère de division du travail dans l'agriculture mondiale. C'est à notre avis un bon critère aussi pour résoudre les problèmes de chevauchement et de duplication des activités entre diverses institutions des Nations Unies s'occupant d'alimentation et d'agriculture.
- 6.75 Le fait que la FAO compte, parmi ses Etats Membres, presque tous les pays du monde témoigne de la volonté qu'ont ces pays d'échanger des informations et des idées par l'intermédiaire des mécanismes établis par la FAO. Une fois prise une décision sur un sujet donné, elle revêt une autorité internationale et est en général largement acceptée. Toutefois, c'est en raison même de cette universalité, qu'il est parfois difficile d'arriver à des décisions. La nécessité de parvenir à un accord entraîne souvent des compromis et une dilution des prises de position.

- 6.76 A notre avis, le rôle que joue la FAO par rapport à d'autres institutions multilatérales s'occupant d'agriculture et de développement rural devrait être déterminé en fonction de l'avantage dont jouit chacune de ces organisations dans la gamme des activités couvertes par leurs mandats respectifs. Nous décrivons ci-après les aspects du travail de la FAO où elle jouit d'un avantage comparatif, dont il conviendrait de tenir compte.
- 6.77 Le fonctionnement parallèle du Programme ordinaire et du Programme de terrain est une exclusivité de la FAO. Aucune autre organisation travaillant dans le secteur agricole n'a de tels liens. Certaines institutions sont, au premier chef, des organes de financement, d'autres s'occupent principalement de travaux d'analyse, comme les universités et les instituts de recherche. Les programmes de terrain garantissent que la FAO ne se retire pas dans sa tour d'ivoire. Les problèmes sont continuellement identifiés au niveau du terrain et il est fréquent que des projets de terrain appellent l'attention du Secrétariat sur des résultats spécifiques obtenus au niveau national. Les problèmes et solutions identifiés sur le terrain mènent à des analyses supplémentaires au Siège, qui sont ensuite mises à l'épreuve sur le terrain avant de faire l'objet de rapports définitifs et d'être diffusées. Parmi les meilleurs exemples de ces travaux, citons la lutte intégrée contre les ravageurs, la prévention des pertes alimentaires, l'évaluation des ressources halieutiques et l'aquaculture.
- 6.78 Les membres du Secrétariat multinational de la FAO ont des qualifications et une expérience très diverses. Cette diversité est un atout car elle crée un bouillon de culture propice aux idées et aux innovations. Elle assure également que le Secrétariat dont le personnel est plus polyglotte que celui de la plupart des autres organisations agricoles est sensible aux différences culturelles. Le Secrétariat recouvre presque toutes les disciplines de l'agriculture, des forêts, des pêches et du développement rural. La FAO peut donc exercer sur un problème des compétences et des capacités d'analyse interdisciplinaire qui sont considérables, qu'il s'agisse d'une stratégie de développement ou d'un projet de coopération technique. Par ailleurs, l'énorme bureaucratie freine la communication et empêche l'Organisation de faire pleinement usage de ses compétences.
- 6.79 Les fonctionnaires du cadre organique de la FAO sont soumis aux conditions d'emploi déterminées par les Nations Unies, et non par la FAO elle-même. Cela désavantage nettement la FAO par rapport à de nombreuses organisations n'appartenant pas au système des Nations Unies. L'Organisation n'est pas en mesure d'attirer et de garder un personnel de qualité suffisante de toutes nationalités. La FAO étant la plus ancienne organisation s'occupant de développement agricole, elle a en principe une vaste mémoire institutionnelle. Malheureusement, le roulement de plus en plus rapide du personnel technique entrave l'accès aux connaissances qu'elle est censée détenir.
- 6.80 L'ampleur du mandat de la FAO lui permet d'aborder les questions de développement agricole et rural de manière coordonnée. D'autres organisations abordent des problèmes sous un angle régional ou selon l'optique d'un groupement économique donné ou d'un point de vue technique plus étroit. La structure de la FAO comporte des commissions et des groupes d'experts très divers, qui lui permettent de

s'attaquer aux problèmes à des niveaux détaillés et régionaux comme au niveau le plus haut et le plus large que représente sa Conférence. Cette structure a l'avantage d'être très large et l'inconvénient d'être diffuse.

- 6.81 Aucune autre organisation n'a accumulé autant de renseignements sur l'alimentation et l'agriculture mondiales que la FAO. Non seulement l'Organisation a les bases d'information les plus vastes, mais tous les pays y ont librement accès. Grâce aux progrès de l'informatique, la FAO est mieux à même de comparer l'information qu'elle réunit elle-même avec les données provenant d'ailleurs mais c'est dans le domaine des données historiques que réside sa force; elle est moins apte à fournir instantanément des renseignements sur les bourses mondiales de produits de base ou des données météorologiques provenant de divers réseaux de satellite. Le Système mondial d'information et d'alerte rapide démontre les avantages que présente la collecte d'une gamme très large de données, que la FAO intègre d'une manière que d'autres organisations trouveraient difficile d'émuler. Le système utilise des statistiques, des rapports nationaux, interpays et officiels ainsi que des renseignements obtenus par satellite sur les conditions météorologiques et les cultures. En même temps, lorsqu'il s'agit de donner accès à l'information en direct aux usagers, la FAO est désavantagée par rapport aux réseaux semi-commerciaux, parce qu'elle manque d'équipement informatique moderne de communication et d'autre part parce qu'elle a un système de facturation directe.
- 6.82 Lorsqu'elle donne des conseils de politiques aux pays, la FAO peut faire appel à toute une gamme de compétences économiques et techniques ainsi qu'à son expérience du développement au niveau national. L'Organisation n'a que des moyens limités en analyse macro-économique mais comme nous le disons ailleurs, elle pourrait renforcer ces moyens de manière à intégrer le secteur agricole au débat macro-économique.
- 6.83 En raison de sa présence sur le terrain dans les pays en développement, la FAO devrait avoir, plus que d'autres institutions, la possibilité d'encourager le recours aux institutions nationales pour la recherche et le développement technologique. La FAO ne semble pas avoir agi dans ce sens jusqu'à présent, et, à l'exception de la Division mixte FAO/AIEA des techniques nucléaires dans l'alimentation et l'agriculture, la FAO n'a pas de services internes de recherche technique. C'est dans l'interaction et la diffusion de technologies entre le Programme ordinaire et le Programme de terrain qu'elle a fait ses preuves.

CHAPITRE SEPT

RESUME

- 7.1 Dans ce chapitre, nous récapitulons les principales conclusions de notre rapport et nous présentons un certain nombre de recommandations. Nous avons fait porter notre étude sur les principaux objectifs et les grands thèmes du mandat de la FAO et n'avons pas tenté d'évaluer les activités techniques établies de longue date, ce qui aurait dépassé le cadre de notre mandat.
- 7.2 Soulignons tout d'abord que nous avons mené notre étude dans l'esprit de notre mandat dont l'objet principal est "de renforcer la capacité de la FAO de faire face aux défis à venir avec une efficacité et un rendement accrus". Nous ne prétendons pas que nos conclusions soient sacro-saintes ni que nos recommandations constituent la seule solution qui permette de renforcer la FAO. Nous savons parfaitement qu'on pourrait faire d'autres pronostics et exprimer d'autres avis sur le mandat futur de la FAO et la manière de la renforcer. Nous présentons néanmoins ici notre évaluation collective de ce que devraient être à l'avenir les objectifs, le rôle, les priorités et les stratégies de la FAO et de la manière dont l'Organisation pourrait réorienter une partie de ses activités pour accroître son efficacité et son rendement.
- I. La situation actuelle de la FAO
- 7.3 De nombreux Etats Membres ont explicitement fait connaître leur avis sur la FAO au cours de la vingt-quatrième session de la Conférence. Certains ont soumis des mémoires sur le champ de l'étude et ses modalités d'exécution. Nous avons pris note de toutes leurs suggestions au cours de notre travail.
- 7.4 A l'issue de notre enquête indépendante, notre conclusion générale est que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture reste une institution solide et dynamique. Elle a fait preuve d'esprit d'innovation dans son travail et s'est adaptée à l'évolution de la conjoncture mondiale et à l'émergence de nouveaux besoins à l'échelle mondiale et régionale. L'Organisation a publié diverses études exhaustives et fort utiles, par exemple les études intitulées Agriculture: Horizon 2000 et Politiques de prix agricoles. Ses activités de coopération technique se sont rapidement développées au cours des 15 dernières années, tant pour le nombre de projets de terrain que pour leur valeur en dollars courants. A diverses reprises, l'Organisation a lancé des stratégies mondiales ambitieuses et d'une portée considérable: Programme d'action de la CMRADR, Sécurité alimentaire, Gestion et développement des pêches, Plan d'action forestier tropical. Dans l'ensemble, dans la réalisation de ses grands programmes et sous-programmes, la FAO a fait un excellent travail en quantité comme en qualité. Il ressort des rapports successifs des Conférences de la FAO que les Etats Membres soutiennent son mandat global et qu'ils ont rarement eu l'occasion de remettre en question la validité et la pertinence de ses objectifs et de ses priorités.

- 7.5 En tant qu'organe technique et institution de développement la FAO a réussi à ne pas perdre de vue le rôle et les responsabilités qui lui revenaient dans le développement de l'alimentation et de l'agriculture. Il n'y a pas eu d'érosion majeure de son mandat, bien que la concurrence d'autres institutions se soit régulièrement accrue et qu'il y ait eu certains chevauchements. En outre, dans sa crise actuelle de financement, avec les contraintes qui en résultent pour son champ d'action et sa marge de manoeuvre, l'Organisation est restée bien gérée. La qualité et le dévouement de ses hauts fonctionnaires sont remarquables.
- 7.6 Ce satisfecit n'exclut toutefois pas des possibilités de progrès. En fait, certaines activités de l'Organisation, qui sont de plus en plus demandées, auraient besoin d'être renforcées. C'est notamment le cas des activités qui feraient de la FAO le principal centre mondial de données et d'information sur l'agriculture, les pêches, les forêts et le développement rural, la mettraient mieux à même de fournir en toute indépendance des conseils et des analyses de politiques agricoles, amélioreraient les travaux qu'elle mène sur la protection de l'environnement et le développement équilibré, lui permettraient de soutenir la recherche et de s'assurer que les projets de terrain qu'elle choisit d'exécuter répondent à une série approuvée d'objectifs et de priorités. Ces recommandations, conjuguées à d'autres idées qui sont avancées dans ce rapport, pourraient aider la FAO à maintenir l'équilibre entre les exigences que lui impose son mandat et les ressources dont elle dispose; elles pourraient aussi servir de base plus solide à une meilleure définition de ses grands objectifs, rôles et priorités.

II. L'évolution de l'alimentation et de l'agriculture mondiales dans les années 90 et au-delà (Chapitre Premier)

- 7.7 A l'échelle du globe, l'agriculture, y compris les pêches et les forêts, restera la principale source de revenu et d'emploi pour la grande majorité des peuples du tiers monde et l'importance du commerce mondial des produits agricoles en restera probablement prédominante surtout si la population des pays en développement continue de s'accroître au rythme actuel et si la demande solvable progresse.
- 7.8 Il est impossible d'éviter entièrement les généralisations et les spéculations lorsqu'on étudie l'évolution future de l'alimentation et de l'agriculture, du fait que tous les paramètres de l'offre et de la demande peuvent varier à long terme. Néanmoins, nous décrivons la façon dont nous voyons l'avenir, bien qu'elle ne corresponde pas parfaitement aux projections qu'a faites la FAO de l'évolution de l'alimentation et de l'agriculture (présentées dans l'Annexe au document SJS 1/4, auquel notre mandat se réfère). Du côté de l'offre, nous ne pensons pas qu'il existe une capacité excédentaire capable de répondre rapidement à une accélération de la croissance de la demande solvable de produits alimentaires. A notre avis, la réserve disponible de techniques agricoles nouvelles encore inexploitées s'est amenuisée depuis dix ou vingt ans. Il est peu probable que de nouvelles découvertes soient faites prochainement et, dans toutes les parties du monde, l'opinion publique s'efforce vigoureusement de mettre un frein à une nouvelle dégradation des ressources en terre. A longue échéance, l'élasticité de l'offre par rapport aux prix semble très faible et, traditionnellement, l'agriculture est une activité dont les coûts augmentent. Par

ailleurs, l'évolution future de la demande solvable de produits alimentaires et agricoles nous paraît positive dans certains pays en développement, surtout dans les pays très peuplés qui ont de bonnes chances de voir s'accélérer la croissance de leur PNB. Les réformes structurelles qui ont été entreprises dans de nombreux pays en développement et la libéralisation des politiques économiques entreprise en URSS et en Europe de l'Est devraient, dans les années à venir, permettre à la croissance de la demande solvable de produits agricoles et alimentaires de s'accélérer.

7.9 Les négociations en cours au GATT sont vastes, compliquées et épineuses. Une des principales questions sur lesquelles elles portent est celle du protectionnisme ou du libre échange dans le commerce des produits alimentaires et agricoles et tout accord sur lequel elles pourraient déboucher influera sur tous les Etats. Dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs, et compte tenu des effets néfastes que pourraient avoir des politiques protectionnistes sur l'économie des pays en développement, surtout des pays fortement endettés, nous recommandons que la FAO, en coopération avec le GATT et la CNUCED, continue d'étudier les moyens de développer progressivement le libre échange des produits alimentaires et agricoles et des produits agro-industriels. Sur la question du protectionnisme, la FAO devrait s'exprimer en toute indépendance plus clairement et plus énergiquement.

7.10 Etant donné que la population rurale des pays en développement s'accroît rapidement et que le secteur agricole aura moins besoin de main-d'oeuvre à mesure que sa productivité augmentera, il est impensable que l'agriculture puisse à elle seule absorber la population active supplémentaire. Il devient donc urgent d'étudier sérieusement d'autres possibilités d'emploi en milieu rural. Le développement rural se place ainsi dans un contexte plus large. Le préambule de l'Acte constitutif de la FAO déclare qu'il faut "améliorer la condition des populations rurales". En 1979, la CMRADR a donné un nouvel élan au rôle que joue la FAO dans le développement rural. Toutefois, son programme d'action recouvre un très large éventail d'activités rurales, qui ne pourraient pas toutes être abordées par la FAO. Nous recommandons qu'une étude critique soit faite des activités liées à CMRADR que la FAO mène depuis dix ans, de préférence par des consultants indépendants et en coopération avec d'autres membres de l'Equipe spéciale du CAC sur le développement rural, afin de préciser les éléments du Programme d'action qui relèvent du mandat de la FAO et pour lesquels l'Organisation a un net avantage par rapport à d'autres institutions multilatérales. Parmi les activités ayant de bonnes perspectives d'améliorer les revenus ruraux, la FAO devrait à notre avis participer davantage à l'agro-industrie, à l'aquaculture intégrée aux systèmes d'exploitation agricole, à l'agroforesterie et à la mise en place de filières rurales de commercialisation, et encourager certaines activités rémunératrices non agricoles qui bénéficient à des catégories défavorisées de la population rurale: les femmes, les paysans sans terre, les jeunes, les villages côtiers de pêcheurs et les populations des régions isolées.

7.11 A notre avis, c'est essentiellement selon le principe de l'avantage comparatif que devrait se faire la division internationale du travail dans l'agriculture. Néanmoins, une agriculture mondiale ainsi axée sur le marché doit être étayée par un certain nombre d'interventions afin d'atténuer certains effets du libre jeu du

marché. A cet égard, nous recommandons l'insertion au Programme à moyen terme de la FAO de certaines ces interventions. Mentionnons notamment une augmentation des services à la petite agriculture; des programmes de recherche agronomique orientés vers le développement et implantés dans le tiers monde; la fourniture de compléments au revenu, à la nutrition et à l'emploi dans les pays pauvres et le recours à l'aide alimentaire comme moyen de stimuler la production agricole intérieure et de combler l'écart entre la demande et l'offre.

7.12 La nécessité de veiller à un développement agricole équilibré et de protéger l'environnement est mondialement reconnue. La Commission mondiale de l'environnement et du développement (la Commission Brundtland) a invité le système des Nations Unies et les institutions financières à mettre en place des politiques compatibles et à établir des objectifs unifiés ainsi qu'une base de données commune portant sur les questions d'environnement. A la réunion d'Oslo qui s'est tenue les 9 et 10 juillet 1988, les priorités d'action pour les Nations Unies ont été identifiées. Plusieurs de ces priorités concernent la FAO, qui devra s'occuper de protéger les ressources des océans et les ressources en eau, de stopper la désertification, de contrer la déforestation, de lutter contre l'érosion des sols et d'empêcher la perte d'espèces. Moyennant des politiques appropriées, a-t-il été souligné à cette réunion, atténuer la pauvreté et protéger l'environnement sont des objectifs compatibles qu'il est possible d'atteindre de manière économique.

7.13 Compte tenu des préoccupations que suscite l'environnement au niveau mondial, nous recommandons que la FAO s'efforce plus énergiquement de promouvoir une agriculture équilibrée et la protection de l'environnement. En particulier, nous conseillons l'inclusion dans le Programme ordinaire et dans le Programme de terrain de la FAO des activités suivantes:

- élaboration d'une méthode de comptabilité applicable à l'environnement et d'une méthode d'évaluation de l'impact écologique;
- stratégies et techniques visant une agriculture équilibrée dans des régions dotées de ressources différentes;
- étude des relations entre la croissance agricole et le développement durable;
- protection de l'environnement par le reboisement et la préservation des mangroves; et
- incorporation de critères relatifs à l'environnement et au développement durable à la conception des projets de terrain, liés à la mise en valeur et à la gestion de ressources.

Nous conseillons également à la FAO de mieux relier entre eux plusieurs de ses sous-programmes qui portent entièrement ou partiellement sur le développement durable et la protection de l'environnement, à savoir systèmes d'exploitation, engrais, conservation des sols, gestion des eaux, afforestation, aménagement des bassins versants, planification de l'utilisation des terres,

semences, lutte intégrée contre les ravageurs et aménagement des zones côtières. Cela exigera la création ou le renforcement d'unités de coordination chargées de veiller à la protection de l'environnement et au développement durable.

III. Les principaux objectifs et rôles de la FAO (Chapitre Deux)

A. Principaux objectifs

- 7.14 En nous servant des documents du Programme de travail et budget et en suivant la méthode adoptée dans le document SJS 1/4, nous énumérons sept objectifs principaux de la FAO¹. Ces objectifs sont des objectifs à long terme et ils sont compatibles avec les finalités exprimées dans le préambule de l'Acte constitutif. Ils sont justifiés et bien adaptés aux besoins des Etats Membres et tous les sous-programmes techniques et économiques de la FAO visent à contribuer à la réalisation de l'un ou de plusieurs d'entre eux. Nous souscrivons pleinement à ces sept grands objectifs et ne proposons pas d'en ajouter ni d'en supprimer. La diversité des sous-objectifs qui ressort des documents du Programme de travail et budget nous a également vivement impressionnés. Le programme actuel semble avoir été créé par l'adjonction de nouvelles activités destinées à aider les Etats Membres, soit individuellement, soit collectivement. En principe, cela est justifié. Nous avons également constaté que l'Organisation suspendait certaines activités qui devenaient moins pressantes. Il s'agit d'une bonne pratique, qui donne à la direction la souplesse voulue pour s'occuper de tâches nouvelles. A long terme toutefois, l'éventail des responsabilités et des activités de la FAO est devenu si large qu'il risque de compromettre la qualité de son travail.

1 a. Amélioration de la productivité et de la gestion des ressources;
b. Conservation des ressources naturelles et protection de l'environnement;
c. Développement des ressources humaines;
d. Amélioration de la nutrition, innocuité des aliments et normes alimentaires;
e. Amélioration des conditions de vie des pauvres et des catégories défavorisées;
f. Réforme de la production, de la distribution et du commerce des produits alimentaires;
g. Amélioration de l'information sur l'agriculture, les forêts, les pêches et la nutrition.

B. Principaux rôles

7.15 En s'acquittant de ses obligations à l'égard de ses Etats Membres, la FAO joue un certain nombre de rôles. Dans un encadré du Chapitre Deux, nous avons énuméré douze rôles qui relèvent du mandat et des objectifs de la FAO et qui ont trait aux trois grandes fonctions qu'assigne à la FAO l'Article Premier de son Acte constitutif: i) elle réunit, analyse et diffuse les renseignements relatifs à l'agriculture; ii) elle encourage l'action de caractère national et international, y compris l'adoption de politiques agricoles; et iii) elle fournit des services d'assistance technique et autre soutien aux pays en développement. La première fonction et la plus grande partie de la seconde relèvent presque exclusivement de la FAO et jouent un rôle central dans le système agricole mondial. Nous recommandons qu'elles reçoivent une priorité accrue dans l'affectation des ressources de la FAO. Les rôles liés à la troisième fonction sont également importants et la FAO devrait continuer à les jouer tout en mettant l'accent sur la qualité et en tenant pleinement compte des avantages dont elle jouit par rapport à d'autres institutions. Nous faisons ci-dessous quelques réflexions sur les rôles de la FAO que nous considérons comme importants pour l'avenir.

a. Renforcement du rôle de la FAO comme centre global d'information

7.16 La FAO a pour responsabilité primordiale de réunir, d'analyser et de diffuser tous renseignements relatifs à l'agriculture, aux pêches, aux forêts, aux conditions de vie en milieu rural, à la nutrition et au commerce international de produits alimentaires et agricoles à l'intention de ses Etats Membres et d'autres institutions du monde entier.

7.17 Nous approuvons pleinement l'initiative qu'a récemment prise la FAO d'établir le Centre mondial d'information agricole (WAICENT) qui donnera aux usagers accès en direct à un plus grand nombre de données de la FAO. WAICENT harmonisera les données en leur appliquant des normes communes, supprimera les chevauchements et réduira les doubles emplois dans les banques de données. Le système comprendra FAOSTAT (la base principale de données statistiques de l'Organisation) et FAOREF (la base de données de référence de la FAO). L'affectation de ressources supplémentaires à cette activité très valable nous paraît pleinement justifiée.

b. Renforcement du rôle d'analyse des politiques

7.18 Dans le Chapitre Deux, nous avons recommandé que la FAO mène des études et donne des conseils sur les politiques alimentaires et agricoles en toute indépendance, surtout au niveau des pays. Nous recommandons ici que ces études et conseils qui porteraient à la

fois sur les pays développés et sur les pays en développement soient intégrés au Programme ordinaire de la FAO et, le cas échéant, qu'ils soient complétés par des projets de terrain. L'Organisation devrait également faire connaître son avis aux réunions interinstitutions et aux réunions de bailleurs de fonds. Nous sommes convaincus que la FAO est particulièrement bien équipée pour mener des travaux sectoriels et sous-sectoriels, faire des analyses de produits au niveau des pays et mener des études spéciales sur la structure des prix intérieurs et sur les subventions aux produits alimentaires et agricoles. Nous estimons également qu'un effort concerté dans ces domaines pourrait servir de prélude à la participation de la FAO à la programmation et à la formulation de projets de coopération technique et d'investissement.

7.19 Pour être utiles, des études de politique sur les pays doivent se placer dans une perspective macro-économique et, à cet égard, la FAO devrait prendre les dispositions voulues pour utiliser davantage les données macro-économiques sur les pays et les connaissances accumulées par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et les institutions régionales de financement. Actuellement la FAO ne réunit pas systématiquement ces données et renseignements et il serait coûteux d'essayer de mettre en place un service permanent chargé de ce travail.

7.20 Si la FAO veut produire des études de qualité sur les pays, qui représenteraient son avis indépendant, cela prendra inévitablement du temps, de l'argent et beaucoup de personnel talentueux et expérimenté travaillant en équipe pluridisciplinaire. L'engagement de ressources supplémentaires pour ce travail doit avoir une justification solide, à savoir que ces études soient lancées à la demande ou avec le plein accord du gouvernement bénéficiaire, qu'elles aient un objet ou des objets clairement définis et que la coordination avec d'autres institutions soit assurée.

7.21 Dans de nombreux pays en développement, il est impossible de formuler des politiques d'ajustement structurel et des programmes de stabilisation sans faire une évaluation approfondie de la situation de l'agriculture et de l'apport que fait ce secteur à la croissance économique, à l'équité et à l'harmonie sociale. Grâce aux connaissances et à l'expérience qu'elle a acquises, la FAO a l'avantage de pouvoir aborder ces questions de manière approfondie et avec assurance. Nous recommandons par conséquent que la FAO participe aux Groupes consultatifs de la Banque mondiale et aux Tables rondes du PNUD et que les donateurs et bénéficiaires demandent son assistance pour la suite à donner à ces réunions.

c. Rôle de la FAO dans la recherche et le transfert de technologie

7.22 Il est bien connu que, dans les années 60 et 70, la recherche agricole a fortement contribué à accroître la production alimentaire et agricole mondiale. Dans les années 80 toutefois, aucune découverte majeure n'a été faite et le potentiel de biotechnologie est encore loin d'être exploité dans la majorité des pays en développement. Ce n'est toutefois pas une raison pour dédaigner l'apport que peut faire la recherche à la croissance future de l'agriculture. Dans bien des pays en développement, il existe encore de bonnes possibilités de diffuser des techniques connues qui n'ont pas encore été exploitées. En collaboration avec le GCRAI, la FAO doit maintenir l'élan de la recherche agricole internationale en

demandant aux bailleurs de fonds de fournir davantage de ressources pour la recherche portant sur des produits vivriers comme le maïs, le sorgho, le mil et les racines et tubercules, en particulier en Afrique subsaharienne.

- 7.23 Comme nous l'avons dit, nous ne pensons pas qu'à moyen terme la biotechnologie puisse être utilisée à grande échelle dans les pays en développement. La FAO ne peut toutefois pas se permettre de négliger l'utilité qu'elle pourrait avoir à longue échéance. Nous recommandons par conséquent une expansion modeste des ressources consacrées à la biotechnologie dans le Programme ordinaire de la FAO. Cela lui permettrait de suivre et de publier les progrès réalisés dans ce domaine, d'encourager éventuellement la recherche, de préférence par l'intermédiaire des réseaux de CRIA et de CTPD et de mettre à la disposition de ces derniers les capitaux de mise en route dont ils ont besoin, d'organiser certaines réunions sur la biotechnologie et d'entreprendre la publication de certains ouvrages.

d. Projets de terrain

- 7.24 C'est le sujet qui occupe directement le Groupe d'experts chargé d'examiner les opérations de terrain de la FAO. Néanmoins, dans le Chapitre Deux, nous avons recommandé que la FAO fasse un choix avisé entre les projets de terrain pour lesquels Etats Membres et bailleurs de fonds demandent son assistance. La FAO exécute actuellement quelque 2 500 projets de terrain représentant des crédits totaux de près de 2 000 millions de dollars E.-U. Dans certains programmes (Ressources naturelles, Cultures, Elevage, Ressources forestières, Exploitation et utilisation des pêches), le rapport entre les dépenses financées par des crédits extrabudgétaires et celles qui sont financées par le Programme ordinaire est de 5:1 ou même davantage, et le personnel de ces programmes a bien du mal à fournir le soutien technique voulu à un grand nombre de projets de terrain, tout en menant les activités approuvées dans le Programme de travail et budget.

- 7.25 Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons que la FAO adopte une série de directives qui guideront le choix des projets de terrain qu'elle acceptera de planifier et/ou d'exécuter. Elle devra appliquer ces directives de manière pragmatique pour s'assurer que les projets acceptés sont conformes à ces priorités et qu'elle est bien équipée et bien placée pour les mener par rapport à d'autres fournisseurs de services analogues. L'application judicieuse de ces directives pourrait, à notre avis, aboutir à l'exécution d'un petit nombre de projets mieux financés.

e. Le Nouvel ordre économique international

- 7.26 La FAO a systématiquement encouragé toute une gamme d'activités directement liées à la réalisation du Nouvel ordre économique international (NOEI). Dans certains domaines, elle joue le rôle de chef de file au sein du système des Nations Unies, notamment ceux de la production alimentaire, y compris les intrants et les services agricoles, et de la recherche agricole. Dans d'autres domaines, elle partage la responsabilité avec d'autres institutions des Nations Unies, avec la CNUCED et le GATT par exemple pour la stabilisation des prix, avec le PNUE et l'OMS pour l'environnement et les dangers pour la santé. Dans d'autres domaines encore (aide alimentaire

d'urgence, formation de planificateurs agricoles et surveillance des ressources biologiques naturelles), une certaine tension, voire une certaine rivalité s'est créée entre la FAO et l'une ou l'autre des institutions de la famille des Nations Unies. Nous recommandons que la FAO continue de soutenir l'effort de CTPD ainsi que les programmes régionaux et sous-régionaux d'intégration économique qui relèvent de la CEPD. En ce qui concerne la CEPD, la FAO pourrait s'occuper avec profit des accords sur les produits et des échanges entre les pays, de la sécurité alimentaire, des conseils en matière de politiques et de planification agricoles et de la formation en gestion dans ses domaines de compétence. Bien entendu, la FAO ne pourra accélérer ses activités dans ces domaines que si elle dispose de ressources accrues.

C. Evaluation d'ensemble

- 7.27 Dans le Chapitre Deux, nous avons examiné le mandat de la FAO par rapport à la situation actuelle et à l'évolution future de l'alimentation et de l'agriculture mondiales. Nous en concluons que le mandat initial de l'Organisation a un champ assez large, qu'il est toujours valable et qu'il laisse assez de latitude à la FAO pour qu'elle puisse relever de nouveaux défis. Nous ne voyons donc pas de raison majeure d'apporter des modifications de fond à l'Acte constitutif de la FAO. Toutefois, s'il était décidé de procéder à une révision de cet Acte constitutif, nous proposerions deux modifications mineures, à savoir i) la séparation des "Fonctions de l'Organisation" énumérées à l'Article Premier en deux parties: "Fonctions de l'Organisation" et "Objectifs de l'Organisation"; et ii) le remplacement dans le Préambule de l'expression "des populations placées sous leur juridiction respective" par l'expression "de tous les peuples de tous les pays". En raison de l'importance historique que revêt la Conférence des Nations Unies sur l'alimentation et l'agriculture qui s'est tenue en 1943 à Hot Springs, Virginie (Etats-Unis d'Amérique), nous recommandons également que le Préambule s'y réfère explicitement et qu'il mentionne aussi la protection de l'environnement.

IV. Les stratégies mondiales et régionales de la FAO et leur pertinence (Chapitre Trois)

A. Stratégies

7.28 Dans le Chapitre Trois, nous avons confirmé la validité et la pertinence des stratégies mondiales et régionales de la FAO telles qu'elles avaient été approuvées par les organes directeurs. Ces stratégies sont l'expression concrète du mandat de la FAO et elles traduisent les réalités technologiques et socio-économiques des Etats Membres. Elles préconisent des options qui sont réalisables sur le plan opérationnel et elles ont servi à d'autres organisations internationales. Toutefois, il arrive que les Etats Membres ne les suivent pas, comme le prouve l'exemple frappant du Programme d'action de la CMRADR. Nous recommandons par conséquent que les stratégies globales et régionales et les programmes d'action dont l'exécution a été convenue soient périodiquement réévalués, de préférence par des consultants extérieurs, et qu'ils soient le cas échéant révisés compte tenu de l'usage que les Etats Membres et les autres institutions internationales en ont fait.

7.29 Les stratégies mondiales et régionales s'adressent principalement aux Etats Membres et à la communauté internationale. Pour faciliter la planification à l'appui de ces stratégies, la FAO devrait avoir ses propres stratégies d'action. Nous en avons découvert des éléments dispersés dans de nombreux documents. Il conviendrait donc de les regrouper pour faciliter la planification et l'exécution du Programme ordinaire et des activités extrabudgétaires. Nous recommandons que la FAO i) se concentre sur les activités qui sont nettement au coeur de son mandat et pour lesquelles elle est bien équipée et jouit d'un avantage très net par rapport à d'autres institutions multilatérales, ii) assure la coordination de travaux entre les divers sous-secteurs de l'agriculture et entre l'agriculture et d'autres secteurs de l'économie; iii) adopte une méthode décentralisée et régionale pour la mise en oeuvre de ses stratégies et iv) encourage une meilleure participation des gouvernements à la planification et à l'exécution de ses stratégies.

7.30 Nous nous félicitons de la politique actuelle de décentralisation de la FAO, dont nous reconnaissons les avantages. Nous nous sommes demandé si la décentralisation devrait se faire en faveur des bureaux régionaux ou des représentations dans les pays. Après avoir étudié les avantages et les inconvénients des deux options, nous recommandons que les représentations dans les pays soient renforcées.

B. Plans à long et à moyen terme

7.31 Nous sommes convaincus que la FAO a besoin de plans à moyen et long terme pour guider ses activités. Nous recommandons qu'elle commence à établir ces plans au cours du prochain exercice. Les plans à long terme, qui couvriraient une période d'environ 15 ans, devraient distiller les grandes conclusions des études et stratégies de la FAO, indiquer la direction générale dans laquelle ira l'Organisation et identifier et définir les programmes essentiels de la FAO; ces derniers pourraient ensuite être développés et faire l'objet de calendriers plus précis dans le plan à moyen terme et dans le Programme de travail et budget de l'exercice biennal.

7.32 Comme nous l'avons expliqué dans le Chapitre Trois, le plan à moyen terme, qui reprendrait des éléments du plan à long terme, couvrirait trois exercices et devrait:

- préciser les priorités, stratégies et rôles de la FAO;
- faire des projections provisoires du Programme ordinaire et des ressources extrabudgétaires; et
- donner quelques chiffres ventilés par région.

V. L'établissement des priorités et du budget (Chapitre Quatre)

A. Etablissement des priorités

7.33 Dans le Chapitre Quatre, nous avons conclu que le processus qui aboutit à l'établissement des priorités et du budget fait une place suffisante aux consultations avec les organes directeurs de la FAO notamment avec le Comité du Programme et le Comité financier. Les consultations qui ont lieu dans les principaux comités techniques cristallisent souvent des idées et des propositions utiles, qui peuvent ensuite devenir des priorités. Les examens et évaluations débouchent sur des conclusions qui permettent de juger si les priorités approuvées restent justifiées, et de faire des recommandations en vue de leur remaniement éventuel.

7.34 Les priorités sont établies en fonction de plusieurs facteurs, à savoir les besoins géographiques, les grandes initiatives lancées dans les secteurs et sous-secteurs clefs qui nécessitent un traitement spécial, les besoins de développement de certains groupes cibles et les disciplines ou thèmes importants. La plupart des priorités sont à moyen terme. Toutefois, elles ne sont pas classées. Tout en reconnaissant qu'un tel classement est difficile, nous recommandons néanmoins que, lors du choix de priorités pour le Programme ordinaire, les critères ci-après soient suivis:

- définition du problème auquel la FAO doit s'attaquer et justification de son action;
- preuve que la FAO jouit d'un avantage comparatif dans le secteur auquel elle accorde la priorité;
- avantages que pourront tirer de cette activité prioritaire un grand nombre de pays membres de la FAO;
- compatibilité de cette activité prioritaire avec les rôles reconnus de la FAO;
- complémentarité avec d'autres priorités.

B. Transparence budgétaire et priorités

7.35 Nous n'avons pas étudié le fonctionnement des procédures budgétaires de la FAO, mais avons principalement examiné la présentation du Programme de travail et budget qui intéresse particulièrement les Etats Membres.

7.36 Nous ne proposons pas de modification majeure de cette présentation. Aucune présentation ne saurait en effet satisfaire tous les Etats Membres. Un document de budget doit être clair et complet tout en gardant une certaine souplesse. La mesure dans laquelle les deux premières conditions seront remplies dépend : i) du volume de données et d'information fourni aux Etats Membres et ii) de la présentation de cette information. Sur le premier point, il appartient aux organes directeurs de déterminer le volume de renseignements qu'ils souhaitent avoir, compte tenu des coûts de l'opération et du temps et de l'effort que devront consacrer les Etats Membres à absorber ces renseignements sans perdre de vue la finalité de l'Organisation. En ce qui concerne le deuxième point, nous suggérons que le Secrétariat prenne des mesures pour présenter l'information du Programme de travail et budget de manière à mettre en lumière:

- les liens entre éléments de programmes et sous-programmes pour différentes priorités et différents objectifs;
- la coordination entre programmes couvrant les grandes activités;
- les contributions que font divers programmes et sous-programmes aux thèmes ou principaux domaines d'activités, et les liens avec l'affectation de ressources du Programme ordinaire et de ressources extrabudgétaires.

7.37 Aucun document de Programme de travail et budget ne peut indiquer l'usage qui sera fait de chaque dollar. Il faut qu'il reste une marge pour faire face aux imprévus et aux urgences. Il ressort de notre examen qu'en fait une part des ressources du Programme ordinaire sert à répondre à des demandes non programmées que la FAO reçoit de ses Etats Membres pendant l'exercice de deux ans.

C. Le rôle des organes directeurs

7.38 Aucune organisation internationale ne peut s'acquitter de son mandat sans le soutien affirmé de ses Etats Membres, qui partagent avec le Secrétariat la responsabilité de l'exécution de ce mandat. Dans le cas de la FAO, c'est en définitive aux Etats Membres qu'il incombe de mettre en place une agriculture viable et d'amener la prospérité aux zones rurales à l'échelle du globe. Le Secrétariat de la FAO sert de catalyseur et de promoteur d'idées et d'initiatives sur lesquelles les Etats Membres sont censés se mettre d'accord et agir séparément ou collectivement. Le Secrétariat assume sa part de responsabilité en se laissant guider par les directives que lui donnent les organes directeurs de la FAO et il entreprend une série d'activités qui peuvent déclencher une action ultérieure de la part des Etats Membres.

7.39 L'Acte constitutif énonce clairement les fonctions qui reviennent d'une part aux organes directeurs et d'autre part au Secrétariat. Les organes directeurs et le Secrétariat sont unis sur les principes mais ont chacun un rôle distinct à jouer dans leur mise en oeuvre. Le Directeur général rend compte aux organes directeurs et doit le faire de façon très visible mais il doit être libre d'exercer son propre jugement dans les affaires quotidiennes de l'Organisation et avoir assez de marge de manoeuvre pour le faire. Réciproquement, les organes directeurs, qui sont chargés de guider et de diriger la

politique de l'Organisation, ne doivent pas s'ingérer dans la gestion du Secrétariat, que l'Acte constitutif a déléguée au Directeur général. Ce partage des fonctions d'orientation et de gestion de l'institution est essentiel à la réussite et à l'efficacité de la FAO.

- 7.40 Nous avons pris note des mesures qui ont été lancées pour renforcer le rôle du Comité du Programme et du Comité financier dans le processus menant à l'approbation du budget biennal de l'Organisation et nous nous félicitons de ces mesures. Il nous semble toutefois que les Etats Membres devraient prendre plus de temps et faire plus d'efforts pour examiner de près le document du Programme de travail et budget et pour se consulter lorsqu'ils proposent d'inscrire de nouvelles priorités au programme. Les Etats Membres devraient aussi veiller à ce que les personnes qui les représenteront aux Comités aient les connaissances et l'expérience voulues.

VI. Les moyens institutionnels et l'ajustement (Chapitre Cinq)

- 7.41 La FAO doit rester prête à s'adapter à l'évolution de la conjoncture dans tous les secteurs qui relèvent de son mandat et garder les moyens techniques de répondre aux besoins de différents pays et de différentes régions.

- 7.42 Notre mandat nous demandait de réfléchir à la capacité de la FAO à faire face aux défis de l'avenir. A notre avis, un renforcement de capacité, que nous soutenons sans réserve, repose sur plusieurs facteurs fondamentaux. L'un de ces facteurs est la manière dont la FAO organise son travail en programmes et nous avons traité de certains aspects de cette question dans les Chapitres Trois et Quatre. Dans le Chapitre Trois, nous avons recommandé le regroupement et l'intégration des grands thèmes d'activités de la FAO, le renforcement de son travail par pays et l'élaboration de plans à objectifs bien définis. Dans le Chapitre Quatre, nous avons examiné les principes et procédures à suivre dans l'établissement des priorités et du budget ainsi que le rôle des organes directeurs. Dans le Chapitre Cinq, nous avons fait des commentaires sur un changement des modalités de travail sur le terrain pour le rendre plus efficace et avons suggéré qu'il serait bon d'ajouter une structure pluridisciplinaire à l'organigramme de la FAO, nous examinons les conséquences de ce changement pour le personnel et l'Organisation et présentons des commentaires sur les ressources.

- 7.43 Toutefois, la FAO ne sera pas en mesure de s'acquitter de son mandat si elle n'est pas assurée de disposer de ressources suffisantes. Or, la FAO fait face depuis quelque temps à de graves difficultés de trésorerie qui nuisent à l'ampleur et à la qualité de ses programmes. Cette situation ne saurait durer. Nous recommandons que les Etats Membres mettent fin à la période d'austérité financière dont souffre l'Organisation en honorant leurs obligations financières à temps et en trouvant une solution au règlement des arriérés. Mais cela ne suffira pas. Pour être mieux à même de faire face aux défis de l'avenir, la FAO aura besoin de ressources financières dont l'engagement, même provisoire, devrait couvrir plusieurs exercices. A cette fin, il pourrait être utile de réintroduire le Plan à moyen terme, comme nous l'avons recommandé dans le Chapitre Trois.

A. Modalités de réalisation des projets

- 7.44 Dans les années à venir, la FAO devra exécuter des projets sur un marché beaucoup plus concurrentiel. Il en résultera des incertitudes mais il est très possible que la FAO exécute autant de projets dans un marché concurrentiel qu'elle ne le fait maintenant et la concurrence devrait améliorer la qualité du produit. Nous avons constaté que, depuis quelques années, la FAO fait davantage appel à des consultants pour ses projets de terrain (ainsi d'ailleurs que pour ses activités prévues au Programme ordinaire). Cela lui a permis de s'adapter plus facilement à l'évolution des priorités mais a déséquilibré la composition du personnel surtout dans les divisions techniques où le nombre de consultants est trop élevé par rapport à celui des fonctionnaires permanents. Il faudrait maintenant recruter davantage de fonctionnaires pour le Programme ordinaire, qui dirigeraient les consultants et surveilleraient la qualité de leur travail.
- 7.45 Nous ne voyons guère de possibilités de déléguer l'exécution des projets et le soutien technique aux bureaux régionaux ou représentations dans les pays, principalement du fait que les connaissances techniques et opérationnelles nécessaires ne sont spécifiques ni à un pays ni à une région. Une décentralisation entraînerait une dilution des compétences techniques de l'Organisation et réduirait la rétro-information que le Programme ordinaire reçoit du terrain. Nous recommandons par conséquent que les modalités actuelles d'exécution des projets dans les pays soient maintenues.

B. Structures pluridisciplinaires d'organisation

- 7.46 Nous ne voyons aucun avantage à modifier radicalement l'organisation actuelle de la FAO, qui repose sur les différentes disciplines. Il serait toutefois utile de lui superposer certaines structures géographiques, notamment en appui de l'analyse de politiques et des conseils aux pays.

C. Personnel et réorganisation

- 7.47 Les analyses de politiques et les conseils aux pays sont des activités pluridisciplinaires qui exigent des spécialistes ayant des compétences professionnelles diverses: économistes, spécialistes des questions institutionnelles et experts confirmés dans différentes disciplines techniques. Nous estimons que le rôle du Représentant de la FAO dans le pays est essentiel au travail de fond et nous recommandons à l'Organisation d'affecter progressivement aux postes de Représentant des personnes qui auront au moins une connaissance et une expérience de base des questions économiques et de l'analyse des politiques. Toutefois, même avec un personnel supplémentaire, le Représentant de la FAO ne pourra pas seul remplir cette fonction critique sans le soutien du personnel du Siège et, dans certains cas, des bureaux régionaux.
- 7.48 Pour fournir ce soutien aux représentants de la FAO et autres personnels de terrain s'occupant de politiques par pays, nous recommandons qu'il soit envisagé de faire de l'actuelle Division de l'analyse des politiques une division ou un département géographique Pluridisciplinaire ou qu'il soit créé une unité spéciale d'analyse des politiques par pays qui ferait appel aux ressources des

départements techniques pour mener des analyses de politiques et donner des conseils aux pays. Cette unité pourrait être rattachée soit à la direction générale, soit au Sous-Directeur général du Département des politiques économiques et sociales, soit au Sous-Directeur général du Département du développement. Nous recommandons que la direction examine ces options et d'autres encore et qu'elle fasse ensuite des propositions aux organes directeurs.

- 7.49 Il reste important d'améliorer la qualité du personnel de la FAO et de prévoir des plans de carrière. Les suggestions présentées ci-dessus exigeraient également le recrutement d'effectifs supplémentaires ainsi que la formation en cours d'emploi du personnel technique en poste. En outre, nous recommandons que la FAO organise des échanges de personnel avec d'autres organisations multilatérales.

D. Ressources et mise en oeuvre des recommandations

- 7.50 D'après nous, les Etats Membres continueront à demander à l'Organisation plus de services qu'elle ne pourra leur en fournir dans les délais voulus et à des niveaux acceptables de qualité. La FAO ne pourra pas répondre à ces demandes croissantes sans disposer de ressources beaucoup plus vastes, notamment dans le cadre du Programme ordinaire qui donne le pas aux activités de terrain. Il est possible de transférer à des activités fortement prioritaires des ressources prélevées sur des activités à priorité plus faible et l'Organisation et ses Etats Membres devront continuer à le faire, mais en définitive, pour que l'Organisation garde son dynamisme en tant qu'excellente institution technique et de développement, il est incontestable qu'elle a besoin de ressources supplémentaires.
- 7.51 A la suite des difficultés de trésorerie des dernières années, un certain nombre de postes approuvés au budget ont été "gelés" à mesure qu'ils devenaient vacants. Actuellement, 5 pour cent des postes de fonctionnaires sont ainsi "gelés". Le déblocage de ces postes donnerait à l'Organisation l'occasion de réaffecter du personnel pour tenir compte de toute réorientation de ses activités qui pourrait être convenue et nous recommandons que la direction envisage sérieusement cette possibilité.
- 7.52 La mise en oeuvre de toutes nos recommandations reviendrait à donner un rôle élargi à la FAO mais devrait s'étaler sur plusieurs années. Certains changements pourraient avoir lieu immédiatement ou au cours du prochain exercice, mais d'autres devront attendre que des décisions soient prises sur l'évolution des programmes actuels ou que les crédits budgétaires augmentent.
- 7.53 Enfin, sans mettre en doute la sagesse de la décision qui a mené à la présente étude extraordinaire, nous recommandons que toute nouvelle enquête jugée nécessaire après la Conférence de 1989 passe par les mécanismes normaux d'analyse et de prise de décisions.

VII. La FAO dans le système international (Chapitre Six)

- 7.54 Dans le Chapitre Six, nous avons examiné assez longuement la coopération entre la FAO et d'autres organes du système des Nations Unies, qu'il s'agisse d'institutions de financement et de prêt ou d'institutions spécialisées. Nous avons découvert que la FAO a des contacts avec 25 institutions du système des Nations Unies et

qu'elle a conclu plus de 200 accords officiels ou officieux de coopération. En particulier, la FAO a des divisions conjointes avec quatre des cinq commissions régionales économiques et sociales ainsi qu'avec l'AIEA et la Banque mondiale. Il nous semble que, dans l'ensemble, la coopération entre la FAO et les autres institutions du système est à la fois étendue et intensive et que les doubles emplois ne sont graves que dans des cas assez rares. Dans cette section, nous examinons les contacts de la FAO avec le PNUD et la Banque mondiale, qui sont ses deux partenaires les plus importants, avec le PAM qui relève conjointement du Secrétaire général des Nations Unies et du Directeur général de la FAO, et avec l'ONUFI.

A. Relations avec le PNUD

7.55 Le PNUD est la source la plus importante de crédits extrabudgétaires de la FAO et la FAO est la principale agence d'exécution des programmes du PNUD. Une relation de travail intime et harmonieuse est donc essentielle entre ces deux organisations si l'on veut assurer que leurs activités de coopération technique coparrainées restent efficaces et que les pays bénéficiaires en tirent un maximum d'avantages.

7.56 Actuellement il existe un contentieux, contraire à l'accord auquel était arrivée l'Assemblée générale en 1970, et qui n'est pas réglé. Il porte sur les points suivants:

- le nombre accru de projets directement exécutés par le PNUD (Système des engagements de dépenses et de décaissements);
- le recours que fait le PNUD à des institutions non spécialisées pour l'exécution de projets qui relèvent du mandat de la FAO;
- le renforcement du mécanisme de préparation de projets du PNUD; et
- l'insuffisance du remboursement des frais de soutien.

Le niveau du remboursement des frais de soutien concerne tous les partenaires du PNUD et doit être étudié par un groupe d'experts indépendants. Nous n'examinerons pas cette question puisqu'elle relève davantage du mandat du groupe d'experts examinant les opérations de terrain de la FAO, mais à notre avis, dans l'avenir immédiat, le PNUD, qui est dans une meilleure situation financière, devrait prendre à sa charge la totalité des frais de préparation des projets et accepter de financer sur les budgets des projets PNUD/FAO une partie du soutien technique que lui apporte la FAO.

7.57 Nous recommandons que plusieurs mesures soient envisagées pour résoudre ces problèmes. Le PNUD devrait faire davantage appel à la FAO pour l'exécution de projets d'agriculture et de développement rural qu'il finance. En ce qui concerne le reste du portefeuille de projets du PNUD relevant des secteurs de la FAO, l'Organisation devrait négocier avec le PNUD pour tenter de s'attribuer une part importante de ses projets, mais en concurrence avec d'autres institutions, y compris des bureaux de consultants. Le PNUD devrait aussi faire davantage appel à la FAO pour l'identification/la formulation de projets, quelle que soit l'agence chargée de l'exécution du projet.

- 7.58 Nous recommandons que la FAO procède immédiatement à des consultations avec le PNUD sur les questions qui les intéressent tous deux. Il nous semblerait utile que les hauts fonctionnaires des deux organisations se réunissent tous les six mois pour résoudre toute question en suspens et voir de quelle manière les deux organisations pourraient s'aider mutuellement. Il conviendrait également de renforcer les contacts entre les Représentants résidents du PNUD et les Représentants de la FAO dans les pays en développement. C'est au niveau du pays que les problèmes peuvent être résolus sur le champ sans attendre qu'ils fassent surface aux sièges des deux institutions.

B. Relations avec la Banque mondiale

- 7.59 La Banque mondiale a beaucoup évolué ces dernières années. Elle a rapidement renforcé ses compétences dans le domaine des prêts à l'agriculture et considérablement augmenté ses prêts à l'appui de réformes. Cette évolution a eu des retombées pour le Programme de coopération FAO/Banque mondiale (PC) qui, ces dernières années, s'est chargé de la préparation de près de 30 pour cent des projets agricoles de la Banque mondiale, et qui est financé à raison de 25 pour cent par la FAO et de 75 pour cent par la Banque mondiale.
- 7.60 La Banque mondiale n'a pas l'intention bien arrêtée de modifier les termes de l'accord portant création du PC, mais le budget du PC pourrait être réduit par suite de la réorganisation de la Banque mondiale et de l'augmentation du nombre de projets-relais qui exigent moins de préparation. Nous recommandons que la FAO fasse sa propre étude du PC pour faciliter la transition au cas où la Banque mondiale déciderait de réduire l'ampleur du Programme de coopération. Il serait peut-être utile d'étudier diverses options qui pourraient faire l'objet de négociations.
- 7.61 La Banque mondiale et la FAO ont en commun bien d'autres activités que l'identification et la préparation des investissements. Parmi les plus importantes, citons l'échange accru de données d'information entre les deux institutions, le partage du travail dans les études sectorielles/sous-sectorielles et l'analyse de politiques et la participation éventuelle de la FAO à des services d'assistance technique financés par la Banque mondiale. Aucune de ces questions ne relève du PC et elles exigent des consultations périodiques entre les hauts fonctionnaires de la FAO et de la Banque mondiale.

C. Relations avec le PAM

- 7.62 Le PAM a pour mandat de fournir de l'aide alimentaire. Or, l'aide alimentaire entre dans le cadre beaucoup plus large de la politique alimentaire et de la sécurité alimentaire mondiales dont est chargée la FAO sous la direction du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, organe subsidiaire du Conseil. Nous recommandons par conséquent que le PAM fasse davantage appel aux services de la FAO, qui a prouvé ses compétences dans le domaine de l'analyse des politiques alimentaires et des conseils en la matière. A condition que des politiques nationales appropriées soient en place, l'aide alimentaire du PAM peut servir à améliorer le niveau de vie et le bien-être des populations rurales du tiers monde. La FAO est l'institution des Nations Unies qui est chargée de donner des conseils et une assistance dans la formulation de politiques,

programmes et projets nationaux devant permettre de mieux utiliser l'aide alimentaire. Nous recommandons également que le PAM ait davantage recours aux projets de coopération technique que la FAO exécute dans les pays membres pour utiliser l'aide alimentaire aux fins de développement.

D. Relations avec l'ONUUDI

- 7.63 Depuis quelques années, l'ONUUDI entreprend des activités qui, selon l'accord signé en 1969 entre les deux organisations, relèvent du mandat de la FAO, par exemple de petites conserveries rurales de produits alimentaires et de poisson, la fabrication d'outils agricoles, la conception et la construction de bateaux de pêche, les vaccins pour animaux, l'utilisation de biotechnologie dans l'alimentation et l'agriculture et la production de pesticides. En raison de l'importance croissante que joue l'agro-industrie dans les pays en développement, il faudrait que les hauts fonctionnaires des deux institutions veillent à supprimer ces chevauchements qui entraînent un gaspillage de ressources. Nous suggérons que la création d'une division conjointe FAO/ONUUDI de développement agro-industriel pourrait constituer un mécanisme approprié de consultation et de coopération. Nous recommandons que la FAO examine cette idée avec l'ONUUDI au plus haut niveau.

E. Avantage comparatif

- 7.64 L'avantage comparatif est le meilleur critère de répartition du travail entre les institutions multilatérales qui permette d'éviter les chevauchements et les doubles emplois. La FAO a plusieurs atouts dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture. D'abord, comme elle a des pays membres du monde entier, toute décision que prennent ses organes directeurs a généralement le soutien de ses Etats Membres, ce qui est un avantage énorme. Deuxièmement, en raison de l'interaction entre le Programme ordinaire et le Programme de terrain, autre caractéristique exclusive de la FAO, l'Organisation a pu non seulement s'appuyer sur son fonds de connaissances mais aussi rendre ses opérations plus valables et améliorer la qualité de son travail. Parmi les autres avantages de la FAO, citons le caractère multinational de son Secrétariat, la largeur de champ de son mandat, qui facilite les travaux interdisciplinaires couvrant tous les domaines de l'agriculture, l'accès à un grand nombre de commissions spécialisées, de comités et de groupes de travail technique et la solidité de sa base de données.

DEUXIEME PARTIE

RAPPORT

DU

GROUPE D' EXPERTS

SUR

LES OPERATIONS DE TERRAIN DE LA FAO

M. C. Srinivasa Sastry (Rapporteur)

M. E. Patrick Alleyne

M. Kurt G. Jansson

M. Salim G. Sarraf

M. David F. Smith

Rome

14 février 1989

RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS
SUR LES OPERATIONS DE TERRAIN DE LA FAO

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
SECTION I:	INTRODUCTION	1-14 107-109
SECTION II:	FAÇON DONT LE GROUPE D'EXAMEN A ABORDE SA TACHE	15-16 109-110
SECTION III:	PORTEE ET COMPOSITION DES OPERATIONS DE TERRAIN DE LA FAO	17-27 111-113
	- Origine et ampleur	17-18 111
	- Principaux domaines/secteurs et Programmes d'action spéciaux	19-21 111-112
	- Principales composantes des activités de terrain de la FAO	22 112
	- Financement des activités de terrain	23 112
	- Le Centre d'investissement	24-27 113
SECTION IV:	PERSPECTIVES D'AVENIR DES OPERATIONS DE TERRAIN DE LA FAO	28-43 114-119
	- Politiques et stratégies	32-41 115-119
	- Modalités opérationnelles	42-43 119
SECTION V:	FACTEURS QUI INFLUENT SUR LES OPERATIONS DE TERRAIN DE LA FAO ET FAÇONS DE LES ABORDER	44-61 119-128
	- Complexité des opérations de terrain	45 120
	- Origine et souplesse du financement	46-47 120-121
	- Qualité de l'assistance fournie	48-51 121-122

	<u>Paragrapbes</u>	<u>Pages</u>
- Soutien technique	52-53	122-123
- Formulation des projets	54-55	123-124
- Personnel national chargé de l'exécution de projets	56	124
- Coordination au sein du système des Nations Unies	57-58	124-125
- Structure et qualité des prestations du Siège	59	125-126
- Bureaux régionaux	60	126
- Bureaux dans les pays	61	126-127
SECTION VI: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	62-96	128-143
- Importances des opérations de terrain de la FAO	64	128
- Modalités d'orientation de la politique à donner par les organes directeurs de la FAO	65-70	128-130
- Financement	71-72	130-131
- Meilleure utilisation des capacités de la FAO grâce à une amélioration de la coordination au sein du système des Nations Unies	73	131-132
- Orientation future des opérations de terrain	74	132-135
- Nécessité pour les donateurs de fonds fiduciaires de prendre des décisions sur les priorités à appliquer aux opérations de terrain	75-77	135-136
- Gestion des opérations de terrain	78-84	136-139
. Organisation des opérations de terrain - Siège	79-82	136-138
. Informatisation de la gestion des projets	83	138
. Effectifs nécessaires au soutien des opérations de terrain	84	138-139

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
- Le niveau régional	85-88	139-140
- Le niveau du pays	89-94	140-143
- ONG	95	143
- Remarques finales	96	143

* * * * *

ANNEXES

- Annexe I: Etude des opérations de terrain de la FAO
Annexe II: Bref résumés des qualifications et de l'expérience
des membres du Groupe d'examen
Annexe III: Dix-neuvième session de la Conférence
Extrait du Document C 77/INF/14

I. INTRODUCTION

1. Conformément à la Résolution 6/87 de la Conférence de la FAO, le Comité financier et le Comité du Programme, agissant sur proposition du Directeur général (SJS 1/LIM/1, SJS 1/2 et SJS 1/5) ont décidé, à leur première session conjointe spéciale sur l'examen de la FAO qui s'est tenue en mai 1988, d'établir un groupe d'experts "pour faire des propositions afin d'améliorer l'efficacité des activités de terrain de l'Organisation et d'étudier les voies et moyens de renforcer ses opérations" (document SJS 1/REP, mai 1988). 1/ Le mandat de ce Groupe figure en entier à l'Annexe I du présent rapport.
2. Les comités ont décidé de confier cette tâche aux experts suivants:

M. C. Srinivasa Sastry (Inde), Rapporteur
M. E. Patrick Alleyne (Trinité-et-Tobago)
M. Kurt G. Jansson (Finlande)
M. Salim G. Sarraf (Liban)
M. David F. Smith (Australie)
3. L'Annexe II contient de brefs résumés des qualifications et de l'expérience des membres du Groupe.
4. Le Groupe d'experts (ci-après dénommé le Groupe d'examen) s'est réuni pour la première fois à Rome du 1er au 12 août 1988 et, au cours de cette réunion, les membres du Groupe se sont entretenus avec le Président du Comité du Programme et avec le Directeur général et ils ont ensuite participé à des séances détaillées d'information et à des entretiens avec des fonctionnaires du Secrétariat de la FAO s'occupant d'opérations de terrain. Ils ont également établi la liste des documents à présenter par le Secrétariat.
5. Les membres du Groupe ont tenu de nouvelles réunions à Rome du 28 novembre au 2 décembre, au cours desquelles ils se sont longuement entretenus avec des agents de la FAO à divers niveaux. En réponse à des demandes spécifiques du Groupe d'examen, le Secrétariat lui a fourni des documents d'information supplémentaires.
6. Une réunion conjointe des deux groupes a été organisée le 4 août 1988 et deux membres du Groupe d'examen se sont de nouveau entretenus avec le Groupe chargé de l'étude des objectifs, du rôle, des priorités et des stratégies de la FAO, le 10 janvier 1989 à Rome.

1/ A la même session spéciale conjointe, les comités ont établi un autre groupe d'experts chargé d'étudier les objectifs, le rôle, les priorités et les stratégies de la FAO (SJS 1/4) et ont décidé de demander à des conseils en gestion d'examiner certaines questions administratives (SJS 1/6).

7. De septembre à décembre 1988, les membres du Groupe d'examen se sont rendus au Brésil, en Chine, en Ethiopie, au Sénégal et en Turquie, pays choisis selon les critères suivants:
 - ils sont situés dans des régions aussi nombreuses que possible;
 - ils ont des niveaux de développement différents;
 - l'ampleur et la composition des opérations de terrain de la FAO présentent un intérêt;
 - ils offrent une grande diversité quant aux disciplines et priorités de développement dans l'agriculture, les pêches et les forêts; et
 - les sources de financement des opérations de terrain y sont différentes.
8. En outre, des membres du Groupe d'examen se sont rendus auprès du Centre international de recherche agricole dans les zones arides (ICARDA) en Syrie, et auprès des bureaux régionaux de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes à Santiago (Chili) et pour l'Asie et le Pacifique à Bangkok (Thaïlande).
9. Au cours de ces visites, les membres du Groupe d'examen ont rencontré des Représentants de la FAO dans les pays et leurs collègues, des personnels de projet y compris des coordonnateurs de projets nationaux, des délégués du système des Nations Unies, des représentants des gouvernements, et dans certains pays des représentants des organismes d'aide et de groupes d'ONG. Les membres du Groupe ont saisi toutes les occasions qui leur étaient offertes de consulter des institutions et des personnalités aussi diverses que possible travaillant dans le développement.
10. Ils ont eu des consultations avec la Banque mondiale à Washington et avec le PNUD et d'autres agences et programmes des Nations Unies ayant leur siège à New York ainsi qu'avec le Directeur général des Nations Unies pour le Développement et la coopération économique internationale. Certains membres du groupe chargé d'étudier les objectifs, le rôle, les priorités et les stratégies de la FAO ont également participé à certaines de ces réunions.
11. A sa dernière réunion, qui a eu lieu à Rome du 7 au 14 février 1989, le Groupe d'examen a adopté le présent rapport qu'il a transmis au Directeur général de la FAO pour qu'il en saisisse le Comité financier et le Comité du Programme.
12. Le Groupe d'examen tient à signaler que le Directeur général et le Secrétariat du Siège de la FAO lui ont accordé toute leur coopération et qu'il a bénéficié d'excellents services administratifs et de secrétariat. Sur le terrain, les agents de la FAO lui ont prêté toute l'assistance possible et le Groupe a particulièrement apprécié les efforts qui ont été faits pour organiser des visites de projets comportant souvent des déplacements compliqués. Il a été vivement impressionné par l'atmosphère de franchise et de spontanéité dans laquelle se sont déroulés les entretiens et réunions qu'il a eus avec du personnel de l'Organisation à tous les niveaux.
13. Le Groupe d'examen a disposé d'une documentation abondante préparée par le Secrétariat de la FAO et a eu accès à d'autres documents pertinents de la FAO et des Nations Unies y compris des décisions sur des questions de développement prises par diverses agences des

Nations Unies. Comme l'avait suggéré le Conseil de la FAO à sa quatre-vingt-quatorzième session en novembre 1988, il a été tenu pleinement compte du rapport sur le fonctionnement des opérations de développement du système des Nations Unies que l'Assemblée générale des Nations Unies et d'autres organes directeurs des organisations du système ont examiné en 1987 et 1988.

14. Le Groupe d'examen a été impressionné par le sérieux et le dévouement des agents de la FAO s'occupant d'opérations de terrain au Siège et dans les pays et par l'empressement qu'ils ont manifesté à envisager de nouvelles idées et de nouvelles méthodes de travail pour continuer à améliorer les résultats de la FAO à tous les niveaux.

II. FAÇON DONT LE GROUPE D'EXAMEN A ABORDE SA TACHE

15. Le Groupe d'examen a estimé que ses objectifs principaux étaient de renforcer et d'améliorer l'efficacité des activités de terrain de la FAO et de consolider le rôle de la FAO en tant qu'instrument principal par lequel l'expérience de développement qui s'est accumulée dans le monde entier dans le domaine de l'agriculture au sens large pourrait être mise à la disposition des gouvernements. Dans l'accomplissement de sa mission, le Groupe d'examen a décidé de regarder vers l'avenir et de s'intéresser en particulier au rôle que joueront les activités de terrain de la FAO dans les prochaines décennies. Le Groupe d'examen avait pleinement connaissance des difficultés de trésorerie que connaît actuellement la FAO et qui entravent ses activités de terrain et nuisent à leur efficacité. Le Groupe n'a toutefois pris ce facteur en considération que dans la mesure où l'amélioration de l'efficacité des activités de terrain de la FAO aiderait à mobiliser à l'avenir des ressources suffisantes pour l'Organisation. Les problèmes actuels de trésorerie de la FAO n'ont donc pas influencé la façon dont le Groupe a abordé l'analyse des questions et la formulation de recommandations visant à mettre la FAO mieux à même de s'acquitter de ses responsabilités à longue échéance.
16. Dans l'exécution de son mandat, le Groupe d'examen a décidé de prendre en considération les points suivants:

- a) il est arbitraire de séparer les activités de la FAO en Programme de terrain (PT) et en Programme ordinaire (PO) puisqu'il s'agit de parties intégrantes du programme global de travail de la FAO qui s'exerce dans deux sens: d'une part le PT aide les gouvernements des pays en développement et d'autre part il obtient sur le terrain des informations qui sont essentielles au PO. Aux fins du présent examen, le Groupe n'a donc pas jugé utile d'établir une distinction entre le PT et le PO et il a estimé justifié d'examiner toute question qui, à son avis, influençait les prestations de terrain. En ce qui concerne la terminologie, le Groupe d'examen a noté que la FAO utilisait de manière presque interchangeable les expressions "programme de terrain", "activités de terrain", "projets de terrain" et "opérations de terrain" bien que certaines activités/opérations comprises dans le PO aient également lieu sur le terrain. Pour que les idées restent claires, le Groupe d'examen a estimé qu'une expression comme "activités opérationnelles" ou "activités dans un pays" recouvrirait toutes les opérations et activités ayant lieu sur le terrain, qu'il

s'agisse d'un seul pays ou de plusieurs. Toutefois, conformément à la terminologie généralement utilisée à la FAO, l'expression "opérations de terrain" recouvre ici les activités faisant l'objet de l'examen du Groupe;

- b) comme tous les autres organes du système des Nations Unies, la FAO doit dialoguer et coopérer avec les autres agences de l'ONU, et vice versa; elle doit assumer sa part des programmes mondiaux et régionaux de développement établis par le système des Nations Unies;
- c) tout en étant guidées par les objectifs et les priorités établis par les organes directeurs de la FAO, les opérations de terrain doivent aussi répondre efficacement aux besoins et aux priorités nationaux et régionaux;
- d) l'un des principaux objectifs de l'examen est d'aider à assurer que la FAO restera adaptée et efficace au niveau du terrain quelle que soit l'évolution des conditions et des besoins. La FAO doit être prête à faire face à de nouveaux défis à mesure qu'ils se présenteront et doit pouvoir servir de chef de file dans la coopération multilatérale pour le développement dans les domaines qui relèvent de sa compétence; le Groupe a examiné le rôle que jouerait la FAO dans l'agriculture mondiale à l'horizon des années 90 et après l'an 2000. Il a donc jugé indispensable que la FAO recherche constamment, systématiquement et avec dynamisme des méthodes et des moyens nouveaux et meilleurs que les Etats Membres mettraient en pratique au niveau du pays, de la sous-région et de la région. Dans ce contexte, il faut insister sur le rôle que la FAO doit jouer en tant qu'institution d'assistance technique et de partenaire des gouvernements dans leurs entreprises de développement plutôt que de simple bailleur de fonds;
- e) pour que les opérations de terrain de la FAO continuent d'inspirer confiance, il importe que la FAO rende clairement compte de leur travail aux Etats Membres et aux donateurs comme elle le fait ou mieux qu'elle ne le fait actuellement et il importe qu'elle maintienne des liens étroits de coopération avec d'autres agences et institutions internationales travaillant dans des domaines liés à l'agriculture et à l'alimentation; et
- f) en quantité, la part de l'assistance au développement qui est fournie par la FAO est modeste; il est donc d'autant plus important que l'apport de la FAO brille par la qualité, l'économie et la rapidité et que ses activités de terrain aient un rôle de catalyseur sur le travail d'autres agences multilatérales ou bilatérales de coopération au développement.

III. PORTEE ET COMPOSITION DES OPERATIONS DE TERRAIN DE LA FAO

Origine et ampleur

17. Les activités opérationnelles de la FAO ont commencé peu après la création de l'Organisation en 1946, en réponse aux demandes d'assistance technique faites par les gouvernements. L'assistance, qui initialement prenait la forme de missions consultatives et de services d'experts, a évolué progressivement pour devenir une aide plus structurée à des projets. A partir du début des années 70, la formule de programmes du PNUD par pays et le travail des programmes sectoriels de la FAO ont servi de cadre général aux opérations de terrain de l'Organisation.
18. Depuis 20 ans, les dépenses totales annuelles des projets de terrain de la FAO sont passées d'environ 80 millions de dollars E.-U. en 1970 à environ 300 millions de dollars en moyenne au cours des trois dernières années. Toutefois, en valeur réelle calculée en prix constants de 1975, les dépenses annuelles de 1987 étaient bien inférieures à celles de 1975. Le nombre total de projets est passé de 1 300 environ en 1970 à quelque 2 600. Le nombre d'experts et de consultants travaillant à des projets de la FAO a toutefois diminué, tombant de 2 100 environ en 1970 à 1 900 en 1988. Pour les années 1986-87, les crédits budgétaires totaux affectés à l'ensemble des projets de la FAO étaient de l'ordre de deux milliards de dollars E.-U. et finançaient des activités d'assistance technique dans quelque 140 pays. Au cours de cette période, 45 pour cent des dépenses annuelles ont été consacrés à des projets réalisés en Afrique au sud du Sahara et 23 pour cent environ dans la région Asie et Pacifique. Sur l'ensemble de l'assistance fournie par la FAO à des pays, environ 50 pour cent sont allés aux pays les moins avancés, au nombre de 42, qui représentent 30 pour cent de l'ensemble des pays recevant une aide de la FAO. La plupart d'entre eux (25) sont des pays africains.

Principaux domaines/secteurs et Programmes d'action spéciaux

19. En 1987, des projets de la FAO portaient principalement sur les domaines techniques ci-après, y compris formation professionnelle, renforcement des institutions, conseils de politique générale et recherche:
- production agricole et protection des végétaux: 27 pour cent;
 - développement rural: 14 pour cent;
 - mise en valeur de ressources naturelles: 13 pour cent;
 - forêts: 11 pour cent; et
 - élevage et pêche: 10 pour cent chaque.
20. Dans les deux grandes catégories de financement (PNUD et Programme de coopération FAO/gouvernements) la part des dépenses consacrée à des projets de terrain de la FAO liée aux Programmes d'action spéciaux (PAS) était de 41 pour cent en 1987; les deux tiers environ de ces dépenses étaient financés dans le cadre du Programme de coopération FAO/gouvernements et un quart environ par le PNUD. Parmi les PAS, c'est la suite donnée au Programme d'action établi par la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural (CMRADR) qui a absorbé le plus de fonds (environ 40 pour cent du total);

venaient ensuite le Programme de lutte contre la trypanosomiase en Afrique (12 pour cent), le Programme d'amélioration et de développement des semences (10 pour cent) et le Programme d'assistance à la sécurité alimentaire (8 pour cent).

21. Sur le total des dépenses consacrées à des projets mondiaux et interpays dans l'ensemble du système des Nations Unies, la part de la FAO était de l'ordre de 12 pour cent en 1987. Ventilée par types de projets, la part des dépenses du système des Nations Unies financée par la FAO était de 12 pour cent pour les projets interrégionaux, de moins de un pour cent pour les projets mondiaux et de 13 pour cent pour les projets régionaux.

Principales composantes des activités de terrain de la FAO

22. En 1987, les principales composantes des projets de terrain de la FAO étaient les suivantes:

- personnel: 52 pour cent;
- équipement: 26 pour cent;
- formation professionnelle y compris dépenses relatives à environ 1 000 bourses d'étude: 9 pour cent; et
- sous-traitance: 6 pour cent.

Le nombre total d'experts employés pour de longues durées est tombé de 1 658 en 1978 à 1 451 en 1987 alors que le nombre d'experts et consultants employés pour de courtes durées passait de 193 à 480. Ces dernières années ont vu s'accroître la participation de nationaux comme experts ou coordonnateurs de projet ou directeurs responsables de projets de la FAO. Actuellement, sur un total d'environ 2 600 projets de la FAO, 130 sont entièrement gérés par des coordonnateurs ou des directeurs nationaux. L'exécution des projets est de plus en plus souvent directement confiée aux gouvernements, surtout dans le cadre de programmes du PNUD. Les dépenses réalisées dans le cadre de ces projets sont passées de 600 000 dollars E.-U. en 1978 à 66,9 millions de dollars en 1987, c'est-à-dire qu'elles sont passées de 0,1 pour cent à environ 10 pour cent des dépenses totales du PNUD.

Financement des activités de terrain

23. Les opérations de terrain de la FAO sont financées principalement par des ressources venant du PNUD et des fonds fiduciaires et dans une moindre mesure par le PCT dans le cadre du Programme ordinaire de la FAO. Les dépenses au titre de projets de terrain financés par le PNUD sont tombées de 59 pour cent en 1978 à 41 pour cent en 1987 alors que le programme financé par les fonds fiduciaires passait de 35 à 47 pour cent. Les principaux éléments de ce dernier sont les programmes de coopération FAO/gouvernements qui représentent maintenant environ 58 pour cent de l'ensemble des fonds fiduciaires, suivis par les fonds fiduciaires unilatéraux 2/ dont la part progresse sensiblement depuis dix ans, étant passée de 11 pour cent en 1978 à environ 20 pour cent. La part du PCT a également monté de 7 pour cent en 1978 à 12 pour cent en 1987.

2/ Fonds accordés par un Etat Membre pour l'exécution de projet dans ce pays.

Le Centre d'investissement

24. L'objet du Centre d'investissement, créé en 1964, est d'aider les pays en développement - en général en coopération avec des institutions multilatérales de financement - à formuler des projets d'investissement susceptibles de bénéficier de ressources en capital venant de ces institutions, qui partagent alors les coûts des projets avec la FAO.
25. Le travail du Centre d'investissement se fait normalement en deux temps: identification de projets ayant une forte priorité dans le plan de développement agricole du gouvernement et susceptibles de bénéficier d'un financement extérieur; et élaboration d'un projet sous une forme pouvant être soumise à l'examen préalable d'institutions de financement. Le Centre d'investissement fait également des études sectorielles et sous-sectorielles principalement pour qu'elles puissent ensuite servir à l'identification de projets et il aide parfois les institutions de financement à examiner et à superviser des projets. Certaines de ses activités ont été suspendues par suite des difficultés financières de la FAO: soutien aux banques nationales de pays en développement principalement pour la préparation de projets agro-industriels dans le secteur privé par l'intermédiaire du Programme FAO/banques; analyse de secteurs à la demande des gouvernements des pays membres sans participation initiale d'institutions de financement; et formation en cours d'emploi à la préparation de projets agricoles à l'intention de nationaux de pays en développement.
26. Le Centre d'investissement est financé par deux mécanismes: le Programme de coopération FAO/Banque mondiale (PC) et le Programme de soutien des investissements (PSI). Le PC dont les coûts sont partagés entre la Banque mondiale à raison de 75 pour cent et la FAO à raison de 25 pour cent finance près de 60 pour cent des dépenses de personnel du Centre d'investissement. Le PSI collabore avec diverses institutions multilatérales qui octroient des prêts à l'agriculture; ces dernières années, plus de 80 pour cent de son travail s'est fait en collaboration avec le FIDA, les banques africaines et asiatiques de développement et le FENU. Le PSI est en grande partie financé dans le cadre du Programme ordinaire de la FAO, les institutions coopérantes remboursent à la FAO le coût des services rendus selon des formules convenues (en moyenne les deux tiers pour ces institutions et un tiers pour la FAO).
27. Depuis cinq ans, une quarantaine de projets préparés avec l'aide du Centre d'investissement ont été approuvés chaque année. Ces projets se chiffrent, avec quelques fluctuations annuelles, à des investissements totaux de l'ordre de deux milliards de dollars E.-U. en moyenne dont la moitié environ financée par des sources extérieures. A ce jour, environ 745 projets aidés par le Centre d'investissement ont été financés, ce qui représente des investissements totaux de 34 milliards de dollars E.-U. dont 17,5 milliards financés par des prêts d'institutions de financement et le solde par les pays bénéficiaires.

IV. PERSPECTIVES D'AVENIR DES OPERATIONS DE TERRAIN DE LA FAO

28. L'expérience a montré combien il était difficile de projeter longtemps à l'avance les tendances du développement économique et social qui infléchiront les orientations futures des opérations de terrain de la FAO. De même, étant donné que la FAO reçoit actuellement beaucoup plus de demandes de projets que ses ressources financières ne lui permettent d'en mettre en oeuvre, il n'est peut-être pas très utile d'essayer de prédire les besoins probables d'assistance des pays bénéficiaires en volume ou en diversité. On a bien vu comme il était difficile de faire des projections à long terme lorsque pendant les années 80 la conjoncture de l'économie internationale et notamment les prix des produits échangeables ont bouleversé les prévisions et les objectifs de la Troisième stratégie internationale du développement. La FAO pourrait réagir de trois façons différentes: d'abord elle pourrait participer activement au débat mondial sur les échanges, et notamment s'élever contre les mesures qui affaiblissent artificiellement les prix au détriment des pays en développement; ensuite, elle pourrait aider à tenir les meilleurs modèles possibles de prévision des échanges et du commerce; enfin, elle pourrait tenir compte des tendances faisant leur apparition dans le monde entier qui sont susceptibles d'influer sur le secteur agricole dans son ensemble. Ces actions sont cruciales si la FAO veut pouvoir au cours des 15 à 20 prochaines années, faire face plus efficacement aux nouveaux défis et aux nouvelles missions qui se présenteront à ses opérations de terrain.
29. Dans les paragraphes qui suivent, nous nous efforçons d'examiner certaines de ces tendances et d'en tirer des conclusions pour les priorités et le fonctionnement des opérations de terrain de la FAO au cours des années 90. Cet examen repose sur des documents publiés ou inédits venant du système des Nations Unies et d'ailleurs, notamment les publications suivantes de la FAO: **Agriculture: Horizon 2000** (Edition revue 1987), **Le potentiel de développement agricole et rural de l'Amérique latine et des Caraïbes** et **l'Agriculture africaine: les 25 prochaines années**. Le Groupe d'examen a également pleinement tenu compte des opinions qui lui ont été exprimées par de hauts fonctionnaires au cours de ses visites sur le terrain, d'entretiens qu'il a eus avec du personnel de la FAO et d'autres agences au Siège et sur le terrain ainsi que de l'expérience assez diverse de ses membres. A l'heure où nous écrivons, les travaux n'avaient pas encore officiellement commencé sur la Quatrième stratégie internationale du développement.
30. Soulignons que l'examen de questions qui semblent devoir devenir prioritaires au cours de la prochaine décennie n'implique nullement que la FAO ne s'efforce pas de traiter ces questions. Il s'agit de nous rappeler que nous vivons dans un monde en évolution rapide et que certaines politiques prennent de nouvelles dimensions et une nouvelle urgence nécessitant un surcroît d'efforts, d'initiatives, d'innovations et de ressources de la part des agences de développement telles que la FAO qui s'occupent de nombreux problèmes fondamentaux de la vie humaine.
31. L'examen des tendances et problèmes présenté ici reflète en gros l'opinion collective des gouvernements telle qu'elle a été exprimée à diverses occasions au cours de réunions et de conférences intergouvernementales, mondiales et régionales. Il convient toutefois de souligner que, tout en étant dans l'ensemble conformes aux

objectifs et aux priorités de la FAO, les opérations de terrain menées dans un pays membre donné doivent aussi être liées aux demandes spécifiques que le gouvernement de ce pays lui adresse en fonction de ses propres plans et de ses propres priorités ainsi qu'au volume de fonds pouvant provenir d'agences de financement multilatéral ou bilatéral ou de fonds fiduciaires unilatéraux.

Politiques et stratégies

32. L'ajustement structurel continuera sans nul doute à influencer fortement les politiques de développement de nombreux pays du tiers monde. Parmi les principaux facteurs qui exigent une restructuration des politiques et des priorités économiques, citons l'accès à des techniques et méthodes nouvelles et meilleures ainsi que la nécessité de répartir plus équitablement les avantages de la croissance économique. A cet égard, la FAO aura un rôle essentiel à jouer en aidant les gouvernements à concevoir des stratégies opérationnelles qui accordent la priorité voulue à l'agriculture et au développement rural au sens large et qui devraient permettre d'accroître la productivité de façon durable, d'atténuer la pauvreté rurale et d'assurer la sécurité alimentaire. Ces stratégies ou "enveloppes de développement" doivent être adaptées aux besoins de chaque pays et prendre en considération le potentiel de coopération régionale et sous-régionale, si possible dans le cadre des groupements économiques régionaux. Les rapports et plans d'action de la FAO pour l'Afrique et pour l'Amérique latine et les Caraïbes fournissent un cadre utile aux apports que peut faire la FAO dans ces régions. La FAO devra constamment mettre à jour, recentrer et affiner ses plans d'action et leur donner la meilleure impulsion possible. Pendant la prochaine ou les deux prochaines biennales, la FAO devrait également s'efforcer d'établir des plans-cadres d'action et des études de prospective pour les autres pays/régions en développement du monde. Ces plans aideraient les gouvernements de pays membres différents à définir les directions, la nature et l'ampleur des activités agricoles et connexes qu'ils devront entreprendre avec l'aide et le soutien de la FAO, du système de l'ONU et des agences de financement.
33. Selon les projections de la FAO pour la prochaine décennie, les tendances de la production, de la consommation et de la croissance démographique dans les pays à faibles revenus (en dehors de la Chine) laissent à penser que le nombre de calories disponible par personne dépassera à peine 2 000. Ce chiffre n'est guère différent de ce qu'il est actuellement et il ne représente que 71 pour cent du nombre moyen de calories disponible dans les pays à revenu intermédiaire. D'ici à l'an 2000, le nombre des mal-nourris risque de se gonfler de plus de 100 millions de personnes. D'après les prévisions actuelles de la FAO, dans 94 pays en développement pris ensemble (à l'exclusion des pays d'Asie à économie planifiée), quelque 530 millions de personnes auront une consommation inférieure à 1 520 calories par tête. Et il ne s'agit que d'une moyenne: dans certains pays, en milieu rural, les pauvres en auront encore beaucoup moins. Or, les pauvres sont en majorité des ruraux. Non seulement il importe d'accroître la production vivrière et d'améliorer l'accès à cette production, mais les opérations de terrain de la FAO doivent aussi aider en priorité les pays en développement à atténuer la pauvreté rurale. Selon une

estimation prudente, quelque 780 millions de personnes du tiers monde en dehors de la Chine et d'autres pays d'Asie à économie planifiée vivent dans des conditions de pauvreté absolue. 3/

34. Il est indispensable d'élaborer tout un train de mesures et d'entreprendre des programmes de développement rural polyvalents pour mettre à la disposition de l'économie paysanne longtemps négligée les intrants et les services nécessaires (y compris les progrès technologiques), pour créer des emplois non agricoles et d'une manière plus générale, pour faire participer au maximum la population rurale à son propre développement. Il ne faut pas que la crise de la dette fasse encore baisser le niveau de vie des pauvres en milieu rural. A cette fin, il conviendrait de donner la priorité à des stratégies par pays, adaptées aux conditions locales, et à des méthodes nouvelles de participation de la population et de développement des institutions, comme les associations et coopératives d'agriculteurs. Tout en respectant la souveraineté des Etats Membres, on pourrait entreprendre de telles innovations de façon sélective, notamment en assurant la formation d'agriculteurs-animateurs. L'objectif serait d'encourager la création et la croissance d'organisations et d'institutions regroupant en particulier de petits agriculteurs et des agriculteurs marginaux, qui pourraient faire connaître les intérêts du groupe de paysans. Cela permettrait d'assurer que, dans les programmes de développement des PMA, l'agriculture bénéficiera d'une attention suffisante et des investissements qui lui sont dus et que le taux de croissance de ce secteur primaire s'accélénera. A cette fin, la FAO doit travailler en étroite collaboration avec d'autres agences et programmes du système de l'ONU s'occupant de développement rural, notamment le FISE, le PAM, le FNUAP, l'OMS et l'OIT. La FAO devrait également redoubler d'efforts pour accélérer la mise en oeuvre du programme d'action lancé par la CMRADR, qui reste pertinent. Le moment semble être venu pour une relance des initiatives de la FAO au niveau des pays.
35. Si l'on prend une vue d'ensemble des pays en développement au cours des années 90, ce sont essentiellement les pays africains que la FAO devrait aider à s'attaquer vigoureusement à leurs problèmes, comme l'a clairement révélé la publication intitulée **Agriculture: Horizon 2000**. L'échelle, la portée et la diversité des opérations de terrain que la FAO entreprendra dans les PMA africains devraient traduire cette importance accordée à l'Afrique et à ses priorités. Il s'agirait d'accélérer le rythme de développement agricole de l'Afrique et de résoudre les problèmes que posent la malnutrition et la faim. Des programmes similaires devront être envisagés pour les PMA d'autres régions.
36. L'expérience a montré qu'il faut en général 10 à 15 ans pour que les grandes innovations technologiques agricoles soient adoptées au niveau des exploitations. Ainsi la plupart des techniques qui seront en fait utilisées dans les 15 prochaines années sont déjà connues. Le problème est de les mettre à la portée des petits agriculteurs qui manquent de ressources et il faut donc de toute évidence privilégier les techniques qui ne font pas appel à des intrants coûteux. Cela est

3/ Le Groupe d'étude sur la lutte contre la pauvreté de la Banque mondiale a récemment estimé qu'il y avait près d'un milliard de pauvres qui ont une ration calorique insuffisante, ne reçoivent pas les soins de santé voulus et dont l'espérance de vie est faible.

d'autant plus important que, dans 93 pays en développement étudiés par la FAO, 63 pour cent de la croissance de la production agricole étaient attribuables à une augmentation des rendements, contre 22 pour cent à une expansion des surfaces cultivables et 15 pour cent à une intensification des cultures (c'est-à-dire à un accroissement du nombre de récoltes par an). Cela étant, l'un des défis que devra relever la FAO pendant la prochaine décennie sera d'aider les pays en développement et notamment les PMA, à faire bon usage des techniques existantes. Il faudra choisir des techniques appropriées et mettre systématiquement en oeuvre des programmes permettant d'assurer, dans de bonnes conditions, leur transfert et leur vulgarisation à la population rurale. Là encore, cela nécessitera une approche adaptée à chaque pays et, dans les grands pays, adaptée même à chaque région ou localité ainsi qu'une étroite coopération avec des organismes de financement, des institutions de recherche et de vulgarisation internationales et nationales et des agences des Nations Unies comme le FIDA et l'ONUUDI.

37. Au-delà de l'application des techniques de production connues, la FAO doit s'associer vigoureusement aux travaux de recherche sur la mise au point d'innovations scientifiques et techniques notamment de méthodes qui font appel à une main-d'oeuvre abondante mais n'exigent pas d'apports importants de capitaux, de facteurs de production et de services de gestion tout en aidant les paysans à obtenir une production stable et à accroître leur productivité. Il est essentiel que la FAO coopère étroitement avec le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) dont elle est une des institutions coparrainantes et qu'elle ait des liens étroits avec les organes directeurs de tous les instituts de recherche relevant du GCRAI. La FAO devrait donc continuer à s'occuper activement de la recherche et de la diffusion des résultats de la recherche sans se charger elle-même des travaux et sans créer ses propres installations. L'objectif serait qu'elle achemine, par ses opérations de terrain et par d'autres moyens, des informations et des idées sur les besoins et le potentiel de recherche des pays en développement et qu'elle encourage la création de liens entre les institutions de recherche et de formation aux niveaux mondial, régional et sous-régional. Dans les années 90 et au-delà, elle devrait promouvoir avec plus de dynamisme les progrès techniques concernant le secteur agricole. Les pays en développement devraient être informés des options technologiques qui s'ouvrent à eux et des résultats qu'ont obtenus d'autres pays lorsqu'ils ont appliqué des techniques agricoles et méthodes culturelles améliorées. De grands pas ont déjà été faits dans certaines régions, comme en Amérique latine, par l'établissement de réseaux par exemple, et la FAO pourrait aussi montrer la voie dans d'autres régions notamment en Afrique. La première priorité dans ce domaine est qu'à l'avenir elle s'efforce vigoureusement d'orienter les programmes de recherche et notamment de renforcer les services nationaux de recherche. Par l'intermédiaire de ses activités de terrain, la FAO devrait s'assurer que l'information provenant d'institutions de recherche du monde entier parvienne bien aux pays en développement et que les résultats qu'ils obtiennent soient bien acheminés en retour aux institutions de recherche. En d'autres termes, la FAO devrait jouer le rôle d'agence mondiale de vulgarisation et rétroinformation.

38. Partout dans le monde la FAO devrait aider à rendre les pays moins vulnérables aux catastrophes naturelles fréquentes et établir des liens efficaces entre les secours d'urgence, la reconstruction et le développement à long terme. Le Système d'alerte rapide et les travaux d'évaluation des récoltes de la FAO ont fortement contribué à préparer le terrain pour les actions d'urgence et la prévention des catastrophes mais il faut poursuivre les efforts en se servant des techniques les plus modernes, (mémoire morte de disques compacts par exemple) en vue d'intégrer les masses de données qui servent inévitablement à toute prédiction efficace. Le PAM a joué un rôle très utile dans la constitution de réserves alimentaires. Il faudra accorder davantage d'attention à des examens pays par pays et à des programmes spécifiques visant à lier les mesures de remise en état et de développement en tenant compte du potentiel de coopération aux niveaux régional et sous-régional. Cela exigera que l'on encourage le dialogue avec les gouvernements et entre eux et que l'on élabore des programmes de développement d'une région ou d'un secteur spécifique ou d'autres programmes pratiques dans les pays sujets aux catastrophes naturelles. La FAO devra coopérer avec les autres institutions des Nations Unies qui s'occupent de prévention des catastrophes et de reconstruction après les catastrophes mais il est essentiel qu'elle prenne les devants et qu'elle s'affirme dans ce domaine.
39. Il faut s'attendre à ce qu'au cours des dix prochaines années, l'intégration des femmes au développement fasse l'objet d'une attention accrue dans les pays du tiers monde. La FAO a joué un rôle actif dans ce domaine et elle devrait redoubler d'efforts pour aider à mettre en oeuvre les Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion des femmes (ci-après dénommé le Plan de Nairobi). Cela exigera peut-être qu'on accorde une plus forte priorité à l'assistance aux programmes de développement rural intégré axés sur le rôle des femmes; avec le FISE, d'autres agences des Nations Unies et des ONG, la FAO devrait jouer un rôle actif d'avocat à cet égard. Pour que le Plan de Nairobi aboutisse, il faudra que le système des Nations Unies prenne de nouvelles initiatives. Pour sa part la FAO devrait expressément organiser ses opérations de terrain de façon à pouvoir contribuer pleinement aux efforts des gouvernements et à coopérer avec d'autres agences et avec des ONG dans ce domaine.
40. Les politiques et programmes de développement tiendront de plus en plus souvent compte de l'environnement dans les domaines de compétence de la FAO, non seulement la production agricole mais aussi les forêts, les pêches et le développement rural. Selon la Déclaration publiée à l'issue de la réunion officielle sur le développement durable qui s'est tenue à Oslo en juillet 1988 le plus grave problème actuel, en dehors de la menace d'une guerre nucléaire, est la détérioration de l'environnement et ses liens avec la pauvreté et avec les sombres perspectives de développement. Une série d'objectifs généraux a été établie à la réunion d'Oslo et il a été convenu que le système des Nations Unies continuerait à élaborer des politiques compatibles entre elles et à établir des objectifs communs ainsi qu'une base de données commune.
41. Cette entreprise, qui englobe tout le système des Nations Unies, devrait faire pleinement appel à la compétence de la FAO dans des domaines comme la dégradation des sols, la déforestation, la désertification et la gestion des eaux ainsi que la lutte contre la pauvreté rurale. A cette fin, il faudrait que la FAO établisse, au

siège et sur le terrain, des directives et des systèmes de surveillance modernes pour l'élaboration et l'exécution de projets et de programmes de terrain. Par l'étendue de ses activités opérationnelles qui touchent à l'environnement et aux ressources humaines, la FAO a un rôle central à jouer dans la protection de l'environnement. En coopération avec d'autres institutions des Nations Unies, elle devrait être prête à prendre l'initiative des mesures qui donneront suite à la Déclaration d'Oslo. Il faut toutefois admettre qu'il s'agit d'une tâche délicate. Les Etats Membres, notamment ceux du monde en développement, ne perçoivent pas tous de la même façon la priorité à accorder aux problèmes écologiques. En outre, si l'on veut obtenir des résultats valables dans ce domaine, il faudra que les Etats Membres reconnaissent la nécessité de fournir des fonds suffisants.

Modalités opérationnelles

42. Depuis une vingtaine d'années, l'assistance technique et les méthodes de coopération au développement en général ont subi un certain nombre de modifications. La FAO, comme d'autres agences des Nations Unies, a fortement insisté sur le renforcement de l'attitude des gouvernements à établir des plans nationaux, sur la coordination des apports extérieurs et sur l'utilisation maximale des ressources locales. A mesure que ces ressources augmentaient, le recours à des conseillers employés sous contrat de longue durée a, en règle générale, diminué alors que s'accroissaient les services de courte durée d'experts très spécialisés dont les pays bénéficiaires manquaient. Plus fréquemment aussi, les gouvernements se sont chargés de l'exécution des projets, en faisant souvent appel à l'expérience des agences des Nations Unies grâce à diverses formes d'associations. Lorsque les projets étaient exécutés par des agences, ils ont fait davantage appel à du personnel local ainsi qu'à des équipements et à du matériel d'origine locale. Des efforts ont été faits pour combiner assistance technique et assistance financière dans certains domaines comme ceux du développement rural intégré et de la lutte contre les maladies des animaux et des végétaux. La FAO a lancé des programmes mondiaux et des Programmes d'action spéciaux pour s'attaquer aux problèmes qui nécessitaient une large coopération internationale. Elle a encouragé la coopération technique et économique entre pays en développement (CTPD/CEPD) ainsi que la coopération nord-sud, notamment dans le domaine de la recherche, de la formation professionnelle et de l'établissement de réseaux avec des centres d'excellence. La FAO s'est également efforcée de diffuser des techniques appropriées aux pays en développement pour promouvoir l'autosuffisance.
43. Dans les années 90 et au delà, ces méthodes devront continuer d'évoluer et les opérations de développement devront faire l'objet d'approches nouvelles et originales. Des recommandations à cet effet sont présentées dans la Section VI.

V. FACTEURS QUI INFLUENT SUR LES OPERATIONS DE TERRAIN DE LA FAO ET FACONS DE LES ABORDER

44. Les facteurs internes et externes - qui entravent les activités de terrain et les faiblesses que présentent la formulation et l'exécution de ces activités ont été presque tous identifiés dans plusieurs documents de la FAO dont le plus récent (SJS 1/5) date d'avril 1988. Les entretiens que nous avons eus avec les institutions et organisations de la famille des Nations Unies ainsi qu'avec le

personnel de terrain de la FAO et les délégués des gouvernements sont souvent revenus sur les mêmes questions. Il ressort clairement des discussions que nous avons eues tant au siège de la FAO que sur le terrain que la FAO a conscience de ces problèmes et s'efforce de les résoudre pour améliorer ses travaux. Le document intitulé Examen des programmes de terrain 1986-87 4/ dont la Conférence a été saisie en novembre 1987, reflète les efforts que déploie la FAO pour améliorer ses opérations de terrain. Un certain nombre de facteurs échappent toutefois à son contrôle et, dans bien des cas, la situation ne pourra s'améliorer que si la FAO dispose de personnel et de ressources financières suffisants.

Complexité des opérations de terrain

45. Dans leur ensemble, les opérations de terrain de la FAO sont fort complexes en raison du caractère pluridisciplinaire d'une grande partie du travail de l'Organisation, de l'envergure et de la dispersion géographique de ces opérations ainsi que de la diversité des sources de financement. Lorsque les organes directeurs de la FAO et leurs organes subsidiaires procèdent à un bref examen des opérations de terrain à l'occasion de l'étude du Programme de travail et du budget, ils sont censés décider de l'orientation générale de ces opérations. Toutefois, en partie du fait que leur ordre du jour est très chargé, ils ne leur accordent pas toute l'attention voulue. En fait, les dispositions et modalités actuelles ne donnent aux Etats Membres que peu d'occasions d'examiner les opérations de terrain et les questions de politique qui s'y rapportent. Les informations sur les activités de terrain dont disposent les gouvernements donateurs et bénéficiaires et les organisations internationales et nationales travaillant dans le développement sont ainsi réduites. Vu les responsabilités nouvelles et élargies et l'évolution des tâches administratives et techniques qui attendent la FAO dans les dix prochaines années et au delà, et qui sont brièvement examinées dans la section IV, il faudra revoir les modalités actuelles pour que les organes directeurs de la FAO puissent orienter la politique et établir les priorités de manière cohérente, non seulement pour ce qui est du côté purement opérationnel du Programme de terrain mais aussi pour ce qui est du financement et des relations avec les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux et les agences des Nations Unies. En parallèle, il faudrait établir un mécanisme spécifique d'inspection et de surveillance générale des opérations de terrain. Cela permettrait d'informer les décisions de politique, de faire mieux comprendre les travaux de terrain de la FAO et de les rendre plus transparents, ce qui est essentiel si l'on veut maintenir et renforcer la confiance qu'ont les Etats Membres dans ces opérations.

Origine et souplesse du financement

46. Les fonds fiduciaires ont progressivement pris une importance cruciale pour les opérations de terrain de la FAO surtout à mesure que diminuait le rôle du PNUD comme institution centrale chargée de financer le développement pour le système des Nations Unies: en 1987 ils ont contribué pour 47 pour cent aux dépenses des opérations de terrain, 41 pour cent venant du PNUD et 12 pour cent de fonds du PCT

prélevés sur le budget de la FAO. La part croissante allant aux fonds fiduciaires pose un certain nombre de problèmes. D'abord, du fait que les donateurs ont généralement leurs préférences quant aux pays ou aux secteurs prioritaires, la FAO n'est pas aussi libre de répondre aux demandes des pays bénéficiaires. Ensuite, les donateurs ont chacun des exigences différentes en ce qui concerne les formats des projets, les rapports à fournir, l'évaluation, la comptabilité, la vérification des comptes, exigences qui imposent une charge au personnel et aux systèmes de la FAO. Par ailleurs, les projets financés par les fonds fiduciaires mettent souvent longtemps avant d'atteindre le stade de mise en oeuvre. Comme la plupart des fonds fiduciaires sont des fonds spéciaux, la FAO peut difficilement planifier un certain cycle d'un programme comme c'est le cas pour le financement de programmes par pays du PNUD, et cela nuit à la cohérence d'ensemble de ses opérations de terrain. Il faudrait essayer de trouver des moyens d'utiliser les fonds fiduciaires d'une manière qui soit pleinement compatible avec le rôle de la FAO comme organisation multilatérale de développement dont le programme par pays devrait former un tout cohérent intégré aux plans et aux priorités de développement des pays bénéficiaires ainsi qu'aux programmes mondiaux et régionaux. La FAO devrait faire des efforts concertés pour encourager les donateurs à traiter les fonds fiduciaires de manière plus homogène et plus cohérente.

47. Pour modeste qu'il soit, le Programme de coopération technique (PCT) a démontré le besoin qu'avait la FAO de faire administrer au moins une partie de ses ressources de manière à pouvoir répondre rapidement à des problèmes nouveaux et urgents et à préparer souvent le terrain pour une assistance à plus grande échelle. C'est une opinion qu'ont fréquemment exprimée les personnalités que le Groupe d'examen a rencontrées au cours de ses visites sur le terrain. La question se pose de savoir si l'on pourrait trouver des fonds supplémentaires en les prélevant dans la mesure du possible sur le budget de la FAO, de manière à renforcer le rôle du PCT sans modifier son objectif de base. Il faudrait étudier la possibilité de mobiliser des contributions volontaires pour le PCT comme cela a été fait en 1988.

Qualité de l'assistance fournie

48. Dans les opérations de terrain, la qualité et la rapidité de l'assistance fournie revêtent une importance primordiale. Le rythme auquel la FAO exécute ses projets est bon comparé à celui d'autres agences du système des Nations Unies. En 1986/87, elle a réalisé des projets représentant 80 pour cent des budgets de projets financés par le PNUD et par les fonds fiduciaires et 82 pour cent des budgets prévus pour les projets du PCT. Il faut reconnaître que l'exécution des projets dépend en grande partie de l'efficacité du gouvernement bénéficiaire. Bien que la FAO ait été parmi les premières agences du système des Nations Unies à adopter des systèmes de gestion nouveaux comme PERSYS et FINSYS, elle pourrait faire davantage pour améliorer son organisation et sa gestion, au siège et sur le terrain, et notamment utiliser des techniques modernes d'information. Par ailleurs il faudrait peut-être revoir certains des accords types conclus entre la FAO et les Etats, et également suivre de plus près la réalisation de ces accords pour éviter les retards de livraison du matériel et les ennuis de transport et de logement.

49. Les rythmes d'exécution sont des chiffres utiles comme indices de performance mais il est beaucoup plus difficile d'évaluer la qualité de la production et les résultats obtenus. Il ressort des entretiens que nous avons eus sur le terrain que dans certains cas les approvisionnements et les procédures de recrutement sont trop lents, le soutien technique est insuffisant et la conception des projets est de qualité inégale. En outre, comme d'autres agences de développement du système des Nations Unies, la FAO a vu baisser la qualité de ses conseillers et consultants.
50. Les difficultés d'exécution des projets tiennent souvent à ce que le gouvernement bénéficiaire n'est pas en mesure d'assurer à temps la livraison des facteurs ainsi qu'à la lenteur et à la dispersion des mécanismes de réalisation des projets d'assistance technique et notamment des projets pluridisciplinaires. Pourtant, à mesure qu'augmente le nombre de nationaux qualifiés, les gouvernements deviennent plus exigeants quant à la qualité des conseillers et des consultants. Par suite du blocage des traitements et des honoraires imposé depuis longtemps dans le système des Nations Unies la FAO et les autres agences, ont plus de mal face à la concurrence qui s'exerce sur le marché, à recruter des experts techniques hautement qualifiés, et les restrictions imposées par l'Assemblée générale des Nations Unies à l'emploi de retraités n'ont pas arrangé les choses. Il s'agit de difficultés qui touchent l'ensemble du système des Nations Unies et auxquelles les cadres de la direction et les Etats Membres devront s'attaquer au niveau global.
51. Les experts techniques, notamment ceux qui sont affectés à des postes de terrain, risquent de prendre du retard technique parce qu'ils ont du mal à suivre les progrès et les découvertes récents dans leurs spécialités. La FAO devrait avoir une politique administrative, assortie de ressources suffisantes, qui donnerait à son personnel technique l'occasion de mettre périodiquement à jour ses compétences et ses connaissances.

Soutien technique

52. Le soutien technique représente un problème considérable. Il ressort clairement de nos visites sur le terrain et de nos entretiens au siège que c'est peut-être l'un des principaux facteurs qui compromettent actuellement la qualité des opérations de terrain de la FAO. Ce problème n'est nullement limité à la FAO: il touche la plus grande partie du système des Nations Unies bien qu'il soit moins grave dans certaines des petites agences très techniques. Le Groupe d'examen a souvent entendu les gens de terrain se plaindre que les réactions du personnel du siège étaient trop lentes et que le terme "soutien" ne recouvrait généralement guère plus que des commentaires de routine n'ayant pratiquement pas de substance ni de valeur pratique et/ou de rares visites sur le terrain d'experts techniques venant du siège. Cela tient peut-être en partie au manque de personnel causé par le blocage du recrutement à la suite des difficultés actuelles de trésorerie que connaît la FAO et de l'insuffisance des fonds que fournissent le PNUD et les donateurs de fonds fiduciaires au titre des coûts de soutien. Un autre symptôme de ce problème est que, avec l'équipement et les systèmes de gestion actuels, les chargés de projets au siège doivent s'occuper de plus de 40 projets chacun en moyenne. Mais la situation tient peut-être aussi au fait que certains agents du siège ne sont pas capables de voir le problème sous un angle opérationnel plutôt que bureaucratique ainsi

qu'à d'autres facteurs, notamment la complexité du cycle des projets et le peu d'usage que fait la FAO des techniques modernes de gestion. Notant que les chargés de projets ont essentiellement des fonctions de gestionnaires plutôt que des fonctions techniques, le Groupe d'examen reconnaît qu'ils sont un maillon essentiel de la chaîne reliant le siège aux opérations de terrain et il a conscience de la tension et de la surcharge de travail auxquelles ils sont soumis. Le Groupe d'examen s'est longuement entretenu de cette question avec de nombreux fonctionnaires de la FAO. Il a noté que les conditions de travail et la production des chargés de projets devraient s'améliorer une fois établis les nouveaux systèmes de gestion, y compris sur ordinateur. Par ailleurs leur charge de travail pourrait être réduite s'il est donné suite aux recommandations du Groupe d'examen concernant le niveau de délégation de pouvoirs aux Représentants de la FAO dans les pays, les qualités de gestionnaires de ces Représentants et la manière dont les projets sont groupés et gérés.

53. Le nombre de fonctionnaires du cadre organique affectés au Programme ordinaire de la FAO est nettement inférieur aux effectifs approuvés par la Conférence de 1975. En particulier dans les divisions du siège, le nombre de fonctionnaires n'a généralement pas changé depuis une dizaine d'années. Or, au cours de cette période, le nombre, la diversité et la dispersion géographique des activités de terrain ont augmenté. C'est là un des facteurs qui a compromis l'efficacité des opérations de terrain et qui a également contribué aux faiblesses de conception et d'exécution dont souffrent les opérations de terrain. En conséquence, on néglige la masse de données qui proviennent des opérations de terrain de la FAO dans le monde entier et qui, si elles étaient digérées, classées, résumées, codifiées et publiées, pourraient permettre à la FAO de tirer les leçons de ses réussites et de ses erreurs; on renonce ainsi aux avantages que pourraient tirer de ces données non seulement le Programme ordinaire de la FAO mais aussi d'autres Etats Membres et agences internationales qui connaissent des problèmes du même ordre. De l'avis du Groupe d'examen, et compte tenu des résultats des négociations en cours sur les nouvelles formules de partage des coûts de soutien du PNUD, il faudra étoffer le personnel technique de la FAO pour qu'il puisse répondre efficacement aux besoins des opérations de terrain. Les chiffres exacts de l'augmentation dont aura besoin chaque division devront être calculés et soumis à l'approbation de la Conférence de la FAO sur la base d'une évaluation soigneuse des besoins menés division par division ainsi que des conclusions de l'étude de gestion en cours.

Formulation des projets

54. Un autre facteur important qui compromet le travail de terrain de la FAO et celui de la plupart des agences des Nations Unies tient à la qualité inégale de la formulation des projets. Ainsi, certains projets nécessitent des modifications et révisions fréquentes, ce qui entraîne des retards, des frustrations et des difficultés au cours du suivi et de l'évaluation. Ces problèmes sont en partie attribuables au manque de ressources dont dispose la FAO, qu'il s'agisse de ressources financières ou de personnel expérimenté, pour identifier et formuler des projets. Etant donné que la FAO devrait accroître son rôle dans la formulation et la conception de programmes et de projets, et compte tenu de l'expérience acquise par le Centre

d'investissement, il faudrait trouver des moyens de renforcer les capacités de la FAO à cet égard même si le travail ainsi fait devait déboucher sur des programmes et des projets qui ne seront pas nécessairement exécutés par la FAO.

55. Les méthodes de travail et les résultats du Centre d'investissement sont généralement considérés comme excellents. Le Groupe d'examen a noté que l'avenir du Programme de coopération FAO/Banque mondiale au Centre d'investissement est à l'étude. En attendant l'issue de cette étude, l'accord conclu entre la FAO et la Banque mondiale a été prolongé de deux ans jusqu'au milieu de 1990. Le Centre d'investissement est un mécanisme qui fait un excellent travail grâce à la coopération entre institutions. En 1987, il a donné lieu à des investissements de développement agricole, d'un montant total de 1 335 millions de dollars E.-U. dont le Programme de coopération FAO/Banque mondiale a financé 68 pour cent. En outre, le Centre d'investissement a animé des actions concertées et coordonnées de la FAO et d'autres institutions financières internationales s'occupant de développement agricole. En règle générale, la Communauté internationale de l'aide devrait soutenir de tels mécanismes qui huilent les rouages des programmes de coopération en tirant parti des points forts des organisations qui y participent. De l'avis du Groupe d'examen, il faudrait poursuivre et renforcer le Programme de coopération FAO/Banque mondiale au Centre d'investissement. Sinon, la collaboration entre la FAO et la Banque mondiale s'effondrera brusquement et en outre on sera loin d'utiliser pleinement l'expérience et les connaissances accumulées dans la formulation de projets d'investissement intéressant le secteur agricole et pouvant être financés par des prêts concessionnels de la Banque mondiale. En tout cas, pour éliminer les incertitudes qui règnent actuellement, il faudrait prendre dès que possible une décision sur l'avenir du Programme de coopération.

Personnel national chargé de l'exécution de projets

56. Dans certains des pays où s'est rendu le Groupe d'examen, il était évident que les coordonnateurs nationaux de projets et autres personnels nationaux de projets avaient reçu une préparation insuffisante. Les stages que fait ce personnel au siège de la FAO sont trop axés sur les règles bureaucratiques et ne sont pas assez structurés pour l'aider convenablement à résoudre des problèmes administratifs souvent complexes dans un contexte opérationnel. Le Groupe d'examen a entendu des critiques semblables à propos des réunions d'information auxquelles assistent, au siège de la FAO, les experts techniques expatriés affectés à des projets de terrain. Comme on a tendance à faire de plus en plus souvent appel au personnel national des pays en développement et à confier aux gouvernements l'exécution des projets, il devient très important d'assurer la formation de ce personnel à la fois pour les projets exécutés par la FAO et pour ceux qui sont exécutés par les gouvernements. On pourrait demander à des nationaux expérimentés de dispenser cette formation.

Coordination au sein du système des Nations Unies

57. Ces dernières années, la FAO a vu diminuer la part des projets financés par le PNUD dont l'exécution lui a été confiée. Cela se traduit par une baisse de la part des ressources centrales de financement du PNUD revenant à la FAO, qui était de 26 pour cent en 1978 et est tombée à 19 pour cent en 1987. Cette baisse est

attribuable à des facteurs divers dont beaucoup ne relèvent pas du contrôle de la FAO comme les attitudes et priorités des gouvernements, l'intérêt que porte le représentant résident du PNUD à faire participer la FAO à la programmation par pays et les restrictions imposées au rôle que joue la FAO dans la préparation des programmes par pays du PNUD. Par ailleurs, dans de nombreux pays, les bureaux de terrain de la FAO n'ont pas réussi à établir un dialogue de fond avec le gouvernement sur les questions liées aux domaines de compétence de la FAO, ni à influencer directement les programmes des pays. C'est une question qui mérite d'être revue tant au niveau du siège de la FAO qu'à celui de la structure des opérations de terrain.

58. Une question connexe est celle du rôle de chef de file que la FAO jouera à l'avenir dans les programmes de lutte contre la pauvreté rurale et de participation des femmes au développement. La FAO devra trouver des méthodes nouvelles et originales et notamment faire davantage appel à la programmation conjointe ou coopérative avec d'autres institutions travaillant au niveau du pays et établir une collaboration plus étroite avec les ONG aux niveaux local et international. Le système regorge actuellement de difficultés financières et de problèmes de procédure qui empêchent les organisations d'agir de manière concertée en vue d'aider les gouvernements à planifier et à exécuter de vastes programmes de développement rural, exigeant souvent à la fois des capitaux et des services d'assistance technique. Citons parmi ces difficultés les différences de méthodes, de financement et de ressources, les degrés divers de délégation et de pouvoir dévolus aux bureaux de terrain et le manque de connaissance du rôle et des capacités de chaque agence. Bien que ces facteurs touchent l'ensemble du système des Nations Unies, il faudrait trouver des moyens de faciliter la participation effective de la FAO à ce type de programmes, qui sont particulièrement bien adaptés aux besoins des PMA. Pour y parvenir les Etats Membres devront mener une action résolue et soutenue au sein des organes directeurs de toutes les organisations du système des Nations Unies.

Structure et qualité des prestations du Siège

59. La structure des activités de terrain au Siège de la FAO n'a pratiquement pas changé depuis 1974, date à laquelle, à la suite de suggestions faites par un groupe d'examen des opérations internes, l'organigramme actuel a été établi, avec trois unités opérationnelles, une grande au sein du Département de l'agriculture pour les projets d'agriculture et de politiques économiques et sociales et deux plus petites au sein du Département des forêts et du Département des pêches. La Division des opérations agricoles reste en gros organisée comme elle l'était à l'origine, avec cinq services régionaux plus un service administratif de soutien. C'est elle qui s'occupe pour l'ensemble de l'organisation, des bourses et des services à fournir pour les rapports de projet. La Division du développement des programmes de terrain (DDF) a vu ses fonctions évoluer avec le temps: actuellement, elle est essentiellement chargée de discuter de questions de programmation et de questions opérationnelles avec les pays membres, d'entretenir des relations avec les organisations d'aide multilatérales, bilatérales et non gouvernementales, de s'occuper de mobilisation de ressources et de traiter avec les représentants régionaux de la FAO et avec ses Représentants dans les pays. La DDF est également chargée de la surveillance globale des programmes et, de concert avec les

départements techniques, elle participe à la programmation des opérations de terrain et à la préformulation des projets. On peut se demander si vu l'évolution des circonstances cette organisation reste assez efficace du point de vue opérationnel et surtout si elle est apte à faire face aux réalités opérationnelles de l'avenir. De l'avis du Groupe d'examen, certaines faiblesses des opérations de terrain de la FAO tiennent en partie à ce que l'organigramme n'a pas changé en fonction des besoins et des conditions au niveau des pays ni de l'évolution des méthodes de gestion utilisées dans la coopération au développement. Des faiblesses du même ordre se retrouvent à des degrés divers dans la plupart des grandes agences des Nations Unies, comme l'ont révélé d'autres examens et études.

Bureaux régionaux

60. A l'issue de ses visites et discussions, le Groupe d'examen a découvert que la prestation et l'efficacité des bureaux régionaux variaient très largement, en partie à cause de la taille de la région, des différences de conditions existant dans les pays d'une même région et de l'emplacement du Bureau régional. Certains bureaux régionaux ont réussi, par l'établissement de réseaux, à promouvoir les activités de CTPD/CEPD et à encourager la coopération aux niveaux régional et sous-régional. Certains, par l'intermédiaire de divisions conjointes, sont parvenus à promouvoir une coopération institutionnelle entre la FAO et les Commissions économiques régionales. Les organes directeurs de la FAO ont examiné les fonctions des bureaux régionaux à maintes reprises. Ainsi à sa soixante-neuvième session de 1976, le Conseil de la FAO a examiné ces tâches, parmi lesquelles figurait la coopération avec les commissions économiques régionales des Nations Unies et d'autres organes régionaux et sous-régionaux s'occupant de questions de développement 5/ et les principales fonctions de Représentants régionaux 6/ ont été débattues à la dix-neuvième Conférence de la FAO de novembre 1977. Les bureaux régionaux ont néanmoins gardé plus ou moins les mêmes missions: ils ont un rôle négligeable à jouer en tant que gestionnaires au sens habituel du terme, c'est-à-dire dans les activités opérationnelles au niveau du pays, bien qu'ils soient censés fournir des conseils techniques dans certaines disciplines où leur personnel technique a des compétences. Après s'être rendu sur place et avoir étudié les documents disponibles sur le travail des bureaux régionaux, le Groupe d'examen se demande si leurs fonctions ont suffisamment évolué avec le temps, compte tenu en particulier de la création de groupes économiques de pays et de programmes d'intégration régionale et sous-régionale. Il semblerait bon de revoir leur fonctionnement et le rôle qu'ils pourraient jouer à l'avenir dans le cadre régional du travail de la FAO, surtout si l'on doit accorder plus d'importance aux bureaux dans les pays et à la coopération entre pays.

Bureaux dans les pays

61. Le système actuel de bureaux de la FAO dans les pays a été mis en place en 1976 et il n'a pratiquement pas changé depuis. Actuellement

5/ Document CL 69/2 d'avril 1976

6/ Document C 77/INF/14 d'août 1977 dont un extrait figure à l'Annexe III.

ces bureaux ont pour tâches principales de participer de l'élaboration de projets, de fournir un soutien administratif aux projets de terrain, de servir de voie de communication entre les gouvernements et le Siège de la FAO et de faire des rapports sur l'évolution des questions alimentaires et agricoles et des questions générales de développement au niveau du pays. Les Représentants de la FAO pourraient jouer un rôle plus important et aider les gouvernements à élaborer des options de politique en instaurant un dialogue de fond avec les ministères compétents et en faisant appel à l'expérience que la FAO a acquise dans le monde entier et aux compétences techniques dont elle dispose; or ils n'ont pas suffisamment joué ce rôle. Les visites sur le terrain qu'ont faites les membres du Groupe d'examen ainsi que d'autres études ont révélé qu'à cet égard, la FAO, comme de nombreuses autres agences des Nations Unies, a des progrès à faire. Dotés en général d'un Représentant et d'un seul chargé de programme (plus personnel administratif) les bureaux ne sont pas, dans la plupart des cas, équipés pour remplir ce rôle et le Représentant n'a pas toujours les qualifications professionnelles et l'expérience voulues pour pouvoir établir un dialogue de fond avec le gouvernement. Ils n'ont pas les ressources dont ils auraient besoin pour faire leur travail de manière efficace et systématique et ils manquent en outre de techniques modernes d'information, ne disposant souvent que de moyens rudimentaires pour trouver et fournir des informations. Le flux d'information allant des départements du Siège de la FAO aux ministères et aux institutions nationales est donc limité de même que les renseignements que la FAO peut obtenir en retour sur l'expérience acquise par les pays en développement.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

62. Outre les suggestions diverses contenues dans les sections IV et V ci-dessus, le Groupe d'examen présente dans les paragraphes qui suivent les conclusions et les recommandations qui ressortent de son étude des opérations de terrain. Il convient d'abord de faire deux remarques d'ordre général qui ne seront pas répétées dans le reste du texte. Premièrement, la mise en oeuvre de certaines recommandations se traduira par des coûts accrus. Il faudra donc soit des ressources supplémentaires, soit des changements d'affectation d'un volume plus ou moins grand de crédits. Lorsqu'ils seront saisis des recommandations du Groupe, les organes directeurs devront prendre connaissance de ces aspects financiers. Deuxièmement, le Groupe d'examen s'est essentiellement intéressé aux résultats et aux orientations souhaitables sans s'occuper des détails opérationnels. Ses recommandations sont donc qualitatives et laissent à la direction de la FAO le soin de décider des mesures précises à prendre.
63. Lorsqu'il a formulé ses recommandations, le Groupe d'examen a tenu pleinement compte des entretiens approfondis qu'il a eus, à divers stades de son travail avec du personnel du Siège de la FAO à différents niveaux y compris des chargés de projet, avec de hauts fonctionnaires des gouvernements, des agents de terrain de la FAO et de personnels de projet dans les pays et les bureaux régionaux visités ainsi qu'avec des représentants d'autres agences des Nations Unies s'occupant directement de développement. Le Groupe s'est également entretenu de manière informelle avec des représentants des donateurs bilatéraux et des pays bénéficiaires basés à Rome et dans les pays visités. Il a examiné les documents pertinents qui existaient à la FAO et dans d'autres agences des Nations Unies.

L'objet de ses recommandations, dont beaucoup visent à renforcer des mesures déjà entreprises à la FAO, est de consolider le rôle opérationnel de la FAO et d'essayer d'assurer que ses opérations de terrain seront assez bien adaptées et assez efficaces pour faire face aux défis que réserve l'avenir. En définitive, c'est d'après les résultats obtenus dans les exploitations, petites ou grandes, et d'après le niveau de vie des populations rurales du monde en développement que l'on jugera de la qualité des travaux de la FAO.

Importance des opérations de terrain de la FAO

64. L'examen a confirmé que les opérations de terrain de la FAO sont un instrument indispensable pour mettre à la disposition des gouvernements l'expérience de développement que la FAO a accumulé dans le monde entier. La qualité des opérations de terrain de la FAO est au moins aussi bonne que celle des autres institutions des Nations Unies. Les opérations de terrain aident à mettre en pratique, au niveau du terrain, les résultats des travaux techniques et analytiques menés à la FAO et dans d'autres agences s'occupant d'agriculture. Elles constituent un mécanisme essentiel pour mettre à l'essai dans les champs les politiques et recommandations adoptées par les organes directeurs de la FAO; et elles acheminent en retour des informations sur l'expérience et les idées qui naissent sur le terrain et dont la FAO a constamment besoin pour que son Programme ordinaire reste pertinent. Afin d'encourager une meilleure intégration des diverses parties du Programme,

le Groupe d'examen recommande que les organes directeurs de la FAO considèrent toutes les activités opérationnelles, qu'elles fassent partie du Programme ordinaire ou du Programme de terrain, comme un seul et même Programme quelles que soient leurs sources de financement.

Modalités d'orientation de la politique à donner par les organes directeurs de la FAO

65. A cette fin, et compte tenu des nouveaux enjeux et des nouvelles tâches qui attendent la FAO dans les prochaines décennies, il est indispensable que les organes directeurs de la FAO donnent une orientation aux opérations de terrain dont les dépenses dépassent de très loin le budget de quelque 191 millions de dollars E.-U. pour la période 1986-87. Actuellement, les organes directeurs de la FAO procèdent à un examen sommaire des opérations de terrain lorsqu'ils sont saisis du Programme de travail et budget, où figure, à chaque programme technique, un sous-programme distinct intitulé "Soutien des projets de terrain" précisant les ressources du PO devant aller au soutien de ces projets. En outre, à la Conférence biennale, à l'occasion de l'étude d'un document distinct intitulé "Examen des programmes de terrain", les Etats Membres débattent des grands aspects et problèmes du PT. Néanmoins, leur ordre du jour est trop chargé pour qu'ils puissent consacrer tout le temps et l'attention voulus aux opérations de terrain. Il faudrait donc mettre en place de nouvelles dispositions qui permettraient aux Etats Membres de la FAO, par l'intermédiaire des organes directeurs, de suivre régulièrement les opérations de terrain, de débattre des orientations de politique

générale, d'examiner les liens entre la FAO et d'autres institutions des Nations Unies et organismes de financement en vue de promouvoir une compréhension mutuelle et de renforcer les liens entre le Programme ordinaire et les opérations de terrain.

66. Après avoir soigneusement examiné les options qui permettraient d'atteindre cet objectif et tout en tenant compte des dispositions des Textes fondamentaux ainsi que de considérations d'économie,

Le Groupe d'examen recommande que, lorsque les organes subsidiaires du Conseil comme les Comités de l'agriculture, des forêts, des pêches et de la sécurité alimentaire mondiale se réunissent, les opérations de terrain de la FAO fassent l'objet d'un point spécifique de leur ordre du jour. A l'issue des débats de ces Comités, qui porteraient essentiellement sur les opérations de terrain relevant de leurs disciplines respectives, le Secrétariat en ferait un résumé, dont serait saisie une session conjointe du Comité du Programme et du Comité financier. Les recommandations émanant de cette session conjointe seraient ensuite soumises à un examen et à un débat détaillé du Conseil.

67. Ces examens des organes directeurs de la FAO devraient porter sur la gestion plutôt que sur les aspects techniques des opérations de terrain, évaluer dans quelle mesure elles sont pertinentes, appropriées et influantes compte tenu des objectifs et des priorités de la FAO, des besoins des gouvernements et de l'évolution de la situation des pays bénéficiaires. Ils traiteraient des points suivants:

- a) directives concernant les opérations de terrain établies sur la base d'analyses, faites par le Secrétariat, des besoins d'assistance extérieure dans les domaines de compétence de la FAO;
- b) fonctionnement des opérations de terrain du point de vue de la gestion globale y compris la qualité, la rapidité et l'économie de l'assistance fournie par la FAO et son aptitude à s'adapter à l'évolution des besoins des pays bénéficiaires;
- c) liens entre le Programme ordinaire et les opérations de terrain;
- d) coordination des activités de la FAO sur une base réciproque avec celles d'autres agences des Nations Unies et organes de financement; et
- e) mobilisation des ressources et programmation compte tenu des capacités techniques et administratives de la FAO et de ses compétences dans différents domaines et secteurs et de l'importance d'une approche cohérente.

68. Les débats du Conseil, qu'il s'agisse du Conseil lui-même ou de séances conjointes du Comité du Programme et du Comité financier, devraient s'ajouter à la pratique actuelle d'un examen des opérations de terrain par la Conférence. Les organes directeurs devraient pouvoir tirer les renseignements sur lesquels reposeraient ces

examens des informations normalement réunies et de la documentation normalement soumise par le Secrétariat, et ils préciseraient au Secrétariat toute documentation ou analyse supplémentaire dont ils auraient besoin.

69. Sans exiger d'amendements aux Textes fondamentaux, ces dispositions permettraient aux Etats Membres d'accorder leur attention aux opérations de terrain et de les examiner dans le détail séparément et globalement à la session conjointe du Comité du Programme et du Comité financier et au Conseil, en dehors des débats de la Conférence biennale. Outre leur objectif principal qui serait d'orienter les opérations de terrain et d'intégrer les travaux financés dans le cadre du budget et par des ressources hors budget, ces dispositions permettraient aux Etats membres de suivre systématiquement les activités opérationnelles de la FAO.
70. Pour que l'examen des opérations de terrain par les organes directeurs soit efficace, il faudrait que l'information fournie provienne d'une base aussi large que possible et qu'elle soit axée notamment sur un suivi et des évaluations venant du terrain.

Le Groupe d'examen recommande l'établissement d'un mécanisme de suivi et d'inspection des opérations de terrain comprenant deux ou trois inspecteurs rattachés au cabinet du Directeur général. Ces inspecteurs examineraient le fonctionnement des opérations de terrain du point de vue de la gestion et de l'organisation générale plutôt que sous un angle technique et, dans la mesure du possible, ils aideraient les représentants de la FAO dans les pays et les bureaux régionaux à résoudre les problèmes qui se posent sur le terrain. Des résumés de leurs rapports d'inspection seraient soumis aux organes directeurs et aux Comités lorsque ceux-ci examineraient les opérations de terrain. Les rapports d'inspection complets seraient mis à la disposition des donateurs et des gouvernements bénéficiaires à leur demande.

Financement

71. Il faudrait maintenir l'équilibre entre les divers éléments du système de financement. On devrait s'efforcer d'obtenir un financement maximum de sources multilatérales comme le PNUD, la Banque mondiale et les banques régionales de développement qui sont soumises au contrôle collectif des Etats. Les obstacles opérationnels qui empêchent actuellement la FAO d'utiliser pleinement les ressources de la Banque mondiale et des banques régionales de développement devraient de toute urgence faire l'objet de consultations pour que la FAO puisse utiliser ces ressources dans toute la mesure permise par son expérience et ses connaissances. Pour les raisons mentionnées au paragraphe 46, il faudrait veiller à ce que les fonds fiduciaires, qui représentaient 47 pour cent des opérations de terrain de la FAO en 1987 n'empêchent pas la FAO de prendre des décisions de principe et des décisions techniques en toute indépendance ni de respecter les priorités établies par ses organes directeurs et les pays bénéficiaires. Comme les fonds fiduciaires resteront une source importante de financement pour les opérations de terrain, il faudrait s'efforcer d'assurer la cohérence de ces opérations, tout en laissant aux bailleurs de fonds et aux bénéficiaires une certaine latitude dans le choix des projets. Afin de faciliter la planification, on pourrait peut-être consacrer dans

la mesure du possible les fonds fiduciaires bilatéraux à des Programmes d'action spéciaux ou à la mise en oeuvre de stratégies mondiales ou régionales reflétant bien les priorités établies par les organes directeurs de la FAO ainsi que les stratégies de l'ONU et d'autres agences du système approuvées par la FAO.

Le Groupe d'examen recommande que l'on s'efforce d'obtenir l'accord des donateurs sur une normalisation des documents et rapports de projets et des procédures d'évaluation et de vérification. Ceux-ci devraient dans la mesure du possible être compatibles avec les documents et procédures du PNUD en vue de faciliter l'administration des fonds fiduciaires.

72. Les gouvernements apprécient beaucoup la manière souple et rapide avec laquelle les fonds du PCT sont mis à leur disposition.

Le Groupe d'examen recommande que le PCT soit maintenu dans sa forme actuelle en tant qu'élément essentiel des opérations de terrain de la FAO.

Les ressources affectées au PCT sont manifestement insuffisantes pour lui permettre de répondre aux demandes des gouvernements, en partie en raison des augmentations de coût et peut-être aussi en raison des longs délais d'obtention d'autres fonds et des lourdeurs du processus d'approbation. Il est donc nécessaire d'accroître le financement des activités couvertes par le PCT. A cet égard, le Groupe a présenté un certain nombre de recommandations portant sur la gestion des opérations de terrain, et a notamment suggéré que davantage de pouvoirs soient délégués aux Représentants de la FAO, que la FAO réagisse plus rapidement, que les projets soient regroupés en ensembles cohérents, et que les activités des agences du système des Nations Unies soient mieux coordonnées, ce qui pourrait atténuer la pression des demandes s'exerçant sur le PCT. En outre, si les gouvernements amélioraient leur planification, il devrait être possible d'inclure certaines des activités actuellement financées dans le cadre du PCT parmi les activités approuvées selon les procédures normales. Ainsi, non seulement le Groupe d'examen soutient le PCT, mais il pense aussi que davantage de fonds, pouvant être dépensés avec souplesse et éventuellement gérés par le PCT, devraient être mis à la disposition de la FAO sous forme de fonds fiduciaires ou par d'autres moyens. On pourrait peut-être convaincre certains donateurs de fonds fiduciaires de fournir des ressources à cette fin dans le cadre de meilleures dispositions administratives.

Meilleure utilisation des capacités de la FAO grâce à une amélioration de la coordination au sein du système des Nations Unies

73. En raison du grand nombre d'"agences d'exécution" ainsi désignées par le PNUD et du rôle considérable que le PNUD joue lui-même dans l'exécution de projets (par l'intermédiaire de son Système des engagements de dépenses et de décaissements), les capacités et compétences de la FAO sont insuffisamment utilisées et ses activités de terrain chevauchent celles d'autres agences. Certains projets mondiaux, régionaux et nationaux n'ont pratiquement pas fait appel à la FAO alors qu'ils portaient par exemple sur les ressources en eau, les maladies des animaux ou des études du secteur agricole. En fait, les fonctionnaires de nombreuses agences spécialisées du système des

Nations Unies ont l'impression que la Banque mondiale/le PNUD font de moins en moins souvent appel à eux lorsqu'il s'agit d'aider les gouvernements à assurer la préparation technique de réunions avec des partenaires de leur développement.

On a attribué ce phénomène aux préférences des gouvernements, aux décisions prises par des ministres au cours de réunions régionales et à d'autres facteurs qui échappent au contrôle des agences concernées. Mais il ne fait aucun doute que cette situation tient essentiellement à ce que les consultations entre agences des Nations Unies sont insuffisantes et que l'on ne comprend pas bien leurs capacités respectives; cela a été confirmé lors des entretiens que le Groupe d'examen a eus avec d'autres agences de la famille des Nations Unies. Dans ce contexte,

le Groupe d'examen recommande que la compréhension et les relations entre institutions des Nations Unies soient renforcées. Au niveau opérationnel, compte tenu du fait que la FAO est chargée de promouvoir la coordination sectorielle, elle devrait être reconnue comme chef de file pour les études sectorielles et sous-sectorielles portant sur l'alimentation et l'agriculture. Elle devrait être pleinement associée aux phases initiales du processus de préparation et de tenue de réunions de coordination multilatérales comme les tables rondes du PNUD et les groupes consultatifs de la Banque mondiale. Afin de tirer pleinement parti de ses compétences et d'éviter les doubles emplois, il faudrait aussi que la FAO soit associée aux Evaluations et programmes nationaux de coopération technique parrainés par le PNUD.

La question est ici de savoir comment la FAO peut se faire constamment entendre lors de la coordination d'activités opérationnelles entre agences et comment ses compétences peuvent être pleinement utilisées par le système des Nations Unies. Il serait bon d'examiner dans ce contexte les mécanismes recommandés par le Groupe d'examen (voir par. 65 à 69 ci-dessus) par lesquels les Comités, le Conseil et la Conférence donneraient des directives générales aux opérations de terrain. Compte tenu des tendances qui font surface dans le système des Nations Unies et des propensions inhérentes à toutes les bureaucraties, ce sont en définitive les Etats Membres représentés aux organes directeurs de toutes les agences des Nations Unies qui devront s'assurer que la coordination et la consultation entre agences seront améliorées, les doubles emplois réduits au strict minimum et que les points forts et les compétences de chacune des agences seront utilisés au mieux sans rivalités territoriales. Les Etats Membres devraient également éviter de créer des organisations parallèles qui font double emploi avec des mécanismes et services existant déjà dans des agences du système des Nations Unies.

Orientation future des opérations de terrain

74. La FAO devrait avoir la souplesse nécessaire pour s'adapter à l'évolution des besoins et pour tenir compte de la diversité croissante des situations où se trouvent ses Etats Membres, de leur stade de développement et du type d'assistance dont ils ont besoin. Cela étant et compte tenu des considérations qui ont été exposées dans les Sections IV et V ci-dessus:

le Groupe d'examen recommande qu'à l'avenir la FAO envisage d'agir selon les grandes lignes suivantes:

- a) grâce aux techniques modernes de communication, il devrait s'établir un échange systématique et efficace d'information technique et de politique allant dans deux sens: vers les pays en développement et en retour vers la FAO et, par son intermédiaire, vers les institutions de recherche, de formation et de développement technologique afin que les informations qui existent dans le monde entier soient accessibles aux pays en développement et à ceux qui travaillent à la recherche et à la formation sur le développement;
- b) les opérations de terrain de la FAO devraient non seulement assurer un transfert de technologies mais aussi renforcer dans la mesure du possible les services de recherche existant dans les pays en développement;
- c) la FAO devrait s'efforcer de confier de plus en plus souvent l'exécution de ses projets de terrain aux gouvernements afin qu'ultérieurement elle puisse, comme d'autres agences des Nations Unies, concentrer ses travaux essentiellement sur la mobilisation des ressources, sur l'évaluation et le suivi des projets, sur l'octroi aux gouvernements d'un soutien à la gestion du développement et dans une bien moindre mesure, sur la fourniture d'apports techniques traditionnels;
- d) il faudrait s'efforcer de poursuivre et de renforcer le Programme de coopération FAO/Banque mondiale au Centre d'investissement pour que des ressources accrues soient consacrées à des investissements concernant le secteur agricole des pays en développement;
- e) la FAO devrait s'orienter plus systématiquement vers une approche globale - sectorielle ou thématique - recouvrant de vastes "éléments" cohérents d'activités (que l'on pourrait appeler un programme), ces programmes comprendraient des unités de travail des projets qui seraient exécutés en grande partie par les gouvernements, l'aide de la FAO portant de plus en plus sur la formulation d'une politique, la gestion des programmes nationaux et sectoriels, le suivi et la fourniture de services de spécialistes dans certaines disciplines;
- f) il faudrait mieux intégrer l'assistance financière et technique et concevoir des programmes et projets à plusieurs volets susceptibles d'attirer des investissements d'agences de financement et il conviendrait également de combiner aide alimentaire et assistance au développement;
- g) on devrait s'efforcer d'accroître la participation de la FAO à la programmation interagences conjointe ou coopérative d'activités opérationnelles dans des domaines polyvalents comme le développement rural, l'expansion des services et

des institutions locales, etc., afin de tirer parti des complémentarités qui existent dans le système des Nations Unies et de la souplesse avec laquelle les ressources du PCT peuvent être utilisées;

- h) il faut redoubler d'efforts pour assurer la formation du personnel national à la formulation, à la gestion et à l'évaluation des projets afin que les pays soient mieux en mesure de mettre en oeuvre des projets;
- i) la FAO devrait avoir une politique administrative qui offre périodiquement à son personnel technique la possibilité de se recycler;
- j) la FAO devrait renforcer les moyens dont elle dispose pour participer, au stade du lancement et sur le plan de la substance, à des enquêtes et études comme celles qui ont été entreprises en Afrique et dans la région Amérique latine et Caraïbes, pouvant servir de base aux stratégies opérationnelles concernant le secteur agricole aux niveaux national et régional;
- k) le Secrétariat devrait prendre des dispositions précises pour que la FAO prenne des initiatives et une participation active dans le cadre des programmes d'action mondiaux de la famille des Nations Unies tels que le Plan de Nairobi, le Programme d'Oslo sur la protection de l'environnement et autres programmes qui relèvent de la compétence de la FAO;
- l) il serait bon d'accorder une forte priorité à la promotion de la CTPD/CEPD, y compris à l'établissement de réseaux et de liens entre les institutions de recherche, de formation et de services techniques sur une base régionale, sous-régionale et "Nord-Sud"; on devrait aussi s'efforcer de diffuser les résultats de la recherche et les progrès technologiques pour qu'il en soit tenu compte lors de la planification et de l'élaboration de stratégies et programmes auxquels la FAO ne participera pas nécessairement mais qui pourront entraîner de nouveaux progrès et être financés par d'autres bailleurs de fonds. Compte tenu de l'expérience qu'elle a accumulée, la FAO devrait de plus en plus déclencher des réactions plutôt que de réagir elle-même. Cela paraît logique, d'une part parce que la FAO doit encourager les pays à arriver à "maturité" et d'autre part, parce que, comparé à d'autres sources de financement, le volume d'assistance que la FAO peut offrir est modeste. En même temps elle doit continuer à répondre, mais de façon peut-être plus sélective, aux demandes d'assistance technique traditionnelle que lui présentent les gouvernements. Il faut toutefois noter que ce rôle de catalyseur exigerait des ressources financières et du personnel spécialisé que la FAO ne possède pas pour le moment;
- m) il serait bon d'établir au sein de la FAO un service spécialisé d'identification et de formulation de programmes et de projets qui pourrait servir non seulement à la FAO elle-même mais aussi aux gouvernements et aux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Il s'agirait de donner à

la FAO la réputation de "centre d'excellence" dans ce domaine et de lui permettre de jouer le rôle d'animateur de l'assistance au développement dans les domaines relevant de sa compétence, quelles que soient les sources de financement et les agences d'exécution. Pour assurer la formation à la formulation, à la gestion et à l'évaluation des projets, ce qui représenterait une part importante du travail, le nouveau service envisagé pourrait faire appel aux ressources du Centre d'investissement. Non seulement la FAO améliorerait ainsi ses prestations, mais en dehors de son propre rôle en tant qu'"agent d'exécution" pour adopter la terminologie des Nations Unies, elle jouerait un rôle de catalyseur. Ce travail exigerait un mécanisme spécial de financement qui pourrait être établi hors budget et assorti de dispositifs de remboursement automatique sur les budgets des programmes et des projets approuvés; sans s'occuper de questions qui relèvent du Centre d'investissement, ce nouveau service lui serait complémentaire; et

- n) il conviendrait d'étudier les possibilités de lancer de nouveaux programmes d'action spéciaux soigneusement choisis pour s'attaquer aux problèmes mondiaux et régionaux qui touchent l'agriculture, les pêches, les forêts et le développement rural.

Nécessité pour les donateurs de fonds fiduciaires de prendre des décisions sur les priorités à appliquer aux opérations de terrain

75.

Il importe de fixer des objectifs plus clairs aux activités opérationnelles de la FAO et d'établir des priorités générales qui aideront le Secrétariat à orienter le travail et à mobiliser des ressources auprès des donateurs de fonds fiduciaires servant aux opérations de terrain. Compte tenu des capacités techniques et opérationnelles de la FAO, ces priorités devraient porter par exemple sur les secteurs et problèmes auxquels la FAO devrait particulièrement s'intéresser au cours d'une période de planification à moyen terme, éventuellement par région et sous-région; sur le rôle que la FAO devrait jouer à l'avenir dans les programmes et stratégies mondiaux et régionales parrainés par l'ONU comme ceux qui traitent de l'intégration des femmes dans le développement, de la réforme agraire et de la protection de l'environnement; sur la nécessité de mettre en oeuvre des nouveaux programmes d'action spéciaux; sur la priorité à accorder à la promotion de la recherche et à la diffusion de techniques existantes et nouvelles ainsi que sur d'autres aspects du rôle que la FAO devrait jouer en tant que centre mondial de connaissances et de vulgarisation à la disposition des pays membres. Il s'agirait en fait d'établir un cadre plus précis de priorités et d'objectifs qui aideraient la FAO à préconiser certaines actions de terrain de manière concertée, en particulier par l'intermédiaire des Programmes d'action spéciaux, cadre dans lequel s'intégreraient autant que possible les activités financées par les fonds fiduciaires. La FAO devrait accorder une priorité plus faible à l'exécution des opérations de terrain dont le financement envisagé proviendrait de fonds fiduciaires bilatéraux et qui ne figureraient pas sur la liste des priorités indicatives de planification. Ces propositions exigeraient que les organes directeurs de la FAO donnent clairement des directives.

76. Le Groupe d'examen recommande que cette planification indicative visant à l'établissement de priorités ait lieu selon un calendrier approprié et compatible avec les objectifs et priorités à moyen terme de la FAO et que les priorités soient revues de temps à autre.
77. Il faut souligner que le cadre indicatif de planification n'est pas censé servir de programme opérationnel comme c'est le cas des programmes par pays du PNUD mais de guide général permettant aux opérations de terrain de la FAO d'évoluer de façon ordonnée en suivant des priorités et des objectifs opérationnels. En outre, la FAO devrait encourager les gouvernements et les programmes bilatéraux à mettre en oeuvre des activités de terrain qui correspondent à ces priorités générales tout en reconnaissant qu'il faudra inévitablement considérer chaque demande ou offre spécifique d'assistance selon son propre mérite.

Gestion des opérations de terrain

78. Dans la Section IV ci-dessus, nous avons esquissé certaines grandes orientations des priorités futures qui influenceront les modalités et les besoins opérationnels des activités de terrain de la FAO. Dans la Section V, nous avons examiné les problèmes touchant les opérations de terrain. Les recommandations ci-après reposent essentiellement sur les observations et les opinions exprimées dans ces deux sections.

- Organisation des opérations de terrain - Siège

79. Le Groupe d'examen a envisagé plusieurs possibilités de restructuration des opérations de terrain au Siège de la FAO. Une option consisterait à regrouper les responsabilités opérationnelles en une seule unité administrative indépendante; une autre option serait de fusionner la Division des opérations agricoles et la Division du développement des programmes de terrain; une troisième consisterait à supprimer la Division des opérations agricoles et à faire assumer ses responsabilités opérationnelles aux divisions techniques respectives. Le Groupe d'examen a résisté à la tentation de suggérer toute réorganisation spécifique, sachant bien que les ressources humaines d'une organisation sont au moins aussi importantes que sa structure et qu'aucun organigramme ne peut être idéal en tout temps; le Groupe n'a pas non plus oublié les remarques faites par un groupe de fonctionnaires qui avaient étudié cette question en 1972 et qui avaient noté, que lors de réorganisations antérieures, on avait souvent réaffecté des agents à des postes pour lesquels ils n'étaient pas taillés sans tenir compte de leurs aptitudes et de leurs compétences.
80. Le Groupe d'examen a toutefois pris acte du fait que la FAO a, pendant toute l'étude, reconnu la nécessité d'améliorer l'efficacité de ses opérations de terrain. L'organisation actuelle comprend un mélange de groupes géographiques et fonctionnels. Alors que la Division du développement des programmes de terrain, avec les départements techniques intéressés, est chargée de formuler et de suivre des projets, ses bureaux sont organisés par région. La responsabilité d'exécution des projets suit différents schémas. Dans certains cas, elle est confiée aux divisions techniques (Engrais, Acridiens, etc.); dans d'autres, elle est assumée par des unités opérationnelles distinctes. Toutefois, au sein de la Division des opérations agricoles, l'exécution des projets est gérée par les

Services régionaux où chaque chargé de projet est responsable d'un pays ou de plusieurs pays. Une structure qui est appropriée pour un petit département comme celui des pêches ou des forêts ne l'est pas forcément pour un grand département multidisciplinaire comme celui de l'agriculture.

81. Bien que, à l'issue de son étude, le Groupe d'examen ne soit pas en mesure de suggérer une réorganisation ou une restructuration précise des opérations de terrain de la FAO au Siège, il estime que les services de soutien et la gestion des opérations de terrain au Siège de la FAO devraient être structurés de manière à produire les résultats suivants:
- a) réorientation des cadres techniques et de gestion de façon à privilégier l'approche sectorielle et par programmes plutôt que l'approche par projets;
 - b) participation plus rapide et plus solide à l'ensemble du cycle du programme des agents techniques travaillant dans les divisions techniques à l'ensemble du cycle du programme avec coopération entre départements;
 - c) amélioration de la conception des projets, du soutien technique et administratif et du suivi;
 - d) accélération de l'instruction des demandes sans que la qualité des apports de la FAO en souffre;
 - e) utilisation plus systématique des résultats des évaluations de programmes et de projets de manière à améliorer constamment les travaux de la FAO;
 - f) délégation accrue de certaines responsabilités aux chefs des services opérationnels pour ce qui est des questions de personnel de terrain et délégation accrue dans certaines limites précises au Représentant de la FAO du recrutement de cadres de projets nationaux et de consultants internationaux comme l'a recommandé un groupe interne de travail de la FAO;
 - g) modalités efficaces à prévoir pour la circulation de l'information technique et administrative entre le Siège et les bureaux de terrain et vice-versa;
 - h) utilisation systématique de techniques modernes de traitement, de transport, de stockage et de recherche des données;
 - i) adaptation des méthodes de gestion de manière à confier davantage aux gouvernements l'exécution des projets et à utiliser au maximum des apports nationaux; et
 - j) participation plus vigoureuse de la FAO à la promotion de la CTPD/CEPD.

82. Le Groupe d'examen pense que les recommandations des Conseils en gestion lorsqu'elles paraîtront porteront sur la restructuration et par conséquent,

le Groupe d'examen recommande qu'un groupe interne, de préférence aidé par des consultants extérieurs, lie les rapports des conseils en gestion et les améliorations énumérées au paragraphe 81 ci-dessus et qu'il suggère éventuellement les modifications à apporter à l'organigramme et aux effectifs.

- Informatisation de la gestion des projets

83. En attendant une réorganisation éventuelle, il y a lieu d'améliorer et de moderniser la procédure suivie au Siège pour la gestion des opérations de terrain, qui deviennent de plus en plus vastes et complexes. La FAO a déjà pris des mesures dans ce sens notamment la mise sur ordinateur d'un système d'information et de suivi des finances et du personnel. Un nouveau système, PROSYS, devait être lancé en 1988-89 pour regrouper et mieux utiliser les procédures et mécanismes adoptés ces dernières années en vue d'améliorer les opérations de terrain, l'administration et la gestion dans l'ensemble du cycle des projets. Malheureusement, la mise en place de ce système a été retardée pour des raisons financières.

Le Groupe d'examen recommande que la FAO fasse tous les efforts possibles, y compris si nécessaire la mobilisation de fonds hors budget, pour mettre en place le programme d'informatisation prévu.

Les Etats Membres ont tout intérêt à ce que cette modernisation soit menée à bien car elle permettrait de réduire les coûts et de rendre les programmes de terrain plus efficaces. Etant donné que les dépenses totales d'assistance technique seront de l'ordre de 628 millions de dollars E.-U. pour les deux années 1986-87, l'investissement relativement modeste à consacrer à l'informatisation se justifie pleinement, ne serait-ce que pour des raisons économiques, et devrait recevoir la plus haute priorité. L'amélioration de la gestion qui en résulterait permettrait de surmonter certaines des faiblesses que nous avons mentionnées dans la Section V en matière de soutien technique, de rapidité des réactions et de suivi.

- Effectifs nécessaires au soutien des opérations de terrain

84. Le Groupe d'examen a jugé important que la FAO retrouve pleinement les moyens de fournir un soutien technique et administratif aux opérations de terrain en temps voulu et de manière satisfaisante. Reconnaissant les effets qu'ont les pénuries de personnel sur la qualité des opérations de terrain, y compris le problème grave que pose la faiblesse du soutien fourni par le Siège, examiné au paragraphe 52 ci-dessus,

le Groupe d'examen recommande que, à titre de mesure corrective immédiate, la FAO nomme des chargés de projets supplémentaires. A plus long terme, il faudra, avant de décider des effectifs à prévoir pour les chargés de projets et les autres personnels techniques apportant un soutien dans les opérations de terrain, tenir compte des résultats de l'étude de gestion et des effets que pourraient avoir l'utilisation de méthodes modernes de gestion et la délégation accrue de pouvoirs et de fonctions au personnel de projets/Représentants de la FAO et bureaux régionaux.

Lorsque la Conférence de la FAO prendra une décision sur les effectifs à prévoir pour améliorer la qualité du soutien que le Siège apporte aux opérations de terrain, elle ne devra pas perdre de vue les nouvelles formules de partage des coûts de soutien du PNUD qui sont actuellement à l'étude.

Le niveau régional

85. De l'avis du Groupe d'examen, les bureaux régionaux sont un élément nécessaire de la structure de terrain de la FAO et ils devraient être localisés à un endroit bien choisi. Depuis 1976 et 1977, dates où remontent les dernières redéfinitions des tâches des bureaux régionaux, plusieurs événements sont venus modifier leurs fonctions. En Afrique, en Asie et en Amérique latine, les gouvernements ont créé des programmes d'intégration économique régionaux et sous-régionaux où l'alimentation et l'agriculture jouent un rôle central. En outre, les gouvernements ont conçu et adopté, au niveau de la prise de décision, des stratégies de développement régional et sous-régional dans lesquelles la coopération technique - qu'il s'agisse de CTPD ou d'assistance technique multilatérale - prend une importance accrue. Il faut maintenant recentrer le rôle des bureaux régionaux pour leur permettre de soutenir efficacement les programmes et stratégies gouvernementales de coopération aux niveaux régional et sous-régional.

86. Les observations que le Groupe d'examen a pu faire au cours de ses visites dans les pays l'ont amené à la conclusion, mentionnée dans la Section V, que les bureaux régionaux ne jouent actuellement qu'un rôle marginal dans la prestation de soutien technique et administratif aux projets. Toute réorientation des travaux de ces bureaux devrait viser à les rendre mieux à même d'assumer des responsabilités accrues dans plusieurs domaines: dialogue avec les gouvernements des pays hôtes sur des questions de politique, circulation dans les deux sens d'idées et d'information technique et gestion des activités opérationnelles de la FAO dans les pays.

Le Groupe d'examen recommande que pour aider à renforcer le soutien technique dont disposent les agents ne travaillant pas à Rome et pour l'amener plus près du terrain, on décentralise, à titre expérimental, certaines catégories de soutien technique.

87. Cela pourrait s'envisager de deux manières. Premièrement, on pourrait étoffer le personnel technique dans les disciplines intéressant spécifiquement une région, par exemple la pêche dans la région Asie et Pacifique, les forêts pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Ensuite, lorsque les besoins de soutien technique ne concernent pas l'ensemble de la région mais un groupe de pays, on pourrait rattacher des agents à certains bureaux du groupe. Supposons par exemple que, dans une sous-région donnée, des projets situés dans plusieurs pays aient besoin de l'appui de spécialistes du réaménagement de bassins versants, d'élevage ou d'agroforesterie. On pourrait affecter à un bureau situé dans ce groupe de pays, un petit noyau de spécialistes ayant les qualifications requises. Des dispositions du même genre pourraient être prises pour permettre à la FAO d'aider des projets intéressant plusieurs pays ainsi que les programmes de coopération technique et d'intégration économique aux niveaux régional et sous-régional dont il a été question plus haut. Avant de mettre en place ces dispositifs, il faudra évaluer soigneusement les besoins en

personnel technique et les regroupements des pays et des programmes que ces experts devraient aider. Un tel système, qui exigerait la mutation périodique de personnel, ne pourrait donner de bons résultats que si les services administratifs de soutien et les communications étaient améliorés et si les représentants de la FAO ne faisaient pas preuve d'esprit de clocher. Il faut reconnaître que cette proposition risque d'entraîner des problèmes pratiques généralement associés à une réaffectation de personnel et à une restructuration des méthodes de fonctionnement des bureaux de terrain. On devrait néanmoins mettre cette formule à l'essai, à titre sélectif et expérimental, sans oublier ce qu'a dit le Directeur général à la dix-neuvième session de la Conférence de la FAO: "Il conviendrait également que les mesures prises soient compatibles avec la capacité d'absorption des bureaux régionaux sans les transformer en autant de "petites FAO", ce qui aboutirait à un éparpillement des efforts" 7/.

88. Les mesures suggérées ci-dessus pourraient entraîner une réduction du personnel technique affecté aux bureaux régionaux eux-mêmes. De l'avis du Groupe d'examen, si la FAO augmente ses dépenses, c'est aux bureaux régionaux qu'elle devra accorder la priorité la plus faible. En outre, il semblerait logique que les bureaux régionaux se concentrent sur les activités régionales et sous-régionales, notamment celles qui concernent l'intégration économique et d'autres programmes lancés par des groupes régionaux et sous-régionaux d'Etats Membres ou par des commissions économiques de l'ONU. Il faudra s'intéresser en particulier au développement des activités de CTPD/CEPD telles que l'établissement de réseaux d'instituts de recherche et de formation aux niveaux régional et sous-régional. Les bureaux régionaux pourraient jouer un rôle important à cet égard.

Le niveau du pays

89. Les bureaux de terrain établis à partir de 1976 sont restés petits et ont tendance à se concentrer sur des projets de terrain plutôt que sur l'élaboration de politiques avec les gouvernements. La participation aux opérations de terrain du Représentant de la FAO semble varier largement d'un pays à l'autre. Dans tous les pays toutefois, le Représentant fournit un soutien administratif aux projets de terrain. Les changements qui sont intervenus dans l'ampleur et la composition des activités opérationnelles de la FAO ont entraîné une évolution des tâches à accomplir dans les bureaux de terrain et des modifications de procédure. Au début, les opérations de terrain portaient sur un petit nombre d'assez gros projets dont s'occupaient des experts de la FAO recrutés au plan international avec en général un chef de projet à plein temps également recruté sur le marché international. En une vingtaine d'années ces opérations ont évolué et elles consistent maintenant en un plus grand nombre de petits projets de courte durée souvent sans personnel administratif recruté sur le marché international et dirigés par des coordonnateurs de projets nationaux. La capacité administrative de la FAO au niveau des projets s'en est trouvée réduite et comme, parallèlement, les opérations de terrain sont devenues de plus en plus complexes et

diverses, notamment pour ce qui est des sources de financement, le volume de travail administratif qui est retombé sur les services du Siège s'est alourdi. Les services opérationnels du Siège ont vu s'accroître fortement la paperasserie: bordereaux de personnel, révision et approbation de budgets, autorisations d'achats, rapports etc., ce qui a causé des retards et des difficultés de gestion. Simultanément, comme l'exécution des projets est de plus en plus souvent confiée aux gouvernements, la charge de travail des bureaux de la FAO dans les pays s'est accrue et il aurait fallu que les services du Siège de la FAO s'occupent mieux et plus vite des questions administratives.

90. Le Groupe d'examen recommande que, pour améliorer l'efficacité des opérations de terrain, les bureaux de la FAO dans les pays soient davantage chargés de soutenir ces activités et que le représentant de la FAO soit choisi en conséquence.

Le Représentant, qui a affaire au gouvernement du pays où il travaille et aux représentants des autres agences du système des Nations Unies basés dans ce pays, a une très grosse influence non seulement sur les opérations de terrain mais aussi sur la réputation de la FAO. Une trentaine de représentants ont déjà été autorisés à fournir un soutien administratif direct aux projets financés par des fonds fiduciaires. C'est là une tendance qui devrait se poursuivre. Tous les représentants fournissent un soutien administratif aux projets du PCT. Dans le cadre des nouvelles formules, les représentants devront peut-être assumer certaines fonctions qui relèvent actuellement des services du Siège.

91. Il est manifestement nécessaire de déléguer de plus grands pouvoirs de gestion au Représentant. Un groupe de travail interne de la FAO (déjà mentionné au par. 81 f)) a fait une série de recommandations dans ce sens, demandant notamment que les Représentants soient autorisés à recruter des consultants internationaux pour des contrats de durée limitée ainsi que des cadres de projets nationaux, pratique adoptée il y a longtemps par le PNUD, qu'ils aient plus de latitude pour arranger des prêts remboursables de personnel et autres suggestions liées à leurs fonctions administratives fondamentales.

Le Groupe d'examen recommande que l'on donne suite d'urgence à ces suggestions visant à décentraliser les fonctions de soutien aux projets sans perdre de vue la nécessité de rendre compte à tous les niveaux.

Comme l'exécution des projets est de plus en plus souvent directement confiée aux gouvernements, il faut s'attendre à ce que la FAO joue un rôle croissant d'agence associée au niveau des pays. Cela imposera de nouvelles responsabilités aux services de soutien des bureaux de terrain, sur lesquelles le Siège de la FAO devra établir des directives.

92. Comme d'autres agences des Nations Unies, la FAO n'a pas modernisé l'équipement de ses bureaux de terrain ni leurs moyens de communication.

Le Groupe d'examen recommande que, lorsque l'équipement de télécommunications le permet, on installe des télécopieurs et que, dans l'intérêt de la rapidité et l'efficacité, la FAO soit prête à tirer parti des améliorations assez rapides que l'on

peut attendre dans les domaines de télécommunications. Elle pourrait étudier la possibilité de partager le matériel de fac-similé avec le PNUD et d'autres institutions des Nations Unies.

93. Nous avons déjà noté à la Section V que les représentants de la FAO n'avaient actuellement que très peu de moyens d'assurer dans de bonnes conditions la communication d'idées et d'information technique aux gouvernements. L'utilisation des techniques modernes de communication facilitera les choses mais les représentants de la FAO comme les services du Siège devront s'intéresser davantage à cette question pour améliorer la situation. On pourrait ainsi accorder une priorité suffisante à la tâche importante qui consiste à mettre à la disposition des gouvernements les résultats des travaux analytiques de la FAO et ceux des institutions de recherche et de développement dans le monde entier. Par ailleurs comme nous l'avons noté dans la Section V, il n'y a pas assez de communication entre les Représentants et le gouvernement sur des questions de politique. En conséquence, les bureaux de terrain de la FAO ne participent pas suffisamment à l'action interagences et à la coordination de l'aide dans le cadre par exemple des Tables rondes du PNUD et des groupes consultatifs de la Banque mondiale, à la programmation conjointe ou coopérative et aux Evaluations et programmes nationaux de coopération technique du PNUD. Il est recommandé que le personnel des bureaux de la FAO situés dans les grands pays soit étoffé. Il sera peut-être également possible, comme le suggère le paragraphe 87, de trouver des ressources supplémentaires en personnel en desservant davantage des groupes des petits pays à partir d'un grand bureau. Le Groupe d'examen tient à réitérer que la FAO devra à l'avenir mieux utiliser ses bureaux de terrain si elle veut pouvoir, dans les décennies à venir, faire face aux tâches nouvelles qui seront exigées de ses services opérationnels.

94. Le Groupe d'examen a été fort impressionné par tous les Représentants de la FAO avec lesquels il a eu l'occasion de s'entretenir. Toutefois, lors de conversations que les membres du Groupe ont eues pendant leurs visites, ils ont entendu des avis très divers sur la qualité et la compétence des Représentants de la FAO.

Le Groupe d'examen recommande que les critères de sélection des Représentants de la FAO soient revus, compte tenu de l'évolution des besoins sur le terrain. La sélection devrait continuer de se faire sur une base assez large, parmi le personnel ayant acquis une expérience de l'exécution des projets de terrain dans le système des Nations Unies, des agences d'aide, des administrations nationales ou autres institutions. En outre, dans le cadre des plans de carrière du personnel de la FAO, il faudrait préparer des fonctionnaires prometteurs à devenir de futurs Représentants et les nommer à des postes qui leur permettraient d'acquérir l'expérience voulue.

La sélection doit se faire soigneusement et compte tenu de l'expérience et du potentiel de chaque individu, mais il serait difficile de déclarer une fois pour toutes que seuls des spécialistes techniques ayant une expérience de la gestion de projets ou des

économistes agricoles ayant été gestionnaires feront de bons Représentants. Lorsqu'elle nommera ses Représentants, la FAO devra tenir compte des conditions spécifiques régnant dans tel ou tel pays et du type de Représentant qui conviendrait le mieux.

ONG

95. Selon des estimations de l'OCDE, les ressources conjointes des ONG internationales sont supérieures à celles de l'ensemble du système des Nations Unies. Il est donc indispensable d'établir de nouveaux liens opérationnels avec les ONG, nationales ou internationales. La FAO traite depuis longtemps avec les ONG, par exemple dans le cadre de la campagne mondiale contre la faim. Elle devrait se servir de cette expérience pour resserrer ses liens avec les ONG, notamment dans les programmes de lutte contre la pauvreté et autres actions devant profiter directement à la population rurale.

Le Groupe d'examen recommande qu'on revoie les procédures administratives et financières régissant la coopération de la FAO avec les ONG en tenant compte des nouveaux besoins et des nouvelles possibilités. Ayant une vaste expérience internationale de travail avec les ONG, la FAO est très bien placée pour aider les gouvernements à coordonner avec les ONG leurs activités relatives à l'agriculture et au développement rural et en particulier aux femmes et aux groupes les plus défavorisés.

Remarques finales

96. De par sa nature, le présent rapport se concentre sur les difficultés et les problèmes que connaissent les opérations de terrain de la FAO. Il ne faudrait pas pour autant en conclure que le Groupe d'examen n'apprécie pas les qualités et les réalisations de la FAO. Au cours de nos visites dans les pays, les responsables gouvernementaux que nous avons rencontrés ont souligné que l'importance des opérations de terrain de la FAO allait bien au-delà de l'aide financière - modeste en pourcentage de l'aide totale - qu'elles apportaient. Les gouvernements considèrent la FAO comme un partenaire essentiel, neutre et apolitique, dans leurs entreprises de développement. En conclusion, le Groupe d'étude tient à insister sur l'importance et l'intérêt de la contribution que fait la FAO à l'agriculture et au développement rural par l'intermédiaire de ses opérations de terrain.

ETUDE DES OPERATIONS DE TERRAIN DE LA FAO

(Mandat)

1. Le mandat ci-après a été approuvé par les Comités qui ont jugé qu'il reflétait leurs débats ainsi que le document SJS 1/5 dont les grandes lignes ont été acceptées par les Comités.

OBJET

2. L'objet principal de l'étude est de faire des propositions afin d'améliorer l'efficacité des activités de terrain de l'Organisation et d'étudier les voies et moyens de renforcer ses opérations.

PORTEE DE L'ETUDE

3. Compte dûment tenu du rapport de la première session conjointe spéciale, l'étude couvrira les points suivants:

- i) examen de la situation actuelle des activités de terrain, en particulier de leur portée, de leur genèse, de leur financement et de leur interaction avec le Programme ordinaire;
- ii) identification des facteurs qui pourraient nuire à l'efficacité des activités de terrain ainsi que des éventuels défauts de leur formulation et de leur exécution;
- iii) formulation de propositions propres à lever les contraintes, à remédier aux défauts identifiés et à renforcer les opérations de la FAO;
- iv) examen des orientations futures des activités de terrain à la lumière des besoins probables d'assistance des pays bénéficiaires;
- v) examen de dispositions permettant aux Etats Membres de suivre régulièrement des activités opérationnelles de la FAO; de discuter des grandes orientations de politique générale qui concernent ces activités; d'examiner les relations de la FAO avec des sources extérieures de financement telles que le PNUD, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, le FIDA et les donateurs bilatéraux et, selon que de besoin, leur faire connaître le point de vue de la FAO et améliorer les procédures à leur disposition pour que leurs programmes soient complémentaires et se renforcent mutuellement.

ANNEXE II

Brefs résumés des qualifications et de l'expérience
des membres du Groupe d'examen

Rapporteur: M. Chavaly Srinivasa Sastry (Inde)

Licence et maîtrise en géologie de l'Université Andhra (Inde) et diplôme d'études avancées en administration publique de l'Université d'Exeter (Royaume-Uni). Membre de l'Administration indienne depuis 1956, il a occupé plusieurs postes clés: Percepteur et Magistrat du district de Krishna; Directeur de la Small-Scale Industrial Development Corporation; Secrétaire permanent à l'éducation, à l'irrigation et à l'électricité et à l'alimentation et à l'agriculture de l'Etat d'Andhra Pradesh; Directeur adjoint de l'Ecole nationale d'administration Lal Bahadur Shastri et Secrétaire additionnel à la défense au Gouvernement indien. Depuis 1986, il est Secrétaire permanent à l'agriculture et à la coopération et coordonnateur des quatre départements du Ministère indien de l'agriculture. Egalement membre de l'organe directeur du Conseil indien de la recherche agronomique; Vice-Président de la National Cooperative Development Corporation; Directeur de la National Bank for Agriculture and Rural Development; membre du Conseil des gouverneurs de l'Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides (ICRISAT). A dirigé la délégation indienne à des sessions du Comité de l'agriculture et du Conseil de la FAO, à la Conférence régionale pour l'Asie et le Pacifique et à la vingt-quatrième session de la Conférence de la FAO, au cours de laquelle il a présidé la Commission I.

Experts: M. Egbert Patrick Alleyne (Trinité-et-Tobago)

Doctorat en vulgarisation et développement rural de l'Université Cornell (Etats-Unis), maîtrise en vulgarisation agricole et enseignement des adultes de l'Université de la Colombie britannique (Canada); maîtrise de pédologie de l'Université Cornell. Diplôme d'agriculture tropicale de l'Institut impérial d'agriculture tropicale, Trinité, Antilles. A occupé des postes de responsabilité croissante au Ministère de la production vivrière, de l'exploitation marine, des forêts et de l'environnement où il a été Responsable régional et Directeur national des services de vulgarisation; Agronome (sols et eau) à la Division de la recherche et Directeur du projet de développement des terres domaniales (Banque mondiale/FAO); Secrétaire permanent depuis 1977. Membre du Conseil d'administration de l'Agricultural Development Bank et Membre du Conseil consultatif de l'Institut de recherche sur le cacao, Université des Antilles, Saint-Augustin, Trinité. A représenté son gouvernement à des réunions internationales, notamment aux assemblées annuelles

et consultations spéciales du Conseil mondial de l'alimentation; il a été chef de la délégation de Trinité-et-Tobago à diverses réunions du Conseil et des conférences biennales de la FAO; il a été membre de l'équipe de l'USAID/Université Cornell chargée d'étudier les institutions de développement rural en Asie du Sud-Est (1975) et il a également été consultant dans une mission FAO/CARICOM et dans l'Equipe spéciale chargée par la CARICOM de donner des avis sur l'organisation et la gestion de l'Institut des Caraïbes pour la recherche et le développement agricoles (CARDI).

M. Kurt Gunnar Jansson (Finlande)

Maîtrise en économie et sociologie de l'Université d'Helsinki et Docteur honoris causa de sciences politiques de la même université. A travaillé pendant 40 ans dans le système des Nations Unies: Directeur de la Division du développement social à l'ONU, puis Représentant résident du PNUD au Pakistan et au Nigeria. Après sa retraite du PNUD, le FISE l'a chargé de conduire l'Opération Kampuchea. Depuis, il a de nouveau travaillé au Moyen-Orient et au Kampuchea. A la fin de 1984, il a été nommé Sous-Secrétaire général des Nations Unies chargé des opérations d'urgence en Ethiopie. Récemment, il a coordonné les études de cas sur le fonctionnement des activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement, en tant que consultant principal du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale (ONU).

M. Salim Georges Sarraf (Liban)

Docteur de l'Université de Montpellier (France) et diplômé de l'Ecole nationale supérieure agronomique de Grignon et de l'Ecole nationale des ingénieurs des travaux ruraux et des techniques sanitaires de Strasbourg. Chercheur et chef du Département irrigation de l'Institut de recherche agronomique du Liban de 1962 à 1982. Depuis 1982, directeur national d'un projet de recherche agricole sur la culture protégée et les résidus de pesticides au Liban. A été conseiller du Ministre libanais de l'agriculture et consultant pour l'aménagement des ressources naturelles et la conservation de l'environnement. A contribué à l'étude de la FAO "Terres, vivres et population", notamment sur les zones agroécologiques. Est l'auteur de plusieurs ouvrages de recherche sur l'irrigation en zones semi-arides et a dirigé des projets de recherche au Liban. A participé à des sessions du Comité de l'agriculture du Conseil et de la Conférence de l'Organisation.

M. David F. Smith (Australie)

Docteur en agriculture et diplôme de pédagogie de l'Université de Melbourne; licence et maîtrise d'agriculture de l'Université d'Adélaïde; maîtrise en administration de l'éducation de l'Université de la Nouvelle-Angleterre. A fait carrière de professeur, d'administrateur et de chercheur dans l'enseignement supérieur, y compris à l'Université de Melbourne. A été directeur général du Département de l'agriculture (Victoria) de 1979 à 1985. Il préside

aujourd'hui plusieurs organismes pédagogiques et scientifiques en Australie, notamment le Conseil de la recherche sur le coton. Pendant des années, il a été éleveur de bovins et de moutons. Il a écrit de nombreux articles sur l'agriculture, l'écologie, l'éducation et la politique du secteur public et a récemment été directeur de publication d'un livre sur l'agriculture dans l'Etat de Victoria. Il a participé à la session de 1983 de la Conférence de la FAO et au Congrès international sur les herbages, organisé au Brésil. Il a aussi été consultant de la Banque mondiale en Indonésie, en Thaïlande et aux Philippines et a participé à des projets financés par l'Australie en Inde.

ANNEXE III

Dix-neuvième session de la Conférence

Extrait du document C 77/INF/14

4. Les bureaux régionaux de la FAO se sont constitués progressivement, année après année, pour répondre au désir des Etats Membres qui souhaitaient une décentralisation des activités de la FAO dans le cadre d'une organisation globale. Les bureaux régionaux et les bureaux dans les pays sont donc un élément essentiel de la structure mise en place par la FAO sur le terrain pour fournir conseils et assistance aux Etats Membres. Les fonctions principales des représentants régionaux qui dirigent les bureaux régionaux sont les suivantes:

- représenter la FAO au niveau régional;
- maintenir la liaison avec les organismes régionaux qui travaillent dans les mêmes domaines que la FAO, notamment les commissions économiques régionales;
- tenir constamment le Directeur général au courant de la situation régionale et lui donner des conseils touchant l'élaboration des politiques régionales et l'établissement des priorités;
- préparer et organiser les conférences et réunions régionales, leur donner suite, et assurer, avec le concours du Siège, le secrétariat des organismes techniques régionaux de la FAO;
- encourager la coopération entre les gouvernements qui se heurtent aux mêmes problèmes;
- fournir une contribution essentielle au Programme de travail ordinaire unifié de la FAO, afin d'équilibrer ainsi les activités mondiales et régionales;
- fournir un soutien technique et politique aux bureaux de la FAO dans les pays pour toutes leurs activités;
- coordonner les activités d'information au niveau régional.

5. A sa soixante-neuvième session, le Conseil de la FAO a approuvé la nouvelle politique de l'Organisation et admis explicitement que les bureaux régionaux ont un rôle légitime à jouer dans les activités inter pays et régionales. La décentralisation n'a donc pas pour objectif de modifier ou de limiter le rôle et les fonctions des Représentants régionaux, mais de procéder aux ajustements qui permettraient aux services de l'Organisation, à tous les niveaux - Siège, région, pays -, d'assumer pleinement la responsabilité des fonctions qui leur sont clairement assignées et de se soutenir mutuellement, en vue d'une économie et d'une efficacité opérationnelle maximales.

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	<p>SJS 3/3 Mars 1989</p>
	联合国粮食及农业组织	
	FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS	
	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE	
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	

Points 2 et 3 de l'ordre
du jour provisoire

DISTRIBUTION RESTREINTE
(Liste spéciale)

TROISIÈME SESSION CONJOINTE SPÉCIALE
DU COMITÉ DU PROGRAMME ET DU COMITÉ FINANCIER
SUR L'EXAMEN DE LA FAO

18-26 mai 1989

**RAPPORT DU
DIRECTEUR GÉNÉRAL**

OBJECTIFS, RÔLE,
PRIORITÉS ET STRATÉGIES
DE LA FAO
ET
OPÉRATIONS DE TERRAIN
DE LA FAO

TABLE DES MATIERES

	Paragraphes	Pages
INTRODUCTION	1-11	1
SECTION I: QUESTIONS ETUDIEES PAR LES DEUX GROUPES D'EXPERTS	12-66	3-11
— Perspectives mondiales de l'alimentation et de l'agriculture	12-16	3
— Commerce international	17	3
— Développement rural	18-22	3-4
— Environnement	23-25	4-5
— Rôle de la FAO dans l'élaboration des politiques	26-44	5-7
(a) Au niveau national	26-32	5
(b) Groupes consultatifs et Tables rondes	33-36	5-6
(c) Rôle des bureaux dans les pays	37-39	6
(d) Stratégies régionales	40-41	6-7
(e) Conséquences administratives	42-44	7
— CEPD/CTPD	45-46	7
— Recherche et transfert technologique	47-49	7-8
— La FAO dans le système des Nations Unies	50-59	8-10
(a) Généralités	50-51	8
(b) PNUD	52-53	8-9
(c) Banque mondiale	54-56	9
(d) PAM	57	9
(e) ONUDI	58-59	9-10
— Décentralisation	60-63	10
— Priorités du Programme de terrain	64	10-11
— Recyclage du personnel	65-66	11
SECTION II: OBJECTIFS, ROLE, PRIORITES ET STRATEGIES DE LA FAO (GROUPE I)	67-78	13-14
— Objectifs, rôle et fonctions	67-70	13
— Stratégies et plans d'action de la FAO	71-76	13-14
— Détermination des priorités et présentation	77-78	14

	Paragraphes	Pages
SECTION III: OPERATIONS DE TERRAIN DE LA FAO (GROUPE II)	79-114	15-20
— Examen des opérations de terrain par les organes directeurs	79-84 85-87	15 15-16
— Inspection sur le terrain		
— Exécution par les gouvernements des pays bénéficiaires	88-89	16
— Priorités et programmes financés par des fonds fiduciaires	90-93	16-17
— Mécanisme spécial pour la préparation des programmes et projets	94-97 98	17 17-18
— PCT	99-102	18
— Structure organique	103-105	18
— Effectifs	106	18-19
— Informatisation	107-112	19
— Rôle des bureaux dans les pays		
— Normalisation des rapports sur les fonds fiduciaires	113 114	19-20 20
— ONG		
SECTION IV: CONSEQUENCES FINANCIERES DES RECOMMANDATIONS DES EXPERTS	115-123	21-22
— Conclusion	122-123	21-22

INTRODUCTION

1. L'achèvement des travaux des deux groupes d'experts et des conseils en gestion chargés de l'examen de la FAO marque le début du stade des décisions qui trouvera son aboutissement à la session de novembre de la Conférence.

2. Par la Résolution 6/87 la Conférence a invité le Directeur général à faire connaître ses vues sur les questions relevant de sa responsabilité. Le Directeur général présente dans les pages qui suivent ses premières réactions à celles des recommandations des Groupes d'experts dont la mise en œuvre incombe au Secrétariat, sans préjudice des vues de la session conjointe spéciale et du rapport qu'il présentera à la Conférence.

3. La Section I traite de diverses questions étudiées par les deux groupes. La Section II porte sur les domaines de la compétence du Groupe chargé d'étudier les objectifs, le rôle, les priorités et les stratégies (Groupe d'experts I) et la Section III sur ceux dont s'est occupé le Groupe chargé des opérations de terrain (Groupe d'experts II). La Section IV contient certaines observations sur la mise en œuvre des recommandations, et notamment sur les coûts.

4. Le Directeur général présente dans un autre rapport ses vues sur les conclusions des conseils en gestion.

5. Pour commencer, le Directeur général tient à rendre hommage au gros effort fourni par les experts. Malgré un calendrier très chargé, ils ont réussi à consacrer beaucoup de temps à une étude intense de la FAO. Il tient, en particulier, à remercier les deux rapporteurs, MM. Faaland et Sastry.

6. Les deux rapports ont manifestement pour intention de faciliter un renforcement de la FAO en vue des années 90, ce dont le Directeur général se félicite très sincèrement. Les rapports des deux Groupes doivent avoir d'autant plus de poids que l'un et l'autre ont formulé leurs conclusions à l'unanimité, malgré la diversité des origines géographiques et des orientations techniques de leurs membres.

7. Le Directeur général, quant à lui, souscrit à beaucoup des recommandations des deux Groupes. Dans certains cas, il aurait certes préféré que les experts aient envisagé les choses d'une façon différente. Dans d'autres cas, il s'associe aux objectifs proposés par les experts

mais il estime qu'une méthode différente serait plus efficace pour les atteindre.

8. Dans la perspective des dernières années du vingtième siècle, les experts ne voient aucune raison d'espérer que les problèmes de l'alimentation mondiale s'atténuent ou qu'ils pèseront moins lourd dans l'économie mondiale. Les experts ont demandé que le rôle et les activités de la FAO soient nettement renforcés. Etant donné les grosses réductions de programme opérées ces dernières années, il serait illusoire de prétendre que cela soit possible au moyen seulement d'arbitrages entre programmes. Mais les experts ont esquissé une certaine idée de la FAO qui ne saurait devenir une réalité que si la communauté mondiale investit des ressources supplémentaires dans l'Organisation. Cet investissement pourrait se faire graduellement au cours de plusieurs exercices successifs. Ce sera de l'argent bien placé.

9. En préambule à l'examen des diverses recommandations, le Directeur général se félicite de l'attitude d'ensemble des deux Groupes à l'égard de la FAO. Le Groupe I juge (paragraphe 7.4-7.6) que «l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture reste une institution solide et dynamique» qui «a fait preuve d'esprit d'innovation dans son travail et s'est adaptée à l'évolution de la conjoncture mondiale et à l'émergence de nouveaux besoins à l'échelle mondiale et régionale». Le Groupe ajoute que «dans l'ensemble, dans la réalisation de ses grands programmes et sous-programmes, la FAO a fait un excellent travail en quantité comme en qualité» et que «dans sa crise actuelle de financement, avec les contraintes qui en résultent pour son champ d'action et sa marge de manœuvre, l'Organisation est restée bien gérée». Le Groupe a délivré à la FAO un «satisfecit», ce qui, bien entendu «n'exclut pas des possibilités de progrès».

10. Dans le même esprit, les recommandations du Groupe II sont précédées au paragraphe 64 par une déclaration générale selon laquelle «les opérations de terrain de la FAO sont un instrument indispensable pour mettre à la disposition des gouvernements l'expérience du développement que la FAO a accumulée dans le monde entier. La qualité de ces opérations est au moins aussi bonne que celle des autres institutions des Nations Unies».

11. L'Organisation offre donc une base solide sur laquelle on peut bâtir pour préparer les années 90 et les suivantes.

SECTION I

Questions étudiées par les deux Groupes d'experts

Perspectives mondiales de l'alimentation et de l'agriculture

12. La Conférence a précisé que l'examen de la FAO devait se faire «compte tenu de la situation et des tendances de l'alimentation et de l'agriculture dans le monde». C'est pourquoi le Secrétariat a préparé à l'intention des deux Groupes un document inspiré des plus récentes études mondiales et régionales.

13. De l'avis général, l'évolution de l'agriculture continuera à avoir de profondes répercussions sur la scène mondiale. Comme l'a dit le Groupe I (paragraphe 1.1), «C'est de l'agriculture que peut dépendre l'équilibre à long terme ou la dégradation des ressources naturelles, la stabilité ou le désordre politiques. Elle peut soutenir ou saper la prospérité mondiale». Après un bref examen de la «crise» que traverse actuellement l'agriculture, le Groupe affirme que l'évaluation de ces problèmes et la recherche des solutions «devraient être au centre des préoccupations de la FAO».

14. La FAO a souvent été accusée d'envisager avec un pessimisme excessif les perspectives mondiales de l'alimentation. Or, à tort ou à raison, le Groupe I estime que le document du Secrétariat pêche plutôt par optimisme en surestimant les taux probables de croissance de la production mondiale et en sous-estimant l'accroissement de la demande, ce qui lui inspire une mise en garde (paragraphe 1.10): «Il faut être prêts à faire face à un marché agricole mondial plus tendu que ce document ne le projette».

15. Le Groupe II, tout en faisant ressortir les difficultés que présente la projection des tendances économiques et sociales, analyse (paragraphe 28-41) toute une série de problèmes qui auront selon lui une portée mondiale et dans la solution desquels la FAO devra jouer un rôle important.

16. Dans l'optique de l'Examen de la FAO, le Directeur général tient à relever au moins une dominante qui se dégage des rapports: les deux Groupes sont évidemment convaincus que le secteur agricole contin-

uera à poser de grands problèmes à la communauté internationale. Les perspectives de l'alimentation mondiale sont loin d'être réjouissantes. Et les deux Groupes estiment que la FAO peut et doit jouer un rôle accru pour aider les gouvernements à surmonter les difficultés au fur et à mesure qu'elles se présenteront.

Commerce international

17. Les deux Groupes soulignent l'importance du commerce et estiment que la FAO doit jouer dans ce domaine un rôle aussi actif que possible, tout en restant dans les limites assez restreintes de son mandat. Le Groupe I recommande explicitement (paragraphe 7.9) que la FAO continue, en coopération avec le GATT et la CNUCED, à étudier les moyens de développer graduellement le libre échange des produits agricoles primaires et transformés. Le Groupe souligne en outre que la FAO doit affirmer de façon plus positive et plus énergique son opinion indépendante sur le protectionnisme. Le Directeur général souscrit sans réticence à ces recommandations qui pourraient être considérées comme des directives générales pour les activités futures de l'Organisation.

Développement rural

18. Le Groupe I a étudié de près les responsabilités que confère à la FAO son mandat d'améliorer le sort des ruraux. Il reconnaît (paragraphe 1.20) qu'une action limitée au seul secteur agricole n'est en général pas suffisante pour réaliser cet objectif: «Dans un pays en développement où l'agriculture est prospère et vigoureuse, l'emploi agricole diminue presque toujours en pourcentage de la population active et même, à un certain moment, en nombre absolu. Une institution qui se soucie du bien-être des populations rurales doit donc éviter de traiter l'agriculture comme le secteur qui absorbe la main-d'œuvre résiduelle. La FAO doit s'intéresser au développement rural dans une optique plus large et à toute une gamme de liens entre l'agriculture et les activités non agricoles». Les domaines qui ont particulièrement retenu l'attention du Groupe sont les industries de transformation primaire des produits

agricoles, l'intégration de l'aquaculture dans les systèmes agricoles, l'agro-foresterie, le développement des filières de commercialisation rurale et certaines activités non agricoles permettant aux groupes ruraux défavorisés—femmes, sans-terre, jeunes, communautés de pêcheurs, populations des zones reculées—de gagner de l'argent. Le Groupe formule au paragraphe 1.24 diverses autres suggestions.

19. Par ailleurs, le Groupe II estime également (paragraphe 33) que «Les opérations de terrain de la FAO doivent en priorité aider les pays en développement à atténuer la pauvreté rurale». Le Groupe insiste particulièrement (paragraphe 34) sur trois types d'activités: fournir les intrants et les services nécessaires à la petite agriculture; créer des emplois non agricoles; faire participer les ruraux à leur propre développement, notamment grâce à des activités de formation et au renforcement des institutions. «Le moment semble être venu pour une relance des initiatives de la FAO au niveau des pays».

20. Les deux Groupes soulignent la nécessité d'une coopération étroite interinstitutions; le Groupe II insiste particulièrement (paragraphe 39 et 58) sur l'importance de cette coopération pour les programmes d'intégration des femmes dans le développement.

21. Le Directeur général est en accord avec l'approche esquissée par les experts qui est de fait un principe bien établi. Il faut toutefois à son avis agir avec prudence. Pour toute nouvelle initiative, il faudra être assuré du plein appui des pays en développement directement concernés, de financements suffisants et d'un consensus interinstitutions préalable dans la mesure où certains aspects dépassent le domaine de compétence directe de la FAO.

22. Le Groupe I recommande également (paragraphe 1.23 et 7.10) que l'on établisse un bilan des suites données depuis dix ans à la CMRADR principalement en vue de déterminer «les sous-secteurs et les activités où la FAO et les autres institutions de famille des Nations Unies peuvent être efficaces et économiques». Cet examen devrait être de préférence confié à des consultants extérieurs et être effectué en coopération avec les autres membres de l'Equipe spéciale du CAC sur le développement rural. Le Directeur général souscrit dans l'ensemble à cette recommandation; l'examen en question pourrait être réalisé en liaison avec les cinq

consultations intergouvernementales qu'organise la FAO pour étudier le suivi de la CMRADR depuis 1979. Il suggère que la FAO transmette la recommandation à l'Equipe spéciale du CAC sur le développement rural. Il propose en outre qu'à la lumière des conclusions qui se dégageront des consultations intergouvernementales et interinstitutions, et avec l'aide d'experts extérieurs, la question soit traitée plus à fond dans le troisième rapport sur le suivi du Plan d'action de la CMRADR qui doit être présenté à la Conférence en 1991.

Environnement

23. Les deux Groupes estiment que les activités de la FAO dans le domaine de l'environnement devraient avoir plus de poids. Le Groupe I recommande (paragraphe 7.13) que «La FAO s'efforce plus énergiquement de promouvoir une agriculture équilibrée et la protection de l'environnement». De son côté, le Groupe II estime (paragraphe 41) que la FAO, «en coopération avec d'autres organisations des Nations Unies, ... devrait être prête à prendre l'initiative des mesures qui donneront suite à la Déclaration d'Oslo [sur le développement durable]». Le Groupe ajoute, il faut le souligner, qu'il s'agit là d'«une tâche difficile» et que, «si l'on veut obtenir des résultats valables dans ce domaine, il faudra que les Etats Membres reconnaissent la nécessité de fournir des fonds suffisants». Le Groupe I propose au paragraphe 7.13 une série d'activités spécifiques que pourrait entreprendre la FAO, et le Groupe II formule des suggestions analogues au paragraphe 41.

24. Le Directeur général souscrit aux recommandations des Groupes. La FAO s'occupe d'environnement depuis sa création mais, étant donné les signes de plus en plus graves d'une aggravation de la situation et la préoccupation croissante de l'opinion publique, il reconnaît que le moment est venu pour l'Organisation de prendre des positions encore plus fermes. C'est là un sujet complexe sur lequel le Conseil s'est penché en novembre 1988 (CL94/REP, paragraphes 58-72) et qui sera examiné par plusieurs organismes intergouvernementaux dans le courant de 1989. Dans le Sommaire du Programme de travail et budget proposé pour 1990-91 par le Directeur général, une priorité élevée est accordée au développement durable, c'est-à-dire à un développement respectueux de l'environnement. Le Conseil a noté en novembre dernier (paragraphe 72 du rapport CL 94/REP) qu'il pourrait avoir à sa session de juin 1989, «à l'occasion de son examen du Sommaire du Pro-

gramme de travail et budget, un débat de fond sur les plans et stratégies de la FAO visant à promouvoir le concept de développement durable». Cela permettrait au Conseil et à la Conférence d'étudier l'approche générale du développement durable aussi bien dans le contexte de l'Examen de la FAO que dans celui du budget de l'Organisation.

25. En attendant ces débats, le Directeur général n'estime pas nécessaire de formuler d'autres propositions que celles qui sont contenues dans le Sommaire du Programme de travail et budget.

Rôle de la FAO dans l'élaboration des politiques

26. a) *Au niveau national*, tous les experts préconisent, pour reprendre les termes du Groupe I, que la FAO «s'occupe plus activement des politiques». Son action à cet égard pourrait en partie se situer à l'échelon international: le Groupe I cite à ce propos l'exemple des critiques constructives formulées par le FISE à l'égard des politiques d'ajustement structurel initialement préconisées par la Banque mondiale et le FMI. Mais les deux Groupes insistent surtout sur le rôle consultatif de la FAO au niveau des politiques nationales. Le Groupe I ajoute (paragraphe 2.26) que la FAO devrait adresser des avis en matière de politique aussi bien aux Etats Membres développés qu'aux Etats Membres en développement.

27. Le Groupe I envisage (paragraphe 7.18-21) que des études sur les politiques nationales soient effectuées dans le cadre du Programme ordinaire, et éventuellement complétées par des projets de terrain. L'Organisation s'appuierait sur les compétences de la Banque mondiale, du FMI et d'autres institutions pour asseoir sur une base solide ses analyses sectorielles et sous-sectorielles, y compris des études sur les produits au niveau des pays et le travail sur des questions telles que les systèmes nationaux de prix et de subvention des produits alimentaires et agricoles.

28. Parallèlement, le Groupe II propose (paragraphe 32) que la FAO aide les gouvernements «à concevoir des stratégies opérationnelles qui accordent la priorité voulue à l'agriculture et au développement rural au sens large et qui devraient permettre d'accroître la productivité de façon durable, d'atténuer la pauvreté rurale et d'assurer la sécurité alimentaire». Ces stratégies devraient

être élaborées sur la base des études régionales de la FAO et prendre en considération les possibilités de coopération régionale et sous-régionale.

29. Le Directeur général estime qu'une certaine prudence s'impose: comme le reconnaît le Groupe I, des études exhaustives des politiques au niveau des pays exigent de grandes compétences et sont très coûteuses. A ce propos, le Directeur général se félicite des orientations proposées par le Groupe au paragraphe 2.30. Selon toute probabilité, il ne serait justifié pour la FAO d'investir dans de telles études nationales que si ce travail était explicitement destiné à déboucher sur des décisions, par exemple pour la formulation des plans nationaux de développement ou la préparation des processus d'ajustement structurel sous les auspices de la Banque mondiale ou du FMI. En tout état de cause, il va sans dire qu'un tel travail ne pourra être entrepris qu'à la demande expresse des Gouvernements concernés.

30. Il faut toutefois rappeler que les avis en matière de politique ne nécessitent pas toujours une étude exhaustive ni une grosse équipe d'experts. Il arrive souvent qu'un gouvernement sollicite l'avis de la FAO dans un domaine relativement limité mais d'importance stratégique, et qu'une brève mission d'un ou deux spécialistes hautement qualifiés suffise. L'Organisation mène actuellement dans une demi-douzaine de pays des activités qui peuvent être considérées comme «avis en matière de politiques sectorielles»: leur teneur et leur ampleur varient énormément selon la nature des demandes.

31. Le Groupe II souligne (paragraphe 38) l'utilité que pourrait avoir le «dialogue» avec les pays sujets aux catastrophes naturelles pour ce qui touche non seulement aux plans ORSEC mais aussi aux liaisons à établir entre les secours d'urgence, la reconstruction et le développement à long terme.

32. Certaines considérations pratiques relatives aux idées du Groupe sont présentées ci-après au point e).

33. b) *Groupes consultatifs et Tables rondes*: A propos du rôle de la FAO dans l'élaboration des politiques, les deux groupes soulignent qu'il serait souhaitable que l'Organisation participe aux Groupes consultatifs et aux Tables rondes (le Groupe I au paragraphe 7.21 et le

Groupe II au paragraphe 73). Cette question a été portée à l'attention des organes directeurs à plusieurs reprises ces dernières années.

34. De l'avis du Directeur général, il est essentiel d'établir une distinction entre les Groupes consultatifs et les Tables rondes. Les pays qui ont le plus de chances de demander des avis de la FAO en matière de politiques sont les pays les moins avancés. Ce sont précisément ceux pour lesquels le mécanisme des Tables rondes a été créé par la Conférence des Nations Unies sur les PMA tenue à Paris en 1981. Ces Tables rondes, telles qu'elles sont aujourd'hui organisées par le PNUD, ne constituent pas des rencontres isolées mais s'inscrivent dans un processus continu; elles font une place très importante aux politiques de développement. Comme, dans tous les pays les moins avancés, l'agriculture est de loin le secteur dominant, il est paradoxal que la FAO ne soit en général pas invitée à participer aux travaux. Le Directeur général tient à préciser que l'enjeu pour la FAO n'est pas un siège dans un organe consultatif, mais la possibilité de fournir un apport technique sérieux à la formulation des politiques touchant le secteur agricole. La participation aux Tables rondes ou aux Groupes consultatifs devrait être considérée comme faisant partie des fonctions de conseil en matière de politiques au niveau des pays qui incombent à la FAO (voir ci-dessus).

35. Le Directeur général est favorable à de nouvelles discussions avec le PNUD à ce sujet. Il espère qu'il sera possible d'aboutir à une entente satisfaisante à condition que les gouvernements harmonisent les positions qu'ils prendront au Conseil d'administration du PNUD et dans les instances de la FAO.

36. La FAO a rarement été invitée à jouer un rôle important dans la préparation et la conduite des Groupes consultatifs. Sa participation plus active nécessiterait un accord avec la Banque mondiale et, bien sûr, aussi des ressources pour financer le surcroît de travail.

37. c) *Rôle des bureaux dans les pays.* Les deux Groupes estiment que, dans le processus de décentralisation, il faudrait privilégier les bureaux de la FAO dans les pays. Le Directeur général se félicite de ces recommandations et estime, comme les experts, que les bureaux dans les pays, et en particulier les représentants de la FAO, devraient jouer un rôle plus actif dans le

dialogue politique avec le ou les gouvernements auprès du ou desquels ils sont accrédités.

38. Cette suggestion amène à s'interroger sur les critères de choix des représentants de la FAO. Le Groupe I suggère au paragraphe 5.12 que le représentant lui-même ou un de ses collaborateurs devrait être un expert des problèmes économiques et des politiques, et non pas seulement une personne qui a des notions de ces questions. Dans une optique différente, le Groupe II suggère au paragraphe 94 que les critères de sélection des représentants de la FAO devraient être réexaminés, compte tenu de l'évolution des besoins sur le terrain. Toutefois, le même Groupe II souligne (paragraphe 89-91) que les bureaux dans les pays doivent fournir aux projets de terrain un appui administratif; il tendrait donc à préférer que les représentants de la FAO soient des généralistes; il serait difficile de restreindre le choix aux seuls techniciens ou agro-économistes. Il faut tenir compte des spécificités de chaque pays.

39. Le Directeur général est favorable à l'orientation d'ensemble de la recommandation du Groupe II, et estime que le choix des représentants de la FAO doit être dicté en grande partie par la situation de chaque pays. Il suggère que les recommandations du Groupe II sur ce point soient considérées comme des indications à suivre avec souplesse, compte tenu des vues exprimées par les divers gouvernements et des exigences du programme de terrain dans chaque pays.

40. d) *Stratégies régionales.* Les deux Groupes font l'éloge des analyses et stratégies régionales élaborées par la FAO ces dernières années pour l'Afrique et l'Amérique latine-Caraïbes. Le Groupe II suggère au paragraphe 74 j) le renforcement de la capacité de l'Organisation d'entreprendre et de mener à bien de telles études pour servir de base aux stratégies opérationnelles régionales et nationales. Le Directeur général serait heureux d'un tel renforcement. Il doute toutefois qu'il soit justifié maintenant d'y investir des ressources supplémentaires étant donné le coût des nombreuses autres mesures suggérées dans d'autres sections des rapports des experts.

41. Le Groupe I suggère que les stratégies mondiales et régionales soient périodiquement réévaluées, de préférence par des consultants extérieurs. Le Directeur général n'a pas d'objection sur le fond. Il tient à faire

observer, cependant, que la décision devrait probablement être prise par les mêmes organes intergouvernementaux qui ont adopté les stratégies à l'origine, c'est-à-dire en général la Conférence de la FAO ou une de ses conférences régionales.

42. e) *Conséquences administratives.* Le Groupe I examine de façon assez approfondie, notamment aux paragraphes 5.7-17, les conséquences d'un renforcement du rôle de la FAO en matière de politiques, et notamment les restructurations qui pourraient être nécessaires. L'étude des politiques nationales est par définition un travail orienté sur les pays, et qui a donc une spécificité géographique. Or, comme la plupart des institutions techniques, la FAO est structurée par disciplines. Dans les débats et documents qui ont précédé l'adoption par la Conférence de la résolution 6/87, l'idée d'une restructuration sur une base géographique a été évoquée, mais le Groupe rejette cette solution: «Le moment n'est pas venu pour la FAO de procéder à une réorganisation majeure et de passer d'une structure disciplinaire à une structure géographique semblable à celle de la Banque mondiale ou du PNUD» (paragraphe 5.10).

43. D'un autre côté, le Groupe juge que la FAO ne dispose pas d'une unité multidisciplinaire appropriée pour l'analyse des politiques au niveau des pays et notamment pour soutenir le dialogue entre les représentants de la FAO et les gouvernements. Deux options sont proposées au paragraphe 5.15: renforcer la Division de l'analyse des politiques pour en faire une Division ou un Département multidisciplinaire structuré sur une base géographique; ou créer une petite unité d'analyse des politiques nationales attachée à la Direction générale, au Bureau du Sous-Directeur général au Département des politiques économiques et sociales ou au Bureau du Sous-Directeur général au Département du développement. Le Groupe suggère au paragraphe 5.16 que la Direction examine ces options, et éventuellement d'autres formules possibles, mette à l'essai une solution au cours du prochain exercice et incorpore la formule retenue dans le Programme de travail et budget 1992-93.

44. Tant que les demandes d'études de ce genre n'augmenteront pas dans des proportions considérables, le Directeur général estime qu'un changement de structure n'est pas justifié. Il préférerait appliquer une mesure qui est à l'examen depuis un certain temps, mais qui a

été différée à cause des problèmes financiers de l'Organisation, à savoir mettre en place un Groupe de travail interdépartemental sur les politiques sectorielles ou sous-sectorielles, présidé par le Directeur de la Division de l'analyse des politiques et ayant pour vice-président le Directeur du Centre d'investissement. Ce Groupe aurait pour principale fonction de se tenir au courant de toutes les activités en cours à la FAO dans le domaine des politiques au niveau des pays et des sous-régions, et d'en assurer la coordination.

CEPD/CTPD

45. Les deux Groupes se déclarent favorables aux activités de la FAO à l'appui de la coopération économique et technique entre pays en développement. Dans la section de son rapport consacré au Nouvel Ordre économique international, le Groupe I (paragraphe 2.41) demande instamment qu'on poursuive l'effort de création de réseaux institutionnels de CTPD; quant à la CEPD, il préconise une relance des activités à l'appui des systèmes d'intégration régionaux et sous-régionaux. De l'avis du Groupe II «il serait bon d'accorder une forte priorité à la promotion de la CTPD/CEPD» (paragraphe 74 1)). Le Groupe spécifie certains domaines sur lesquels l'effort devra principalement porter et suggère que l'objectif devrait être de «déclencher des réactions» plutôt que d'agir directement.

46. Le Directeur général rappelle que la FAO s'emploie déjà énergiquement, de façon officielle et officieuse, à promouvoir la CTPD. Par exemple, environ la moitié des experts de terrain qu'elle emploie sont maintenant des ressortissants de pays en développement, ce qui facilite non seulement le transfert des technologies au sens classique, mais aussi la circulation des informations entre le pays d'origine de l'expert et son pays d'affectation. La CEPD offre beaucoup de promesses, notamment en ce qui concerne les échanges agricoles. Mais il est difficile pour la FAO d'y jouer un rôle majeur. Le Directeur général croit donc comprendre que les deux Groupes sont favorables à la poursuite des efforts actuels, tout en pensant que toute nouvelle initiative devrait être subordonnée à l'obtention de ressources supplémentaires.

Recherche et transfert technologique

47. Les deux Groupes insistent sur l'importance de la recherche. Le Groupe I fait observer au paragraphe 1.8

que «les réserves encore inutilisées de nouvelles techniques agricoles sont plus maigres qu'elles ne l'étaient il y a 15 ans». Selon lui (paragraphe 2.31), la FAO, en collaboration avec le GCRAI, a l'obligation d'entretenir l'élan de la recherche agricole internationale. Le Groupe recommande en particulier (paragraphe 7.22) que la FAO mobilise des financements supplémentaires pour la recherche sur le maïs, le sorgho, le mil, et les racines et tubercules, surtout en Afrique subsaharienne. Les experts estiment que les biotechnologies offrent un vaste potentiel, mais plutôt à long terme qu'à moyen terme; les activités qui les concernent devraient bénéficier d'une «expansion modeste des ressources du Programme ordinaire afin de financer une série d'activités spécifiques» indiquées au paragraphe 2.33.

48. Dans les termes du Groupe II (paragraphe 37) «La FAO doit s'associer vigoureusement aux travaux de recherche». La coopération avec le GCRAI est essentielle et la FAO doit avoir des «liens étroits avec les organes directeurs de tous les instituts de recherche relevant du GCRAI». Elle doit s'efforcer «d'orienter les programmes de recherche et notamment de renforcer les services nationaux de recherche». Elle doit jouer un rôle d'agence mondiale de vulgarisation et de rétro-information, c'est-à-dire veiller à ce que l'information provenant des organismes de recherche parvienne aux pays en développement qui peuvent la valoriser, et inversement faire connaître les besoins et l'expérience de ces pays aux organismes de recherche qui pourraient les aider.

49. Le Directeur général s'associe aux vues des experts. Leurs recommandations devront être appliquées graduellement en plusieurs années, au moyen d'activités du Programme ordinaire et du Programme de terrain, ainsi que dans le cadre du GCRAI, que la FAO coopère avec le PNUD et la Banque mondiale.

La FAO dans le système des Nations Unies

50. a) *Généralités*: Les deux Groupes consacrent beaucoup d'attention au rôle de la FAO au niveau inter-institutions. Comme il est normal, le rapport traite surtout des problèmes qui se posent à cet égard. Il n'est donc pas inutile de rappeler la conclusion générale du Groupe I (paragraphe 6.3) à savoir que, si certains doubles emplois sont inévitables, les problèmes que cela pose ne sont graves que dans un relativement petit

nombre de domaines; la coopération et la coordination entre les diverses organisations du système des Nations Unies sont très développées.

51. Le Groupe II recommande (paragraphe 74k) que des arrangements spécifiques soient mis en place au Secrétariat pour que la FAO «prenne des initiatives et une participation active dans le cadre des programmes d'action mondiaux de la famille des Nations Unies tels que le Plan de Nairobi, le Programme d'Oslo sur la protection de l'environnement, et les autres programmes qui relèvent de la compétence de la FAO». Le Directeur général tend à souscrire à cette recommandation; c'est déjà la pratique dans tous les domaines relevant de la compétence de la FAO dans lesquels l'Organisation des Nations Unies a adopté des programmes d'action intéressant les institutions spécialisées. Toutefois, le Directeur général tient à faire observer que la nature précise de ces arrangements varie inévitablement d'un cas à l'autre selon les mécanismes internes mis en place pour coordonner les activités de l'Organisation dans les diverses disciplines.

52. b) *PNUD*: Le Groupe I analyse au paragraphe 7.56 de son rapport les problèmes actuels des relations entre la FAO et le PNUD. Le Directeur général souscrit à l'approche suggérée aux paragraphes 7.57-7.58. Mais pour que les solutions proposées puissent être appliquées, il faut, bien évidemment, que le PNUD les approuve également. Sous réserve de l'accord du PNUD, le Directeur général est disposé à accepter la recommandation «que la FAO procède immédiatement à des consultations avec le PNUD sur les questions qui les intéressent tous deux». Il reconnaît également que des réunions semestrielles entre hauts fonctionnaires des deux Organisations seraient utiles «pour résoudre toute question en suspens et voir de quelle manière les deux Organisations pourraient s'aider mutuellement»; de fait, le PNUD a déjà pris une initiative dans ce sens. Le Directeur général reconnaît également qu'il conviendrait «de renforcer les contacts entre les représentants résidents du PNUD et les représentants de la FAO dans les pays en développement» de telle sorte que les problèmes puissent être «résolus sur le champ» sans attendre qu'ils fassent surface aux sièges des deux institutions».

53. Les recommandations figurant au paragraphe 73 du rapport du Groupe II ne se réfèrent pas explicitement

aux relations entre la FAO et le PNUD, mais les problèmes auxquels le Groupe se réfère concernent principalement ces relations. Le Directeur général se félicite que le Groupe ait recommandé «que la FAO soit associée aux évaluations et programmes nationaux de coopération technique parrainés par le PNUD» et qu'elle soit «reconnue comme chef de file pour les études sectorielles et sous-sectorielles portant sur l'alimentation et l'agriculture». Dans une optique plus vaste, le Directeur général reconnaît qu'il serait bon «que la compréhension et les relations entre institutions des Nations Unies soient renforcées». L'effort doit venir de tous les partenaires; le Directeur général et ses collègues sont prêts à y contribuer.

54. c) *Banque mondiale*: Les deux Groupes d'experts ont examiné le Centre d'investissement; le Groupe I note que l'on s'entend généralement à considérer que ses méthodes de travail et les résultats qu'il obtient sont remarquables. Parmi les activités du Centre, les experts se sont particulièrement attachés aux perspectives du Programme de coopération FAO/Banque mondiale. Le Groupe I note que le volume de ce Programme sera peut-être réduit à cause de la réorganisation de la Banque. En préparation d'une telle éventualité, il recommande (paragraphe 7.60) que la FAO effectue son propre examen du Programme de coopération. Le Groupe II recommande de façon générale que l'on s'efforce «de poursuivre et de renforcer le Programme de coopération FAO/Banque mondiale» (paragraphe 74 d)).

55. Le Directeur général estime que le Centre d'investissement, et en particulier le Programme de coopération FAO/Banque mondiale sont parmi les atouts les plus précieux dont dispose la FAO, qu'il s'agisse des compétences du personnel ou de l'aptitude à mobiliser des financements pour le développement agricole. Il espère qu'il ne sera pas nécessaire de réduire beaucoup le volume du Programme de coopération. Entreprendre un examen en préparation d'une éventuelle réduction, comme le suggère le Groupe I, risquerait à son avis de créer un climat de pessimisme dans lequel il serait difficile de conserver le personnel et qui pourrait même rendre plus probable cette réduction. Il préférerait, s'il faut se préparer à cette éventualité, que cette préparation reste strictement officieuse et interne. En tout état de cause, il espère qu'il sera possible de conserver l'intégralité du Centre d'investissement, qui constitue la plus grande unité interdisciplinaire de l'Organisa-

tion, même s'il devient nécessaire de transférer une partie de la charge de travail au Programme ordinaire et d'accroître la part du budget ordinaire dans le financement.

56. Le Groupe I examine également les relations qu'entretient la FAO avec la Banque mondiale en dehors du Programme de coopération. Il identifie plusieurs domaines importants intéressant les deux organisations (paragraphe 6.35-38 et 7.61) et recommande que ces questions fassent l'objet de «consultations périodiques entre les hauts fonctionnaires de la FAO et de la Banque mondiale». Il est également suggéré au paragraphe 6.38 qu'une Equipe spéciale mixte soit créée pour étudier les moyens de renforcer la coopération. Le Directeur général rappelle qu'en novembre 1986 il a été convenu avec la Banque mondiale (et le Président de la Banque a verbalement donné son aval) d'organiser régulièrement de brèves réunions entre les responsables des deux organisations pour échanger des informations sur les études en cours ou prévues sur des sujets intéressant l'une et l'autre. Toutefois, avant que la première de ces réunions ait eu lieu, la Banque mondiale s'est lancée dans une grande réorganisation. La FAO a par la suite connu de graves problèmes à cause de ses difficultés financières. En conséquence, l'arrangement sur lequel les deux Organisations s'étaient entendu n'a jamais été mis en œuvre. Le Directeur général se propose de prendre contact avec la Banque mondiale pour qu'il prenne effet au plus tôt.

57. d) *PAM*: Le Groupe I recommande au paragraphe 7.62 que «le PAM fasse davantage appel aux services de la FAO, qui a prouvé ses compétences dans le domaine de l'analyse des politiques alimentaires et des conseils en la matière». Il recommande aussi «que le PAM ait davantage recours aux projets de coopération technique que la FAO exécute dans les pays membres pour utiliser l'aide alimentaire aux fins de développement». Le Directeur général souscrit à ces recommandations.

58. e) *ONUDI*: Le Groupe I constate (paragraphe 6.47-53 et 7.63) que l'accord de 1969 avec l'ONUDI sur le partage des fonctions n'est plus efficace. L'ONUDI entreprend des activités dans divers domaines qui relèvent du mandat de la FAO, sans notification officielle du risque de double emploi; le Groupe conclut que le risque de chevauchement entre les activités des deux organisations sont considérables. Le Groupe est favor-

able à l'idée d'une division mixte FAO/ONUDI du développement agro-industriel, et il suggère que la FAO en discute avec l'ONUDI au plus haut niveau.

59. Le Directeur général souscrit à la recommandation du Groupe I et il est prêt à lui donner suite si les organes directeurs en décident ainsi. Il fait toutefois observer qu'il est nécessaire que les gouvernements adoptent les mêmes positions à cet égard dans les organes compétents de la FAO et de l'ONUDI. Il tient aussi à signaler qu'il serait bon d'adopter un arrangement analogue avec l'ONUDI dans le domaine nouveau des biotechnologies agricoles.

Décentralisation

60. Certains aspects de la décentralisation, et en particulier l'équilibre entre les activités au niveau des régions et au niveau des pays ont été examinés par les deux Groupes. Le Groupe I déclare au paragraphe 7.30: «Nous nous félicitons de la politique actuelle de décentralisation de la FAO, dont nous reconnaissons les avantages. Nous nous sommes demandé si la décentralisation devrait se faire en faveur des bureaux régionaux ou des représentants dans les pays. Après avoir étudié les avantages et les inconvénients des deux options, nous recommandons que les représentations dans les pays soient renforcées».

61. Le Groupe II examine la même question de façon plus détaillée et étudie de près le rôle des bureaux régionaux (paragraphe 60 et 85-88). En substance, il recommande une réorientation du travail de ces bureaux dans deux directions. En premier lieu, il faudrait «recentrer le rôle des bureaux régionaux pour leur permettre de soutenir efficacement les programmes et stratégies gouvernementales de coopération aux niveaux régional et sous-régional». Deuxièmement, il faudrait trouver une formule qui leur permette de fournir un appui technique plus efficace aux bureaux dans les pays et aux programmes nationaux. Pour cela, deux options sont possibles: concentrer les activités techniques des bureaux régionaux sur un secteur qui revêt une importance particulière pour la région ou affecter un petit noyau de spécialistes dans une sous-région ou un groupe de pays. Cette deuxième formule pourrait être mise «à l'essai, à titre sélectif et expérimental». En définitive, le Groupe pense que ces mesures «pourraient entraîner une réduction du personnel tech-

nique affecté aux bureaux régionaux eux-mêmes. De l'avis du Groupe, si la FAO augmente ses dépenses, c'est aux bureaux régionaux qu'elle devra accorder la priorité la plus faible».

62. Ainsi, les deux Groupes estiment qu'entre l'action au niveau régional et l'action au niveau des pays, c'est la deuxième qui devrait être privilégiée. De fait c'était une des principales conclusions de l'examen auquel a procédé le Directeur général et cette conclusion a été entérinée par les organes directeurs en 1976-77. En ce qui concerne le Programme de travail et la structure des bureaux régionaux, le Directeur général estime que l'on ne peut pas appliquer une formule universelle. Il y a de grandes différences entre les régions, qu'il s'agisse du degré de développement des institutions sous-régionales et régionales ou du besoin d'appui de la FAO à des programmes intéressant plusieurs pays. Le Directeur général est prêt à étudier région par région, de concert avec les Conférences régionales, les possibilités de recentrer le travail des bureaux régionaux et les conséquences qu'aurait un tel recentrage.

63. En ce qui concerne la décentralisation des responsabilités opérationnelles du Siège aux bureaux dans les pays, les deux Groupes ont des avis différents. Le Groupe I ne voit «guère de possibilités de déléguer l'exécution des projets et le soutien technique aux bureaux régionaux ou représentations dans les pays» (paragraphe 7.45). Il recommande donc de rien changer aux modalités actuelles. Le Groupe II quant à lui préconise (paragraphe 89-91) un accroissement des pouvoirs délégués aux représentants de la FAO dans les pays. La question est traitée de façon plus détaillée dans la section III ci-dessous, mais globalement, le Directeur général est favorable à un accroissement graduel du rôle de soutien attribué à certains représentants dans les pays, selon l'ampleur et la nature du programme dans le pays concerné, le personnel disponible et, dans une certaine mesure aussi, l'expérience du représentant lui-même.

Priorités du Programme de terrain

64. Les deux groupes ont examiné l'application des priorités de l'Organisation dans le Programme de terrain. Le Groupe I recommande (paragraphe 7.25) «que la FAO adopte une série de directives qui guideront le choix des projets de terrain qu'elle acceptera de plani-

fier et/ou d'exécuter». A son avis, cela permettrait d'exécuter «un petit nombre de projets mieux financés». Le Groupe II envisage la question dans une optique un peu plus large; sa position est décrite plus en détail ci-après à la section III (paragraphe 91-94) car elle est liée à des recommandations qu'il formule dans d'autres domaines.

Recyclage du personnel

65. Le Groupe I souligne qu'il importe «d'améliorer la qualité du personnel de la FAO et de prévoir des plans de carrière» (paragraphe 7.49). Il recommande égale-

ment que la FAO «organise des échanges de personnel avec d'autres organisations multilatérales». Le Groupe II, quant à lui, estime que la «FAO devrait avoir une politique administrative assortie de ressources suffisantes, qui donnerait à son personnel technique l'occasion de mettre périodiquement à jour ses compétences et ses connaissances» (paragraphe 51 et 74 i)).

66. Il serait peut-être plus logique d'examiner ce sujet dans le contexte du rapport des conseils en gestion sur les questions de personnel. Il est toutefois évoqué ici parce que les recommandations des deux groupes d'experts lui confèrent une importance particulière.

SECTION II

Objectifs, rôle, priorités et stratégies de la FAO (Groupe I)

Objectifs, rôle et fonctions

67. La plupart des recommandations du Groupe I ont déjà été examinées dans la Section I. Les autres sont analysées ci-après.

68. Tout d'abord, le Directeur général a constaté que le Groupe I est entièrement favorable aux grands objectifs de la FAO (paragraphe 2.5-16 et 7.14) et n'a rien à y supprimer ou à y ajouter.

69. En ce qui concerne les trois grandes fonctions de la FAO (paragraphe 2.17-44 et 7.15-27), le Directeur général est prêt à convenir avec le Groupe, que dans l'utilisation des ressources tant financières qu'humaines de l'Organisation, il faut faire une grande place à la tâche de réunir, et diffuser les renseignements relatifs à l'agriculture à l'échelle mondiale et d'encourager l'action nationale et internationale, y compris en ce qui concerne les politiques agricoles. En revanche, il n'est pas persuadé qu'il soit justifié d'accroître la place donnée à ces fonctions aux dépens de l'assistance technique et des autres appuis fournis aux pays en développement. En ce qui concerne le programme de terrain, le Groupe I reconnaît (paragraphe 64) que les opérations de terrain de la FAO se sont imposées comme un «instrument essentiel». Les activités opérationnelles du programme ordinaire—le PCT—ne représentent qu'environ 13 pour cent du budget ordinaire de l'exercice en cours (contre 14 pour cent dans le budget précédent). Etant donné que les pays en développement sont très favorables au PCT et aux projets de terrain en général, le Directeur général espère qu'il sera possible de renforcer graduellement l'effort d'assistance technique de l'Organisation, y compris le PCT.

70. Le Directeur général se félicite que le Groupe soit favorable à l'initiative de faire de la FAO un Centre mondial d'information agricole (paragraphe 7.17).

Stratégies et plans d'action de la FAO

71. Le Groupe suggère (paragraphe 7.29) qu'en dehors des stratégies approuvées pour les Etats Membres

et la communauté mondiale, la FAO «devrait avoir ses propres stratégies d'action». L'idée du Groupe à ce propos semble être qu'un document unique devrait regrouper les nombreuses décisions prises à différents moments et dans différentes instances de l'Organisation, dont l'ensemble représenterait la stratégie globale de la FAO. Les principaux éléments qui pourraient composer cette stratégie sont esquissés aux paragraphes 3.17-3.19.

72. Le Groupe recommande aussi (paragraphe 3.21-23 et 7.31) que la FAO adopte un système de planification un peu plus élaboré que celui qui existe actuellement en élaborant un plan à long terme—15 ans—qui distillerait les grandes conclusions des études et stratégies de la FAO, indiquerait les grands axes de l'action future et identifierait et définirait les programmes essentiels conformément aux grands objectifs sectoriels de l'Organisation. Par ailleurs, le plan à moyen terme ferait l'objet d'un document séparé (et ne serait pas comme aujourd'hui incorporé dans le Programme de travail et budget).

73. Le Groupe soulève plusieurs questions sur la forme que pourrait prendre un plan à moyen terme mais ne propose que des réponses provisoires (paragraphe 3.27). De l'avis du Groupe, ce plan devrait comprendre: l'indication des priorités, des stratégies et du rôle de la FAO (et pas seulement de ses objectifs); des objectifs provisoires pour le niveau du budget ordinaire et des projections provisoires pour celui des ressources extra-budgétaires; un horizon de planification sur trois exercices biennaux; une certaine ventilation par région. En outre les comités techniques, le Comité du programme, le Comité financier et les Conférences régionales devraient être consultés pendant la préparation de ce plan.

74. Le Directeur général tient à faire observer que, pour donner suite à ces recommandations, il faudrait que le personnel consacre beaucoup plus de son temps à l'élaboration des programmes de l'Organisation. En dehors de la stratégie, il faudrait procéder à cinq étapes de programmation: le plan à long terme; le plan à moyen terme; le schéma du Programme de travail et

budget; le sommaire du Programme de travail et budget; et enfin la version intégrale du Programme de travail et budget.

75. En ce qui concerne la stratégie et le plan à long terme, le Directeur général n'a pas d'objection de principe, mais il estime que la mise en œuvre de cette recommandation pourrait entraîner, après l'examen par les comités techniques et le Comité du programme, des controverses difficiles et prolongées au sein des organes directeurs. Par ailleurs, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, depuis une vingtaine d'années, une Stratégie internationale du développement pour l'ensemble du système des Nations Unies. Cette stratégie contient un chapitre relatif à l'alimentation et à l'agriculture rédigé avec la collaboration de la FAO. Les procédures déjà adoptées dans le système des Nations Unies prévoient des rapports sur la mise en œuvre de la Stratégie internationale. Avant qu'une décision définitive ne soit prise, le Directeur général suggère donc que l'on envisage la possibilité d'utiliser le chapitre relatif à l'alimentation et à l'agriculture de la SDI, actuellement en cours de préparation pour la quatrième décennie du développement, pour répondre au moins en partie aux objectifs visés par les experts.

76. En ce qui concerne le plan à moyen terme, le Directeur général souscrit à la conclusion du paragraphe 7.43 du rapport du Groupe I, à savoir que «pour être mieux à même de faire face aux défis de l'avenir, la FAO aura besoin de ressources financières dont l'engagement, même provisoire, devrait couvrir plusieurs exercices». De l'avis du Directeur général, si le retour à la pratique d'établir un plan à moyen terme entraînait un tel engagement de ressources au profit du Programme ordinaire, cela serait bénéfique à l'Organisation et faciliterait de beaucoup sa propre tâche de direction. Quant aux ressources extrabudgétaires, sur lesquelles la FAO n'a pas pouvoir de décision, leur projection est extrêmement difficile et comporte une marge d'erreurs

énorme, même sur une période aussi brève qu'une année. Le Directeur général se demande donc s'il serait vraiment utile de faire figurer dans les plans des prévisions sur de longues périodes.

Détermination des priorités et présentation

77. Le Groupe a soigneusement examiné le processus d'établissement des priorités et la façon dont elles doivent être reflétées dans le budget (Chapitre 4 et paragraphes 7.33-40). Rappelant les mécanismes complexes de consultations organisées sur une base disciplinaire et géographique pour déterminer les priorités, il fait observer que les 158 Etats Membres ont des besoins différents et parfois contradictoires, et qu'il ne saurait y avoir de priorité «universelle». Une tentative d'établir une échelle des priorités semble donc vouée à l'échec et est probablement inutile (paragraphe 4.24). Mais le Groupe propose (paragraphes 4.27 et 7.34) certains critères pour le choix des priorités du Programme ordinaire. Le Directeur général n'a aucune objection à formuler à ce propos.

78. En ce qui concerne la présentation et le contenu du Programme de travail et budget (paragraphes 4.28-34 et 7.36), le Groupe reconnaît que les exigences de transparence budgétaire et d'identification des responsabilités sont très difficiles à satisfaire. Il ne suffit pas de donner un maximum de détails. Il faudrait que les Etats Membres se mettent d'accord sur ce qu'ils souhaitent obtenir et discutent avec le Secrétariat des meilleurs moyens de produire les informations demandées sous une forme utilisable ainsi que du coût de ce travail. Le Groupe ne propose aucune recommandation formelle sur la présentation, mais il avance certaines suggestions (paragraphe 7.36), tendant notamment à faire mieux apparaître les liaisons internes au sein du programme. Le Directeur général attend avec intérêt les réactions du Comité du programme et du Comité financier.

SECTION III

Opérations de terrain de la FAO (Groupe II)

Examen des opérations de terrain par les organes directeurs

79. Le Groupe recommande (paragraphe 64) «que les organes directeurs de la FAO considèrent toutes les activités opérationnelles, qu'elles fassent partie du Programme ordinaire ou du Programme de terrain, comme un seul et même programme, quelles que soient leurs sources de financement». Le Directeur général préconise depuis toujours cette approche. Pour le Programme ordinaire, il fait observer que cette recommandation concerne seulement les activités opérationnelles, telles que le PCT, et non pas l'ensemble du Programme.

80. Le Directeur général reconnaît le bien-fondé de l'opinion du Groupe (paragraphe 65) selon laquelle «il faudrait mettre en place de nouvelles dispositions qui permettraient aux Etats Membres de la FAO, par l'intermédiaire des organes directeurs, de suivre régulièrement les opérations de terrain, de débattre des orientations de politique générale, d'examiner les liens entre la FAO et d'autres institutions des Nations Unies et organismes de financement en vue de promouvoir une compréhension mutuelle et de renforcer les liens entre le Programme ordinaire et les opérations de terrain». Il estime toutefois qu'il faut étudier avec beaucoup de soin les dispositions appropriées.

81. Les grandes questions qui se posent à propos des opérations de terrain peuvent se répartir en deux catégories: il y a des questions de fond, par exemple l'impact global des activités de la FAO dans tel ou tel domaine ou les liaisons entre le Programme ordinaire et le Programme de terrain. Il y a par ailleurs des questions d'ordre administratif, par exemple les rapports avec les organismes de financement, la coordination et la fourniture des apports.

82. Pour le premier groupe de problèmes, qui concernent la teneur même du Programme de terrain, le mieux est d'examiner les questions discipline par discipline, comme les experts le proposent. Toutefois, il y a un danger: inscrire les opérations de terrain à l'ordre du jour du COAG, du COFO, du COFI, du CSA et peut-

être d'autres organes encore risque, si la coordination n'est pas parfaite, de se traduire simplement par une prolifération de documents dont l'Organisation ne tirerait guère avantage. Pour que ces organes puissent utilement examiner les opérations de terrain, il ne suffit pas de leur fournir une simple description de ce que fait la FAO. Il faut aussi une évaluation ou un bilan du programme, lesquels seront d'autant plus utiles qu'ils seront limités à un sujet important bien circonscrit. Le travail devrait être fait avec la collaboration de l'Unité de l'évaluation ou d'un service analogue, et non pas uniquement par les fonctionnaires techniques responsables des opérations.

83. Les questions de la deuxième catégorie, telles que celles qui concernent les relations avec les organismes de financement ou la fourniture des apports peuvent se poser dans toutes les parties du Programme de terrain et ont peu de chances d'être très influencées par les spécificités sectorielles. Non seulement elles revêtent une très grande importance pour l'exécution du Programme de terrain, mais elles ont une dimension politique en ce sens que les gouvernements tendent depuis quelques années à prendre des positions différentes à la FAO et dans des organes tels que le Conseil d'administration du PNUD. De l'avis du Directeur général, ces questions doivent être envisagées séparément, sur la base de rapports spéciaux concernant des problèmes déterminés et non pas à partir d'une synthèse des débats des Comités techniques. Le mieux serait peut-être que le Conseil de la FAO lui-même s'en occupe, mais le Directeur général serait heureux d'avoir à ce sujet une discussion plus approfondie avec le Comité du Programme et le Comité financier.

84. La nécessité de traiter de façon différente les questions techniques et les questions opérationnelles influera sur le mandat qui pourra être conféré aux inspecteurs de terrain dont la création est proposée par le Groupe.

Inspection sur le terrain

85. Le Groupe recommande (paragraphe 70) que

deux ou trois inspecteurs des opérations de terrain soient attachés à la Direction générale. Pour sa part, le Directeur général n'a pas d'objection de principe. Il rappelle à ce propos que pendant quelques années, il y avait deux inspecteurs de terrain dans le Bureau du Sous-Directeur général responsable du Département du développement: cela n'était pas très différent à certains égards de ce qui est maintenant proposé. Toutefois, le Directeur général s'inquiète de certains problèmes pratiques que poseraient les fonctions d'une telle unité.

86. Ces inspecteurs «examineraient le fonctionnement des opérations de terrain du point de vue de la gestion et de l'organisation générale plutôt que sous un angle technique». Leurs rapports auraient pour objet de rendre plus efficace l'examen des opérations de terrain par les organes directeurs. Il semble donc que le Groupe envisage que ces inspecteurs auraient pour mission de faciliter l'examen des questions d'ordre opérationnel. Or, de l'avis du Directeur général, il serait plus efficace que ces questions soient examinées par le Conseil sur la base de documents présentés par la Direction. Les débats des Comités techniques porteraient plutôt sur des questions techniques.

87. Le Directeur général estime donc très important que si les gouvernements souhaitaient que soit créée une unité de l'inspection des opérations de terrain, le mandat de cette unité soit large et lui permette d'examiner aussi bien les aspects techniques que les aspects administratifs des opérations. Elle serait alors en mesure de fournir des apports aux débats des Comités techniques et pourrait aussi aider à préparer des documents sur des questions opérationnelles à l'intention du Conseil. Des directives devraient être élaborées avec soin pour assurer une bonne coordination avec l'unité de l'évaluation ainsi qu'avec le vérificateur intérieur des comptes. Mais en fait, le Directeur général préférerait un renforcement des ressources de l'unité de l'évaluation plutôt que la création d'une unité séparée chargée de l'inspection des programmes de terrain.

Exécution par les gouvernements des pays bénéficiaires

88. Le Directeur général souscrit à la suggestion que la FAO s'efforce de confier de plus en plus souvent l'exécution de ses projets de terrain aux gouvernements et modifie en conséquence la nature des services qu'elle

fournit (paragraphe 74 c)). Une masse d'expérience croissante s'accumule, qu'il s'agisse des projets financés par le PNUD et exécutés par les gouvernements ou de certains projets financés par des fonds fiduciaires et par le PCT, qui sont eux aussi exécutés par les gouvernements. Il est à la fois logique et souhaitable de s'efforcer d'avoir de plus en plus recours à cette formule qui facilitera naturellement le passage à l'autodépendance. Toutefois, l'exécution des projets par les gouvernements bénéficiaires ne va pas sans certains problèmes, tout d'abord pour les gouvernements eux-mêmes. La recommandation contenue au paragraphe 74 h) sur le renforcement de la formation du personnel national à la formulation, à la gestion et à l'évaluation des projets est particulièrement importante si cette formule doit se généraliser.

89. Le rapport associe explicitement la généralisation de l'exécution par les gouvernements à une modification de la nature des services attendus de la FAO. Le Directeur général est persuadé que l'effort doit continuer à porter principalement sur les aspects techniques et il interprète la recommandation des experts comme tendant non pas à réduire les apports techniques en tant que tels, mais plutôt à modifier les modalités dans lesquelles ces apports sont fournis.

Priorités et programmes financés par des fonds fiduciaires

90. Au paragraphe 76, le Groupe recommande l'adoption d'une «planification indicative visant à l'établissement de priorités» pour les programmes financés par des fonds fiduciaires (voir Section I ci-dessus, paragraphe 65). Ce concept est explicité aux paragraphes 75 et 77 du rapport du Groupe. Le Directeur général reconnaît que cette proposition pourrait avoir plusieurs avantages. Tout d'abord, elle aiderait probablement à rendre plus cohérent le programme des fonds fiduciaires, et donc à en renforcer l'impact. D'un autre côté, il ne faut pas oublier que les organes directeurs de la FAO ne peuvent pas légiférer sur les priorités de tel ou tel gouvernement, qu'il s'agisse d'un donateur ou d'un bénéficiaire. Comme l'a dit le Groupe, il faudra nécessairement «considérer chaque demande ou offre spécifique d'assistance selon son propre mérite».

91. Le Directeur général a commencé à réfléchir à la façon dont il serait possible de donner suite à cette

recommandation et il suggère que cela se fasse en liaison avec l'application d'une autre recommandation du Groupe, contenue au paragraphe 74 n), et préconisant la création de nouveaux programmes d'action spéciaux. Une proportion importante des fonds fiduciaires sont déjà liés aux programmes d'action spéciaux (voir paragraphe 20 du rapport du Groupe), ce qui présente des avantages pour toutes les parties intéressées. En particulier, la FAO possède une grande capacité technique dans les domaines sur lesquels portent ces programmes.

92. Le Directeur général suggère donc qu'à moyen terme, les organes directeurs pourraient établir un très petit nombre de nouveaux programmes d'action spéciaux dans des domaines considérés comme hautement prioritaires par l'ensemble de la communauté internationale et qui intéresseraient à la fois les donateurs de fonds fiduciaires et les bénéficiaires potentiels. Il faudrait évidemment, avant toute décision concernant tel ou tel programme d'action spécial, étudier avec soin les coûts qu'elle pourrait éventuellement entraîner pour le budget ordinaire.

93. Le Directeur général estime que ce serait là aussi la formule la plus pratique pour donner suite à la recommandation du Groupe (paragraphe 74 e)), préconisant une «approche par programme». Apparemment, le Groupe envisage des ensembles de projets connexes dont la plupart seraient exécutés par les gouvernements des pays bénéficiaires, la FAO fournissant des apports pour l'élaboration des politiques, la gestion et le suivi, ainsi qu'une certaine assistance technique. Cette approche ne poserait pas de problème pour la FAO si l'Organisation applique les recommandations du Groupe concernant l'exécution des projets par les gouvernements (voir ci-dessus) et la création d'un mécanisme spécial (voir ci-dessous). Toutefois, la décision à ce sujet restera subordonnée principalement à l'attitude des pays en développement: ceux-ci veulent-ils ou non que la FAO leur fournisse un service de ce genre?

Mécanisme spécial pour la préparation des programmes et projets

94. L'une des idées les plus intéressantes proposées par le Groupe (paragraphe 74 m)) consisterait à établir au sein de la FAO un service spécialisé d'identification et de formulation de programmes et projets, aussi bien pour les activités d'investissement que pour les activités de coopération technique.

95. Le Directeur général estime que ce serait un prolongement logique et utile de dispositifs existants. Il y a déjà un rudiment de mécanisme de ce genre pour les fonds fiduciaires italiens et néerlandais, mais il est bien sûr limité aux activités financées par ces deux donateurs. Certaines activités relevant du PAFT présentent des analogies avec ce que le Groupe propose. Le PNUD possède un mécanisme pour les projets de coopération technique. Un mécanisme organisé de façon plus systématique à la FAO dans l'esprit de la recommandation du Groupe II renforcerait grandement la capacité de l'Organisation d'aider les gouvernements et permettrait en même temps d'améliorer la qualité du Programme de terrain. En offrant ce service (moyennant remboursement des coûts) pour la formulation des projets qui doivent être exécutés en dehors de la FAO, l'Organisation répondrait à une demande qui existe déjà, ce qui serait utile tant aux donateurs qu'aux bénéficiaires.

96. Le Directeur général doute qu'il soit possible ou légitime de financer ce mécanisme sur les ressources du budget ordinaire. Si l'idée rencontre un accord de principe, il proposerait que des contacts soient pris avec divers donateurs qui financent les activités extra-budgetaires de la FAO en vue de mettre en place un accord-cadre. Le coût de la préparation des projets, financée par ce mécanisme, serait incorporé dans les budgets des projets lorsqu'un donateur aurait été trouvé. Dans ce cas, le mécanisme fonctionnerait comme un fonds renouvelable. Mais il arriverait aussi que l'on ne trouve pas de donateurs pour certains projets élaborés. En tel cas, les coûts devraient être absorbés par le mécanisme; il serait donc nécessaire de le réapprovisionner de temps à autre.

97. L'existence d'un mécanisme pour la préparation et l'élaboration de projets permettrait à l'Organisation de donner suite à la recommandation du paragraphe 74 f) préconisant des programmes et projets intégrés associant investissement, assistance technique et aide alimentaire.

PCT

98. Le Directeur général se félicite que le Groupe ait recommandé (paragraphe 72) «que le PCT soit maintenu dans sa forme actuelle en tant qu'élément essentiel des opérations de terrain de la FAO». D'un autre côté, il n'est pas persuadé que les mesures recommandées dans le rapport du Groupe permettaient, comme le

suggère celui-ci, d'atténuer la pression des demandes s'exerçant sur le PCT. Seule l'expérience permettra de dire si c'est ou non le cas. Le Directeur général se félicite que le Groupe ait émis l'opinion que «davantage de fonds, pouvant être dépensés avec souplesse et éventuellement gérés par le PCT, devraient être mis à la disposition de la FAO sous forme de fonds fiduciaires ou par d'autres moyens». Selon les vues qui auront été exprimées à ce sujet au cours de l'Examen, le Directeur général sera prêt à prendre contact avec les donateurs potentiels pour veiller à ce que les activités du PCT viennent en sus de celles qui sont financées par des fonds fiduciaires.

Structure organique

99. Le Groupe a estimé que la structure de gestion des opérations de terrain appelle certains changements mais il s'est sagement abstenu d'avancer des suggestions précises. C'est là un problème extrêmement compliqué et sur lequel des avis totalement divergents pourraient facilement se justifier.

100. Il serait peut-être possible de concevoir une réforme de structure qui résoudrait certains des problèmes identifiés. Mais cette réforme ferait presque certainement apparaître toute une série de nouveaux problèmes. Se solderait-elle en définitive par des avantages notables pour l'Organisation? Ou n'apporterait-elle que des améliorations marginales qui ne justifieraient guère les grandes perturbations dont toute réforme organique profonde s'accompagne? Il est essentiel de répondre à ces questions avant d'envisager sérieusement un processus de restructuration.

101. Au paragraphe 81, le Groupe indique les résultats qu'à son avis il faudrait s'efforcer d'obtenir par une restructuration. Mais la question vraiment importante—et qui n'est pas traitée par le Groupe—est de savoir si la restructuration est la meilleure façon d'obtenir ces résultats. Le Directeur général estime par exemple que pour le premier objectif suggéré par le Groupe—a) réorientation des cadres techniques et de gestion de façon à privilégier l'approche par programme et sectorielle plutôt que l'approche par projet—, tout dépend de la demande de services de ce type et non pas de mesures administratives internes.

102. En ce qui concerne la proposition contenue au paragraphe 82, le Directeur général est tout prêt à lancer

une nouvelle étude interne, même si la question a déjà été examinée à maintes reprises, et si les avantages et les inconvénients de différentes options ont été soigneusement pesés. Le but d'une telle étude serait d'adresser des propositions ou de présenter les options à la direction. Sans exclure la possibilité d'une réforme de structure, le Directeur général estime qu'il ne faudrait pas postuler *a priori* qu'elle est nécessaire.

Effectifs

103. Au paragraphe 53 concernant le personnel technique et au paragraphe 84 concernant les chargés de projet, le Groupe s'attaque à un des problèmes les plus graves que rencontre la FAO dans la conduite des opérations de terrain. Essentiellement à cause de l'évolution de la nature des projets, et notamment de la tendance à privilégier des projets plus petits comportant une plus grande proportion d'experts recrutés pour de courtes durées, la masse de travail que doit fournir le personnel pour soutenir un certain volume d'activités est beaucoup plus grande qu'il y a dix ou quinze ans. Les montants remboursés au titre des frais de soutien n'ont pas augmenté, de sorte que plusieurs unités responsables des opérations manquent terriblement de personnel. Dans les divisions techniques aussi, où la situation varie d'un cas à l'autre, le manque de personnel limite parfois sérieusement le volume et la qualité du soutien technique fourni aux programmes de terrain.

104. C'est là un exemple flagrant de la nécessité d'investir davantage afin de renforcer la capacité de la FAO.

105. Le Directeur général est entièrement favorable aux conclusions et recommandations du Groupe et estime que cette question devra recevoir une priorité élevée lorsque le moment sera venu d'appliquer les décisions inspirées par l'Examen.

Informatisation

106. Le Directeur général reconnaît qu'il importe d'améliorer la gestion des données dans le cadre du renforcement du système de gestion des projets. La mise en route de FINSYS et PERSYS constituera un pas en avant dans cette direction. A l'origine, PROSYS n'avait pas été conçu tout à fait dans cette optique, car il s'agissait de relier plusieurs bases de données existantes dans un cadre embrassant la totalité du cycle des projets. Bien que les difficultés qui ont amené à en

suspendre le développement ne soient pas encore entièrement surmontées, un groupe de travail interne a repris l'étude du système. Le Directeur général rendra compte, lorsque le moment sera venu, des conclusions auxquelles ce groupe aura abouti. Il ne faut pas oublier que PROSYS est un système de suivi qui, par lui-même, ne produira pas de solution aux problèmes qui se posent dans l'exécution des projets. Il devrait cependant permettre d'identifier ces problèmes plus tôt, et donc entraîner indirectement une amélioration des prestations sur le terrain.

Rôle des bureaux dans les pays

107. Les fonctions des représentants de la FAO sont traitées dans la section I à propos du rôle de la FAO dans l'élaboration des politiques. Le Groupe II appelle par ailleurs l'attention (paragraphe 89-90) sur les rôles très divers qu'ils jouent dans les opérations de terrain, et estime que d'une façon générale les bureaux dans les pays devraient être «davantage chargés de soutenir les activités de terrain». Il recommande (paragraphe 91), que l'on donne suite d'urgence aux suggestions d'un groupe de travail interne visant à «décentraliser les fonctions de soutien aux projets sans perdre de vue la nécessité de rendre compte à tous les niveaux».

108. Le Directeur général n'a aucune objection de principe mais il estime qu'en pratique il est nécessaire de moduler l'approche cas par cas. La mesure dans laquelle il est possible de confier aux bureaux dans les pays des fonctions accrues de soutien des projets dépend de la nature et de la taille du programme dans le pays considéré, des conditions qui y règnent et notamment des moyens de communication, et des effectifs du bureau. Le Directeur général se propose d'appliquer les recommandations du Groupe en tenant compte de ces facteurs.

109. Le Groupe a formulé une recommandation connexe (paragraphe 93) tendant à ce que «le personnel des bureaux de la FAO situés dans les grands pays soit étoffé». Il a réaffirmé à ce propos que «la FAO devra à l'avenir mieux utiliser ses bureaux de terrain si elle veut pouvoir, dans les décennies à venir, faire face aux tâches nouvelles qui seront exigées de ses services opérationnels». Là encore, le Directeur général souscrit à l'esprit de la recommandation. La mesure dans laquelle il sera possible de l'appliquer dépendra des fonds disponibles.

110. Le Groupe note (paragraphe 61) que les bureaux dans les pays souffrent du manque de techniques modernes d'information. Il est essentiel de les équiper des «techniques modernes de communication» pour donner suite à la recommandation du paragraphe 74 (a) visant à faciliter la circulation de l'information entre les pays en développement et la FAO. Au paragraphe 92, le Groupe recommande que partout où cela est possible, on installe des télécopieurs ou que l'on étudie la possibilité d'en partager avec le PNUD et d'autres institutions des Nations Unies.

111. Le Directeur général est favorable à cette recommandation. Il estime que les bureaux dans les pays devraient être équipés des moyens de communication le plus efficaces possible. Le matériel de télécopie est de plus en plus courant, mais ce n'est qu'un des éléments de l'actuelle révolution des communications. Par exemple, il devient possible de transmettre directement des données par satellite entre toutes les parties du monde, et les coûts baissent rapidement. On ne saurait trop insister sur l'importance d'un système de communication rapide entre le Siège, les bureaux régionaux et les bureaux dans les pays. Un tel système faciliterait beaucoup le dialogue avec les gouvernements sur les questions de fonds, ne serait-ce que grâce à la possibilité de transmettre les documents importants avant leur diffusion officielle. C'est la clef d'une réelle décentralisation, et cela faciliterait énormément l'administration d'activités qui s'étendent à presque toutes les parties du monde.

112. Toutefois, il faut à tout prix éviter de s'enliser dans un système technologique voué à une obsolescence rapide. C'est là un problème qui, de l'avis du Directeur général, devrait être suivi de près, probablement à l'échelle interinstitutions, au cours des prochaines années.

Normalisation des rapports sur les fonds fiduciaires

113. Le Groupe recommande au paragraphe 71 que l'on s'efforce d'obtenir l'accord des donateurs sur une normalisation des documents et des procédures—qui devraient dans toute la mesure possible être harmonisés avec ceux du PNUD—pour tous les fonds fiduciaires. Cela simplifierait beaucoup l'administration des projets financés par ces fonds. Le Directeur général sous-

crit à cette recommandation et estime, comme le Groupe, que son application présenterait des avantages considérables. Mais, la possibilité de la mettre en œuvre dépendra de la réaction des donateurs.

ONG

114. Dans sa dernière recommandation, le Groupe suggère que l'on revoie les procédures administratives et financières régissant la coopération entre la FAO et les ONG. Il fait observer que les ressources globales des ONG internationales sont supérieures à celles de l'ensemble du système des Nations Unies. De l'avis du Directeur général, la question doit être abordée à plusieurs

niveaux: arrangements officiels définissant les relations entre la FAO et les ONG, affectation au sein du Secrétariat des responsabilités de liaison avec les ONG, modalités d'élaboration cas par cas des relations de travail avec chaque organisation. Le Directeur général reconnaît que le rôle des ONG dans le développement a connu ces dernières années une évolution très rapide tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Il est donc prêt à réexaminer de fond en comble tous les aspects de la question afin de déterminer si des modifications sont nécessaires. Ce réexamen pourrait être entrepris en 1990 et il serait rendu compte des conclusions au Comité du Programme et au Comité financier ainsi qu'au Conseil.

SECTION IV

Conséquences financières des recommandations des experts

115. De l'avis du Directeur général, les rapports des deux groupes d'experts pourraient aider à améliorer l'efficacité de la FAO et à renforcer son rôle dans les années 90. Mais il serait illusoire de penser que cela pourrait se faire sans coûts supplémentaires.

116. Les recommandations des groupes sont pour la plupart exprimées en termes assez généraux de sorte que diverses formules seraient possibles pour leur donner suite. Une évaluation ferme des coûts ne sera possible que lorsqu'on se sera mis d'accord sur les formules à adopter. Le Directeur général espère que cet accord sera atteint à la session conjointe spéciale du Comité du programme et du Comité financier.

117. En attendant, il serait irréaliste d'essayer de chiffrer le coût de l'ensemble des recommandations et cela risquerait d'induire en erreur. En tout état de cause, le Directeur général estime que, lorsqu'il sera possible de calculer des chiffres, ceux-ci ne seront pas hors de proportion avec ce qui avait été envisagé au moment où a été décidé l'Examen de la FAO.

118. D'un autre côté, le Directeur général tient à lancer une mise en garde: il serait illusoire d'espérer que ces coûts pourraient être en grande partie couverts par des transferts internes. Certes, il est possible d'opérer certains transferts et l'on peut s'attendre à ce que ce soit le cas. Toutefois, les groupes d'experts, s'ils suggèrent clairement les types d'activités à renforcer et à intensifier, sont beaucoup plus vagues en ce qui concerne les activités à ralentir.

119. A ce propos, le Groupe I fait observer (paragraphe 5.19) qu'il existe une marge pour transférer des ressources d'activités à faible priorité à des activités plus prioritaires. Il invite instamment le Secrétariat ainsi que les membres de l'Organisation, par l'intermédiaire des organes compétents, à continuer de s'efforcer de tirer le parti maximum de cette possibilité maintenant et dans l'avenir. Toutefois, en dernière analyse, on ne peut guère nier que l'Organisation a besoin de ressources supplémentaires pour conserver son dynamisme d'in-

stitution technique ayant des fonctions de développement.

120. Le Groupe II reconnaît au paragraphe 62 que «la mise en œuvre de certaines recommandations se traduira par des coûts accrus. Il faudra donc soit des ressources supplémentaires, soit des changements d'affectation d'un volume plus ou moins grand de crédits. Lorsqu'ils seront saisis des recommandations du Groupe, les organes directeurs devront prendre connaissance de ces aspects financiers».

121. On peut admettre qu'il n'y a pas de possibilité pratique d'obtenir des financements supplémentaires pour 1990-91 en relevant le niveau proposé du budget dont la préparation est déjà avancée. Le Directeur général espère que les gouvernements acceptent l'idée d'un relèvement étalé sur deux ou plusieurs exercices ultérieurs. Si la capacité de la FAO doit être renforcée comme le recommandent les deux groupes d'experts, il est indispensable que ses ressources et particulièrement celles du budget ordinaire, soient substantiellement accrues.

Conclusion

122. Depuis la dernière session de la Conférence, les hauts fonctionnaires de l'Organisation ont consacré une partie importante de leur temps à l'Examen de la FAO qui, jusqu'à présent a coûté à l'Organisation plus de 2 millions de dollars E.-U. de dépenses directes. C'est un coût relativement modeste si cet examen débouche effectivement sur une relance de l'Organisation et sur un renforcement de l'appui dont elle bénéficie et des moyens dont elle dispose. Toutefois, cet exercice ne doit pas se prolonger indéfiniment ni être répété trop souvent.

123. La Session conjointe spéciale du Comité du programme et du Comité financier devrait jouer un rôle clé dans l'examen des recommandations des experts et présenter son propre rapport sur la question. Si les comités ont besoin de documentation supplémentaire

pour les débats de la session conjointe spéciale de septembre au cours de laquelle ils devront formuler leurs recommandations à l'intention du Conseil et de la Conférence, le Directeur général sera heureux de la leur

fournir. Le Directeur général préparera son propre rapport à la Conférence à la lumière des rapports des experts et des comités réunis en session conjointe spéciale.

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	SJS 3/4 Avril 1989
	联合国粮食及农业组织	
	FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS	
	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE	
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	

Point 4 de l'ordre
du jour provisoire

DISTRIBUTION RESTREINTE
(Liste spéciale)

TROISIEME SESSION CONJOINTE SPECIALE DU
COMITE DU PROGRAMME ET DU COMITE FINANCIER
SUR L'EXAMEN DE LA FAO

18 - 26 mai 1989

Etude de gestion de la FAO

Observations du Directeur général

Note de couverture

Résumés des rapports des Consultants

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Observations du Directeur général	1
Note de couverture	20
Résumé des rapports des Consultants	
Etude des systèmes d'impression	21
Examen des opérations de trésorerie	27
Examen conceptuel des politiques et procédures comptables	39
Examen conceptuel des politiques et pratiques en matière de personnel	55
Gestion des services informatiques Etude de faisabilité	65
Examen des services d'entretien et de sécurité	75

OBSERVATIONS DU DIRECTEUR GENERAL
SUR LES RAPPORTS DES CONSEILS EN GESTION

I. INTRODUCTION

- 1.1 Les pages ci-après contiennent les premières observations du Directeur général sur les rapports des conseils en gestion (dont les résumés sont joints).
- 1.2 A ce propos, il est bon de rappeler que ces rapports ont été demandés non pas en application de la résolution 6/87 de la Conférence, mais à la suite d'une proposition que le Directeur général a présentée de sa propre initiative à la session conjointe du Comité du programme et du Comité financier dans le document SJS 1/6: Questions administratives méritant un examen approfondi. Le Directeur général était en effet d'avis qu'il était possible de continuer dans la voie des améliorations déjà apportées à l'administration de l'Organisation.
- 1.3 On se rappellera en outre que les deux Comités, à leur première session conjointe spéciale (mai 1988), ont entériné la proposition du Directeur général concernant la teneur de l'examen des questions administratives, et notamment la place importante à faire aux questions financières. De plus, s'adressant à leur deuxième session spéciale (septembre 1988), le Directeur général a indiqué qu'il présenterait à la session spéciale de mai 1989 un rapport sur les conclusions et recommandations des conseils en gestion. Comme il est indiqué dans le rapport des Comités au Conseil d'octobre 1988 (CL 94/4), le Directeur général a aussi offert de communiquer à cette session conjointe les rapports des sociétés de conseil en gestion avec ses observations et recommandations.
- 1.4 Les sociétés de conseils en gestion ont été choisies au début de novembre 1988 parmi les 17 offres reçues (29 grandes sociétés avaient été invitées à soumissionner) après que ces offres eurent été évaluées au Secrétariat par des groupes indépendants ad hoc sur la base de critères techniques et financiers. Les noms des sociétés retenues figurent dans la note de couverture ci-après. Les mandats relatifs à chaque examen sont reproduits dans les rapports. Dans chaque cas, sur demande expresse du Directeur général, les conseils ont établi un résumé de leurs conclusions et recommandations pour faciliter le travail de la session conjointe spéciale à ce stade. Les observations ci-après du Directeur général se réfèrent principalement, mais non exclusivement, à ces résumés.
- 1.5 Le Directeur général a eu très peu de temps pour étudier les différentes questions évoquées dans les rapports entre le moment où ces rapports ont été reçus (en mars) et le moment où il a fallu envoyer ses observations pour duplication.
- 1.6 C'est pourquoi le Directeur général présente maintenant ces observations préliminaires en attendant de pouvoir examiner plus à fond les rapports en tenant compte notamment des commentaires qui pourront être formulés à la session conjointe de mai.

II. OBSERVATIONS GENERALES

- 2.1 On constatera que, dans chaque cas, le mandat des conseils en gestion prévoit un examen complet et fouillé de la question. Les experts conseils étaient invités à étudier la documentation et à s'entretenir avec le personnel, ce qu'ils ont fait avant de formuler un certain nombre de propositions étayées par leurs analyses.
- 2.2 De fait, l'analyse de la situation et des problèmes contenue dans les rapports correspond pour une grande partie aux idées qu'avait déjà l'Organisation sur les améliorations nécessaires, et souvent aussi sur les moyens de les réaliser. Ce n'est d'ailleurs pas surprenant, car l'examen de l'efficacité administrative et des mesures correctives qui pourraient être nécessaires et possibles est dans l'Organisation un processus permanent depuis de nombreuses années et le restera à l'avenir. Toutefois, il a été jugé opportun à ce stade de demander l'avis d'experts extérieurs, en particulier à cause des problèmes entraînés par les économies forcées des dernières années, qui ont eu des répercussions négatives sur beaucoup d'aspects des activités de la FAO, par exemple dans le domaine de la formation, ainsi que sur les effectifs.
- 2.3 Toutefois, le Secrétariat n'est pas entièrement d'accord avec certaines analyses et recommandations des experts. De plus, certains rapports de nature conceptuelle appellent à entreprendre des études supplémentaires. Beaucoup de ces études ayant pour objet de mieux cerner les problèmes, d'approfondir l'analyse et de trouver des solutions, ne pourraient être effectuées utilement qu'à l'intérieur de l'Organisation, mais leur coût et la charge de travail qu'elles entraîneraient pour un personnel déjà surchargé seraient insoutenables et, dans bien des cas, auraient peu de chance d'être en définitive justifiés par l'identification de solutions viables et pratiques.
- 2.4 A certains égards, les divers rapports sont interdépendants et les mesures suggérées doivent être examinées ensemble pour assurer leur compatibilité. Par exemple, le rapport sur les procédures comptables, qui est le plus important et celui qui peut avoir les conséquences les plus vastes, doit être envisagé dans le contexte notamment des rapports sur la trésorerie, sur les systèmes informatiques et sur le personnel. Au premier abord, le rapport concernant les opérations de trésorerie semble ne pas poser de problèmes tandis que celui qui traite du personnel suggère un certain nombre d'études différentes et que le rapport sur l'impression appelle à prendre rapidement des décisions qui pourraient être douloureuses. Le rapport sur la gestion des systèmes informatiques est beaucoup plus clair, notamment en ce qui concerne les justifications de ses conclusions, que le rapport sur les services d'entretien et la sécurité.
- 2.5 Le Directeur général aurait besoin de beaucoup plus de temps qu'il n'en a eu jusqu'à présent pour examiner en profondeur les rapports et aboutir à des conclusions mûrement réfléchies et pratiques. Ce qui suit représente donc un résumé de ses premières réactions en attendant qu'il puisse mieux préciser sa position, qu'il présentera plus en détail à l'automne.

III. ETUDE DES SYSTEMES D'IMPRESSION

- 3.1 De tous les rapports des conseils en gestion, celui qui concerne les systèmes d'impression est le plus concis et le plus clair; ses conclusions très nettes appellent une action urgente.

La situation

- 3.2 La situation décrite dans le rapport est claire:

i) Les principales machines en service depuis longtemps tombent souvent en panne et sont de plus en plus dépassées. Il serait très coûteux de les remplacer par les rotatives offset à bobine de plus grande capacité et plus modernes qui existent aujourd'hui; en tout état de cause, la FAO a surtout besoin de tirages en blanc et noir, qui peuvent être produits de façon plus économique avec du matériel de photocopie et de duplication.

ii) En outre, les opérations d'impression de la FAO sont plus coûteuses que les travaux faits à l'extérieur, notamment parce que la FAO doit pouvoir produire des documents divers sans préavis et souvent même du jour au lendemain, et n'a donc pas la possibilité de programmer pour optimiser les coûts, mais aussi parce que les méthodes de travail ont un trop fort coefficient de main-d'oeuvre, et que la rémunération du personnel et le taux d'absentéisme pour maladie sont supérieurs à ce qu'ils sont dans des entreprises extérieures commerciales en Italie et dans d'autres pays, y compris des pays du tiers monde.

iii) Il est possible de réduire les coûts par diverses mesures, dont la plus douloureuse est la réduction des effectifs affectés aux services d'impression intérieure.

Premières observations du Directeur général

- 3.3 Le Directeur général est, dans l'ensemble, d'accord avec cette analyse. Outre ce qui est dit au paragraphe 3.2.ii) ci-dessus, il tient à rappeler - ceci s'applique à tous les rapports des conseils en gestion - que les besoins et la liberté d'action d'une organisation telle que la FAO ne sont pas en tous points comparables à ceux d'une entreprise commerciale. Il est vrai également qu'une organisation intergouvernementale régie par des budgets biennaux et qui doit respecter des systèmes particuliers d'administration du personnel, comme la FAO, ne peut réagir aussi rapidement qu'une entreprise commerciale aux possibilités et aux problèmes découlant de l'évolution technologique très rapide de ce secteur et des secteurs connexes. Toutefois le Directeur général étudiera de près les conclusions des conseils en gestion.

- 3.4 Le Directeur général reconnaît qu'une réforme profonde des systèmes d'impression intérieure semble logique et nécessaire. Toutefois, avant de prendre une décision définitive sur une question aussi complexe, il est essentiel de procéder à une étude de faisabilité approfondie. Sous réserve de l'avis de la session conjointe spéciale, le Directeur général se propose d'entreprendre une telle étude.

IV. EXAMEN DES OPERATIONS DE TRESORERIE

- 4.1 Le rapport sur les opérations de trésorerie est lui aussi relativement concis et clair.

La situation

- 4.2 Même si le rapport appelle utilement l'attention sur certains problèmes et certaines améliorations souhaitables, les conseils en gestion font l'éloge des procédures et de l'efficacité des opérations de trésorerie de l'Organisation; il n'y a lieu ni de s'en étonner, ni de s'en contenter.
- 4.3 Par exemple dans leur évaluation globale, les conseils en gestion notent que l'Organisation, depuis de nombreuses années, "procède à ses opérations de trésorerie avec compétence professionnelle"; dans leur rapport principal, ils indiquent qu'il n'y a aucune raison impérative de modifier l'organigramme, que les risques de change sont gérés au mieux par la trésorerie, que la politique de gestion des liquidités et des placements est appropriée", que, d'une façon générale les placements de l'Organisation ont une bonne rentabilité, que les arrangements bancaires actuels répondent bien aux besoins de l'Organisation, que les contrôles du traitement des bordereaux de paiement sont rigoureux et qu'il n'y a actuellement aucune possibilité de réduire les effectifs. L'essentiel du rapport traite des améliorations possibles de la gestion des risques de change, des procédures de placement et du renforcement éventuel des contrôles, et en particulier des apurements des comptes bancaires.

Premières observations du Directeur général

- 4.4 Le Directeur général n'a rien à objecter globalement à l'orientation des améliorations proposées par les conseils en gestion, mais il estime que leur rapport aurait pu insister davantage sur la nécessité de remédier d'abord à la situation des effectifs, rendue difficile par les maladies ainsi que par les économies de personnel résultant des ajustements budgétaires auxquels l'Organisation a été contrainte, avant de procéder à des réformes radicales ou de se lancer dans de nouvelles tâches. Sous réserve de cette observation générale, l'utilité et l'impact des mesures qui pourraient être prises pour donner suite à ces recommandations seront étudiés avec soin. Des observations plus détaillées figurent ci-après.
- 4.5 Politiques, procédures et manuels: Le Directeur général confirme que, comme l'ont indiqué les conseils en gestion, toutes les opérations de trésorerie sont effectuées conformément aux politiques et aux règlements existants. En fait, dans une large mesure, notamment en ce qui concerne les opérations de change, les politiques font déjà l'objet de textes. Le Directeur général étudiera l'opportunité de donner une expression formelle aux stratégies. En tout état de cause, les sources de documentation sur les opérations de trésorerie sont les mêmes que pour les autres procédures régies par le Manuel et sont comprises dans différents volumes dudit Manuel.
- 4.6 L'élaboration d'un Manuel unique pour les opérations de trésorerie serait une tâche laborieuse qui demanderait beaucoup de temps, notamment si l'on veut maintenir ce Manuel constamment à jour et facilement compréhensible tout en lui conservant des dimensions

raisonnables (le même problème se pose pour le Statut du personnel). Une autre solution, peut-être moins coûteuse et meilleure pour les usagers, pourrait être de produire un index renvoyant aux divers manuels, documents de trésorerie, etc. existants.

- 4.7 Change: Le Directeur général est entièrement d'accord avec ce qui est dit dans le rapport principal, à savoir qu'une analyse fiable des tendances des taux de change n'est possible que rétrospectivement et que les prévisions sont nécessairement aussi souvent fausses que justes. Toutefois, le Directeur général estime que la façon dont la FAO gère depuis longtemps les risques de change est en général satisfaisante; les experts conseils estiment en fait que la stratégie adoptée pour le dernier exercice était la meilleure possible dans les circonstances. Il ne serait pas approprié qu'une organisation des Nations Unies telle que la FAO joue sur le marché des changes; son premier souci doit être de protéger le taux budgétaire décidé par les Etats Membres. Dans ces conditions, il serait peu sage de se lancer dans des réformes radicales sans procéder préalablement à un examen et à des préparatifs approfondis.
- 4.8 Le Directeur général tend donc à penser, comme les conseils en gestion, que les contributions ordinaires au budget de l'Organisation ne devraient pas être exprimées dans deux monnaies différentes ni dans un "panier de devises". En dehors des autres problèmes que poseraient de telles formules, cela n'aurait guère d'avantages tant que le Programme de travail et budget lui-même continuerait à être établi et présenté sur la base d'une monnaie unique (le dollar des Etats-Unis), ce qui demeure dans l'avenir immédiat le meilleur système pour tous ceux qui interviennent dans l'approbation des budgets.
- 4.9 Le Directeur général confirme donc qu'il convient de continuer à libeller le budget et les contributions en dollars des Etats-Unis et à confier à la trésorerie la gestion du risque de change (voir ci-après).
- 4.10 Toutefois, dans ce contexte, le rapport suggère que la Conférence fixe le taux de change dollar E.-U./lire italienne en se référant aux taux du marché à terme sur 9 ou 12 mois plutôt qu'au taux au comptant en vigueur le jour de la décision. Cette suggestion est intéressante et le Directeur général se propose de l'étudier plus à fond à la lumière de l'expérience passée et des tendances futures possibles afin d'adresser une recommandation au Comité financier.
- 4.11 Gestion du risque de change: Le rapport envisage trois stratégies techniquement viables: i) change au comptant au fur et à mesure des besoins, ii) achats à terme de liras, à des échéances échelonnées et iii) achats d'options de change. Les conseils recommandent l'adoption d'une stratégie fixe et se prononcent à la page 13 du rapport principal en faveur d'un quatrième système consistant à acheter à terme la totalité des devises nécessaires à l'Organisation pour l'ensemble de l'exercice.
- 4.12 Toutefois au premier abord, le Directeur général n'est pas convaincu que la meilleure solution consiste à adopter une stratégie fixe officialisée portant sur plus de six mois ou un an, ou à compter exclusivement sur l'achat à terme de change. Sur la base de l'expérience acquise par la FAO pendant un assez grand nombre d'années, il tend à ce stade à penser qu'en période d'instabilité

monétaire la stratégie devrait être souvent réexaminée, et qu'il conviendrait d'utiliser diverses formules ou combinaisons de formules selon l'évolution du marché. Le Directeur général continuera en tout état de cause à consulter le Comité des placements (qui comprend des représentants du Fonds monétaire international, de la Banque des règlements internationaux, de la Banque mondiale et de la Banca d'Italia).

- 4.13 Gestion des liquidités et des placements: Comme on l'a déjà indiqué, les conseils en gestion estiment que les politiques de la FAO sont valables et que les résultats sont bons. De façon plus détaillée, le rapport principal indique que la FAO a pris des dispositions pour obtenir des services bancaires avantageux et toucher des intérêts; qu'elle a un niveau approprié de risque d'insolvabilité; qu'elle ne pourrait obtenir une meilleure courbe des rendements sans se lancer dans des emprunts; qu'elle ne devrait pas renoncer à son principe de ne pas s'engager dans des opérations sur le marché financier; qu'elle ne devrait pas étendre ses instruments de placement au-delà des dépôts en eurodollars ni placer ses fonds dans d'autres monnaies.
- 4.14 En ce qui concerne les Procédures internes de placement, le Directeur général reconnaît qu'il faudrait à l'avenir utiliser, chaque fois que possible et opportun, des échéances standards pour les placements. A propos de l'éventualité d'élargir la délégation du pouvoir décisionnel, les conseils en gestion reconnaissent que cela exigerait une amélioration de la situation des effectifs. En tout état de cause, ils reconnaissent que les économies qui pourraient en résulter ne sont pas considérables. Cependant, à l'avenir, quand la situation des effectifs sera plus satisfaisante, le Directeur général examinera les pratiques actuelles afin d'élargir le champ et/ou les limites des décisions relatives aux placements qui peuvent être déléguées sans compromettre l'équilibre entre le souci de maximiser les gains et la nécessité de maintenir des contrôles suffisants.
- 4.15 Soldes des comptes bancaires du PNUD: Les conseils en gestion reconnaissent qu'ils n'avaient pas pour mandat d'examiner cette question, qui est principalement du ressort d'une autre organisation, et qu'ils n'ont pas pu l'étudier en profondeur. Le Directeur général est toutefois disposé à examiner la situation et à consulter le PNUD comme il convient.
- 4.16 Arrangements bancaires: On notera que les conseils en gestion estiment que, d'une façon générale, les arrangements bancaires répondent bien aux besoins de l'Organisation; que les dispositions relatives au réapprovisionnement des comptes de terrain sont elles-mêmes satisfaisantes, que le contrôle du traitement des bordereaux de paiement est raisonnablement efficace et que les possibilités d'améliorer l'efficacité sont relativement limitées.
- 4.17 Le rapport contient toutefois diverses propositions d'amélioration, notamment en ce qui concerne certaines procédures d'examen, et surtout la fréquence des apurements bancaires. Certaines mesures immédiates ont été prises et le Directeur général a l'intention d'en étudier en profondeur d'autres en tenant compte notamment du fait qu'elles nécessiteraient probablement un accroissement des effectifs, difficile à l'heure actuelle.

- 4.18 Sécurité: Le rapport note que l'approche technique d'ensemble de la sécurité dans l'application de FINSYS à la trésorerie est bonne. On étudie actuellement les meilleurs moyens de donner suite aux suggestions du rapport qui préconise une documentation complète et on envisagera la nécessité de créer un poste de responsable de la sécurité.
- 4.19 Assurance: Le rapport recommande de relever considérablement la franchise et les plafonds de la police actuelle contre les risques de détournements intérieurs. Mais jusqu'à présent, les pertes ont été peu nombreuses et peu élevées, de sorte que l'expérience ne justifie pas cette recommandation.

V. POLITIQUES ET PROCEDURES COMPTABLES

- 5.1 Comme il est indiqué dans le rapport, la responsabilité de certifier les comptes incombe au Commissaire aux comptes qui procède par ailleurs à des évaluations sélectives de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie des opérations. Le Commissaire aux comptes n'a jamais émis de réserves sur les comptes.
- 5.2 Néanmoins, le Directeur général a décidé, spontanément, de demander des avis indépendants sur les améliorations qui pourraient être apportées à l'efficacité et à l'efficience de la gestion financière de l'Organisation, à la fois sur le plan général et dans certains domaines déterminés. Le rapport est plus particulièrement axé sur les contrôles budgétaires, le suivi des dépenses, les délégations de pouvoirs (question qui intéresse principalement les unités administratives de soutien), les procédures comptables, l'impact du système FINSYS et les rapports extérieurs. Comme il avait été demandé, les questions méritant d'être étudiées plus à fond sont également indiquées.

La situation

- 5.3 Les auteurs du rapport reconnaissent l'attachement de la Direction et des fonctionnaires à la cause que défend l'Organisation et à leur travail. Ils examinent aussi les vues différentes de diverses unités sur plusieurs points: délégation de pouvoirs financiers, problèmes au jour le jour et à plus long terme se posant dans différents domaines, améliorations possibles, questions à approfondir. Dans certains cas, les auteurs du rapport se réfèrent dans une large mesure aux pratiques qui ont cours dans les sociétés commerciales ou dans les administrations nationales sans tenir suffisamment compte des complexités et des problèmes auxquels doit faire face une organisation multilatérale telle que la FAO.
- 5.4 Toutefois, globalement, le rapport ne décèle pas dans les comptes de carences graves pouvant remettre en cause les jugements favorables qui, comme il est indiqué plus haut, ont été portés précédemment par le Commissaire aux comptes. Le Directeur général estime que beaucoup des recommandations formulées dans le rapport en vue d'améliorer le système méritent d'être appliquées, pour certaines dans l'immédiat, et, pour d'autres, dès que les ressources le permettront.

Observations préliminaires du Directeur général

- 5.5 Contrôle budgétaire et suivi des dépenses: Le problème qui se pose ici tient fondamentalement à la situation créée par une instabilité monétaire d'une amplitude sans précédent ainsi que par le volume actuel des arriérés de contributions qui pèsent sur la trésorerie. Vu cette situation, il est plus impératif que jamais pour le Directeur général de pouvoir compter sur un flux constant et presque quotidien de rapports et de prévisions financiers fiables.
- 5.6 Comme l'indique le rapport, il y a deux principales sources d'information dans ce domaine, à savoir la Division des services financiers (AFF) et le Bureau du programme, du budget et de l'évaluation (PBE). Pour les raisons indiquées dans le rapport, ces deux unités, de par leurs mandats, sont obligées d'obtenir différents types d'informations couvrant différentes périodes. De l'avis du Directeur général, ce dualisme est utile, notamment dans des périodes telles que celles que nous traversons. Les deux unités n'ont jamais manqué d'harmoniser leurs chiffres avant de présenter leurs rapports au Directeur général.
- 5.7 Délégation de pouvoirs financiers: Comme l'indique le rapport principal, il s'agit essentiellement du problème de la dispersion "géographique" des pouvoirs financiers qui sont délégués, c'est-à-dire des fonctions et pouvoirs des unités administratives de soutien au Siège et des représentants de la FAO ainsi que d'autres fonctionnaires sur le terrain.
- 5.8 Les conseils en gestion ne décèlent pas de failles sérieuses dans le système mais rapportent les inquiétudes et craintes formulées, d'une part, par l'AFF et, d'autre part, par les unités auxquelles des pouvoirs ont été délégués, et ils recommandent d'étudier plus à fond la question. Toutefois, il n'y a rien d'étonnant à ce qu'un personnel dévoué à son travail émette des vues divergentes sur les avantages et les inconvénients de la "décentralisation".
- 5.9 Le rapport apporte toutefois certaines précisions utiles sur le problème. Le Directeur général convient qu'une structure centralisée ou décentralisée ne fonctionnera qu'aussi longtemps qu'elle correspondra aux besoins de l'Organisation, que les responsabilités seront clairement définies, que des procédures bien documentées seront appliquées en permanence, et que responsabilités et pouvoirs iront de pair. Dans les limites des ressources disponibles, il accordera donc une grande attention au problème de la formation financière formelle du personnel de terrain.
- 5.10 Sur cette base, et compte tenu de l'impact qu'aura le système FINSYS ainsi que du coût et des perturbations qu'entraînerait une étude globale plus approfondie de la décentralisation des pouvoirs financiers, le Directeur général n'a pas l'intention, pour le moment, d'entreprendre une telle étude.
- 5.11 Système comptable actuel: Le rapport examine divers éléments du système comptable (paie, compte d'avances de caisse, codage, rapports). Il ne relève pas de failles sérieuses dans le système en tant que tel mais indique différents moyens d'améliorer l'efficacité

dans certains domaines. Sous réserve de trouver les ressources nécessaires et, dans certains cas, d'attendre que le système FINSYS soit complètement opérationnel, le Directeur général accepte de prendre ces propositions en considération.

- 5.12 Impact de FINSYS: Le mandat des conseils en gestion ne leur demandait pas d'examiner le système FINSYS, encore en cours de développement, mais ils ont été conduits à s'en occuper lors de l'examen de certaines questions.
- 5.13 L'introduction d'un système aussi ambitieux que FINSYS pose des problèmes, que ce soit dans des organismes privés ou publics, dans des institutions ou dans des sociétés commerciales. Le développement sans heurt et sans problème de ce genre de système est l'exception plutôt que la règle. Le développement de FINSYS (et de PERSYS) a donc été suivi de très près et des mesures correctives ont été prises chaque fois que nécessaire. Cependant, il y a évidemment certains problèmes dont il faut continuer à s'occuper et il y en aura bien entendu peut-être d'autres quand les utilisateurs commenceront à demander de nouveaux services.
- 5.14 Dans le rapport principal, les conseils en gestion identifient certaines mesures qu'il faudrait prendre et qui seront d'ailleurs prises pour remédier aux carences, par exemple: recenser l'arriéré de travail et le liquider avec l'aide de personnel temporaire; accélérer la formation pour FINSYS; contrôler les systèmes indépendants de débit d'autres unités afin de garantir l'interface avec FINSYS; intensifier l'examen en cours des ressources - personnel et formation - nécessaires pour FINSYS. A ce stade, en attendant l'évaluation du développement en cours du système, le Directeur général réserve son opinion sur la suggestion de procéder à un examen fonctionnel de l'ensemble du système FINSYS.
- 5.15 Rapports financiers extérieurs: Soucieux des intérêts des Etats Membres, le Directeur général tenait tout particulièrement à ce que les rapports financiers extérieurs fassent l'objet d'un examen extérieur indépendant. A son avis, le rapport présente certaines idées qui remettent en cause des pratiques ou options déjà anciennes, non seulement du Secrétariat, mais aussi des Etats Membres.
- 5.16 Ainsi, le système de comptabilité d'exercice qu'il est proposé d'adopter est à certains points de vue plus séduisant que le système actuel qui est avant tout un système de comptabilité de caisse. De l'avis du Directeur général, il serait logique de répartir le coût d'un gros équipement, par exemple un ordinateur central, sur les différents exercices qui correspondent à sa vie utile au lieu de l'inscrire en bloc dans le Programme de travail et budget de l'exercice au cours duquel il est acheté.
- 5.17 D'un autre côté, si un véritable système de comptabilité d'exercice pourrait rendre le traitement des excédents de trésorerie plus logique, il pourrait aussi être un peu trompeur. Par exemple, pour un exercice donné, il pourrait faire apparaître un gros excédent alors que, en réalité, il n'y aurait peut-être pas de disponibilités pour compenser les arriérés de contributions.

- 5.18 Les auteurs du rapport suggèrent également que, en plus d'états établis selon le système de la comptabilité d'exercice, on établisse d'autres états, selon le système de la comptabilité de caisse. Mais, outre le travail supplémentaire que cela entraînerait, cela risquerait aussi de causer des confusions.
- 5.19 En tout cas, comme il est indiqué dans le rapport principal, l'adoption d'un système complet de comptabilité d'exercice aurait un impact sur pratiquement tous les éléments des états financiers. Il y aurait inévitablement, pendant une certaine période, un travail supplémentaire considérable pour un personnel déjà surchargé et les Etats Membres devraient faire l'effort de s'adapter à un système entièrement nouveau. A ce sujet, les auteurs du rapport font eux-mêmes observer que, dans certains pays, certaines administrations commencent à utiliser un système de comptabilité d'exercice (c'est le Secrétariat qui souligne).
- 5.20 Le Directeur général estime donc qu'à l'exception peut-être d'une modification - à savoir l'étalement du coût des gros équipements fixes sur plusieurs exercices - l'opportunité d'adopter la compatibilité d'exercice pour toutes les opérations appelle beaucoup plus d'explications et de justifications que n'en a pu donner le rapport des conseils en gestion et, qu'en tout état de cause, le problème n'est pas urgent.
- 5.21 Obligations conditionnelles. Cette section du rapport décrit utilement la situation en ce qui concerne certaines obligations à long terme à l'égard du personnel, qui sont conditionnelles, c'est-à-dire qui ne deviennent exigibles qu'à la fin du service dans l'Organisation. Toutes ces obligations (sauf celles qui sont comprises dans les coûts standard), ainsi que les modalités selon lesquelles elles sont actuellement financées, ont été approuvées par les organes directeurs, le cas échéant après examen de l'avis d'actuaires indépendants. Mais le rapport ne traite pas des clauses régissant les divers systèmes, et ce n'est pas principalement leur financement qui est en cause, mais plutôt la façon dont ils traités dans les états financiers. Si la proposition des conseils en gestion est approuvée dans son principe par les Etats Membres, le Directeur général présentera au Comité financier ses vues détaillées sur le coût et les autres conséquences d'une modification des états financiers. Quant à ce qui est dit dans le rapport des modalités de financement de certaines obligations, le Directeur général n'estime pas qu'il y a là un problème urgent et pense que la question devrait être examinée à un stade approprié pour chaque système.
- 5.22 Textes fondamentaux. Le rapport suggère certaines modifications des textes fondamentaux; il s'agit le plus souvent de clarifications ou, dans certains cas, de suggestions conditionnelles. Le Directeur général n'en voit pas particulièrement la nécessité à ce stade.
- 5.23 Présentation des comptes, etc. Les conseils recommandent que soit établi un nouveau rapport biennal de meilleure qualité éditoriale, présentant en vue complète, synthétique et synoptique de la situation financière de l'Organisation et couvrant toutes les sources de financement et toutes les dépenses. Mais le rapport suggère néanmoins que les comptes continuent à être publiés aussi sous leur forme traditionnelle.

- 5.24 La présentation actuelle des comptes ne semble pas avoir posé de graves problèmes de compréhension aux Etats Membres et le Directeur général a du mal à saisir pourquoi il faudrait présenter les comptes sous deux formes différentes, ce qui risquerait d'entraîner des confusions et des coûts supplémentaires considérables.
- 5.25 Le Directeur général reconnaît qu'il conviendrait d'examiner la possibilité de fusionner le Compte de réserve spécial et le Compte des profits et pertes, et il présentera en temps utile un document sur la question au Comité financier.

VI. POLITIQUES ET PRATIQUES EN MATIERE DE PERSONNEL

- 6.1 Compte tenu du facteur temps, de l'étendue et des complexités de la matière, dus entre autres à l'application d'un Régime commun des Nations Unies, le mandat des consultants prévoyait une étude théorique portant sur quatre grands thèmes: les fonctions de la Division du personnel, la façon dont elle s'acquitte de ses tâches; l'efficacité des politiques et pratiques actuelles, et les ressources, la structure et la gestion du programme de la Division du personnel.
- 6.2 Le rapport apporte des données et des appréciations extrêmement détaillées concernant les quatre domaines susmentionnés. Cela étant, il ne fait inévitablement que confirmer des faits déjà bien connus et situer les problèmes dans l'optique traditionnelle des questions de personnel et des principes généraux applicables en la matière.
- 6.3 Il ne propose le plus souvent pas de solutions concrètes; il se pourrait d'ailleurs que certains des problèmes soient à l'heure actuelle insolubles. Un grand nombre d'autres études des questions de personnel sont proposées, études qui, comme on l'a noté plus haut, auraient essentiellement pour objet d'identifier de plus près les problèmes, d'analyser l'information et de dresser des plans. Si l'on veut que l'Organisation aille plus loin que ne le peuvent faire des sociétés conseils extérieures, il faudrait que le Secrétariat conduise lui-même ces études, ce qui alourdirait de façon insupportable les tâches d'un personnel dont le rapport dit qu'il est déjà surchargé de travail. Ces études coûteuses et longues pourraient aboutir, dans certains cas du moins, à des conclusions qui seraient peut-être justes dans leur principe mais qui ne seraient ni applicables ni réalistes dans un avenir prévisible, c'est-à-dire aussi longtemps que le Régime commun reste fondamentalement ce qu'il est.

La situation

- 6.4 Il est constaté, dans le rapport, qu'en dépit des complexités et des difficultés dans lesquelles l'Organisation doit accomplir son travail, le système de gestion du personnel "donne satisfaction depuis longtemps".
- 6.5 Le rapport confirme aussi, en toute objectivité, que l'application du Régime commun a eu des effets négatifs sur la rémunération des fonctionnaires du Cadre organique par comparaison avec ce qui se passe ailleurs et avec l'évolution des traitements des Services généraux qui, calculés selon un système différent, en sont arrivés à chevaucher, sur une plage de plus en plus grande, ceux des fonctionnaires du Cadre organique. L'actuel régime commun a, sur le

recrutement, la sélection et la conservation de fonctionnaires qualifiés du Cadre organique, des conséquences de plus en plus graves. Le Directeur général est intervenu énergiquement, par l'intermédiaire du CAC, pour essayer de corriger cette situation à l'échelle du système, mais jusqu'ici l'Assemblée générale n'a guère réagi à ses initiatives. Le Directeur général poursuivra ses efforts (les traitements des services généraux sont fixés au moyen d'enquêtes sur les salaires, dont la prochaine aura lieu en 1989).

Premières observations du Directeur général

- 6.6 L'Organisation n'a rien à redire sur la plupart des diagnostics présentés dans le rapport ni, en principe, avec son orientation générale.
- 6.7 Ses observations couvrent de façon satisfaisante les quatre grands thèmes étudiés, encore qu'elles se fondent parfois sur de faciles appréciations des "parties intéressées", dont la position est bien connue tant de l'administration que des Etats Membres et tendent ci et là à prêcher l'Evangile sans proposer des solutions concrètes pouvant être mises en oeuvre immédiatement. On trouvera ci-après des réflexions plus détaillées sur les opinions exprimées par les consultants dans le Résumé ainsi que des observations touchant certaines déclarations contenues dans les sections pertinentes du rapport principal.
- 6.8 Objectifs de la gestion des ressources humaines: Le Directeur général verra s'il est nécessaire, comme il est suggéré dans le rapport, d'entreprendre un examen des objectifs, mais pour le moment, la nécessité d'une telle étude, ou son utilité pratique sont douteuses, surtout dans les circonstances actuelles et prévisibles.
- 6.9 Révision des fonctions de la Division du personnel: Ce point est en rapport étroit avec celui qui précède et appelle d'une manière générale les mêmes observations.
- 6.10 Délégation des pouvoirs pour les questions de personnel: Le Directeur général suivra de près cette question compte tenu notamment de la mise en place de PERSYS et de la simplification des procédures qui est envisagée plus tard.
- 6.11 Organisation de la Division du personnel: Le Directeur général examinera, en temps opportun, s'il est nécessaire de modifier la structure de la Division AFP, quelles seraient les incidences d'une telle modification et ce que l'Organisation peut se permettre pour améliorer les effectifs.
- 6.12 Postes et sources de financement: Il ne fait pas de doute que l'actuel système d'identification des postes d'après les différentes sources de financement, chacune ayant ses caractéristiques propres, est contraire à une gestion et à une desserte simples, économiques et efficaces du personnel. Les modifications de programmation, de projets et de budgets, et récemment, les campagnes répétées d'économies forcées qui, par la force des choses, reposent dans une grande mesure sur le blocage ou l'abolition de postes, entraînent une exacerbation des anomalies qui affectent non seulement la compréhension et le moral des fonctionnaires, mais aussi l'efficacité de l'administration. Le Directeur général persévéra donc dans ses efforts et les intensifiera afin de résoudre les problèmes

que pose l'existence de sources et de systèmes différents de financement. On ne saurait toutefois s'attendre à de rapides progrès et certainement pas sans une action appropriée de la part des sources de financement elles-mêmes.

- 6.13 Engagements à court terme: Comme l'indique le rapport, des dispositions variées relatives au recrutement de consultants, d'auteurs ou autres spécialistes pour des contrats de brève durée (différents des engagements de durée déterminée en vigueur à l'intérieur du Secrétariat et dont il sera question ailleurs), généralement avec des prestations différentes dans chaque cas, ont été prises au fil du temps pour répondre à diverses nécessités et conditions. Cette diversité présentait et présente toujours des avantages mais elle complique indubitablement l'administration. Le Directeur général a en fait examiné certains aspects du problème durant l'année et diverses modifications, notamment dans le sens d'une rationalisation de la gestion des prestations, sont déjà à l'étude. Le Directeur général continuera de suivre la question, sans perdre de vue la nécessité d'allier souplesse, efficacité et économie.
- 6.14 Descriptions de fonctions: Des descriptions normalisées sont utilisées depuis de nombreuses années, et des révisions sont périodiquement faites, avec les effectifs disponibles pour ce type de travail. Il n'y a donc pas de divergence de vue avec les recommandations du rapport qui, d'ailleurs, reprennent celles du Commissaire au compte. Pour accélérer sensiblement le rythme et notamment atteindre des pourcentages appréciables, il faudrait accroître les ressources, ce qui n'est actuellement pas envisageable, ou prendre sur d'autres tâches plus urgentes de la Division AFP ou sur des activités techniques conduites dans d'autres secteurs de la FAO.
- 6.15 Recrutement: Le Directeur général attache beaucoup d'importance à l'amélioration des procédures de recrutement, tant pour le personnel du cadre organique que pour les services généraux (chacun ayant ses particularités). Des efforts considérables avaient été faits, en particulier pour le personnel des services généraux, avant le coup d'arrêt imposé par les réductions de programmes. Le Recrutement central a effectivement besoin d'une nouvelle impulsion et devrait disposer de meilleurs atouts pour obtenir le personnel qualifié dont la FAO aura besoin à l'avenir. Le rapport toutefois ne propose pas de nouvelles ou meilleures méthodes de recrutement. Il se limite à parler de planification et de prévisions. Celles-ci peuvent avoir leur utilité mais ne sauraient emporter la priorité tant que l'Organisation est obligée de bloquer un grand nombre de postes nécessaires, qu'elle n'a aucune assurance d'avoir à longue échéance des ressources suffisantes pour soutenir un plan d'effectifs idéal et que, par suite des insuffisances du système de rémunération et des conditions d'emploi que consent le Régime commun, elle a des difficultés à recruter et retenir de nouveaux fonctionnaires qualifiés. Le Directeur général préférerait, à ce stade, innover en matière de techniques de recrutement.

- 6.16 Listes de candidats remplissant les conditions requises: Cette formule a été appliquée, de façon limitée, au recrutement de fonctionnaires des services généraux et l'on s'employait - activité qui a été suspendue par suite de réductions de crédits - à étendre ces listes par la mise au point et l'utilisation de tests d'aptitude pour le personnel de bureau. Ce travail reprendra dès que possible pour le personnel des services généraux.
- 6.17 Formation et perfectionnement du personnel: Il est malheureusement vrai que la formation du personnel a été une des victimes des problèmes financiers de ces quelques dernières années. Le rapport sous-estime toutefois l'étendue du travail en cours dans des domaines tels que la bureautique qui, comme le recommande le rapport, se prête particulièrement bien à des activités de formation interne, à la fois urgentes et immédiatement rentabilisables. En revanche, une formation extérieure variée et vaste, surtout si elle ne s'applique pas à des tâches spécifiques, serait très onéreuse et risquerait de susciter de fausses espérances et des frustrations.
- 6.18 Le Directeur général est néanmoins fermement convaincu de la nécessité d'améliorer le recrutement, la sélection et l'évaluation des compétences et ensuite de promouvoir de diverses manières et dans la mesure des ressources disponibles, la formation et le perfectionnement du personnel pour que la FAO dispose un jour du juste type et niveau de compétences dont elle aura besoin à l'avenir. Il estime aussi que cela devrait être la préoccupation constante non pas d'une seule unité de la Division AFP, mais de tous les directeurs de l'Organisation.
- 6.19 Formation linguistique: Le Directeur général souhaiterait avoir un système qui encourage, de façon efficace mais économique, la diffusion des capacités d'utilisation des langues officielles de l'Organisation. Des mesures seront étudiées dans ce but; elles supposent certains changements des pratiques antérieures en matière de formation et de contrôle des connaissances.
- 6.20 Appréciation du comportement professionnel: Le Directeur général reconnaît que les efforts visant à mettre en place un système satisfaisant d'appréciation du comportement professionnel du personnel du cadre organique et des services généraux devraient se poursuivre. C'est sur de telles bases que pourra être édifié un système plus efficace et plus rentable.
- 6.21 Planification des ressources humaines: Le Directeur général estime que les consultants ont à juste titre axé leurs recommandations sur le long terme car ce genre de planification présente pour le moment un intérêt purement académique et loin d'être prioritaire, et serait sans aucun doute de réalisation coûteuse.
- 6.22 Politiques de nomination: Cette partie du rapport porte essentiellement sur les inconvénients qu'il y a à recruter au départ du personnel pour des contrats de courte durée. Il est impossible d'aborder correctement cette question sans parler des nécessités du Programme ordinaire, qui varient en fonction des décisions des organes directeurs, et de l'absence, pour le personnel des projets, de toute garantie de financement allant au-delà d'un an. Avant d'accroître la proportion des engagements de durée continue ou de longue durée, il faut commencer par mettre en place un système satisfaisant de probation, d'appréciation rigoureuse du comportement

professionnel fonctionnant à plein, ainsi qu'un dispositif maniable de compression des effectifs. Il faut aussi tenir compte d'un autre aspect de la question, à savoir les anomalies qui se sont créées dans le temps avec l'affectation de personnes ayant des contrats de durée continue à des postes de durée déterminée et vice-versa. C'est une question qui nécessite et reçoit une attention constante et qui, depuis de nombreuses années, est une des grandes préoccupations de l'Administration et du Comité financier. Elle le restera et, chaque fois que cela sera possible, on s'efforcera de remédier à ce problème.

- 6.23 Volume de travail de la Division du personnel: La fonction "personnel", comme les autres fonctions de services, est inévitablement sacrifiée quand il s'agit de choisir entre le renforcement des activités techniques et "l'administration". Les effectifs de la Division du personnel se sont progressivement érodés d'un exercice à l'autre et le Directeur général reconnaît que le problème de la charge de travail doit maintenant être affronté en envisageant la possibilité de rationaliser et de réduire les tâches. La mise en oeuvre de PERSYS devrait faciliter cette entreprise. D'autres mesures seront aussi envisagées.
- 6.24 Manuel administratif: Le remembrement et la simplification du Manuel sont évidemment souhaitables mais constituent une tâche énorme, exigeant beaucoup de personnel; or les ressources manquent pour ce travail qui passe après d'autres priorités. En fait, l'informatisation du Manuel est envisagée dans le cadre de la phase III de PERSYS. L'attribution des responsabilités concernant le Manuel sera considérée le moment venu.
- 6.25 Conclusions: Comme il est indiqué plus haut, le rapport traitant des questions de personnel met en lumière un certain nombre de problèmes et suggère que d'autres d'études sont nécessaires pour trouver des solutions. Le Directeur général estime que ni les priorités ni les ressources disponibles ne justifient ou ne permettent la réalisation de bon nombre de ces études dans un proche avenir. Priorité sera donnée à des améliorations économiquement et concrètement réalisables à brève échéance, en particulier en matière de recrutement.

VII. GESTION DES SERVICES INFORMATIQUES

- 7.1 Ce rapport diffère quelque peu des autres rapports en ce sens que le mandat des conseils en gestion prévoyait principalement que soient étudiées de nouvelles stratégies de base, plutôt que l'utilisation des équipements et logiciels en tant que telle.

La situation

- 7.2 Le rapport apporte néanmoins, dans le cadre de l'étude demandée, des renseignements utiles concernant l'utilisation des ordinateurs dans l'Organisation, ainsi que des comparaisons avec d'autres organisations; il montre la complexité et la diversité des services informatiques de la FAO tant du point de vue de l'équipement que de ses applications variées dans différents secteurs de l'Organisation. Ce qui ressort d'une manière générale, c'est que, contrairement à la situation rencontrée dans la plupart des sociétés d'affaires et dans beaucoup d'autres organisations, la "propriété" et le contrôle de la technologie informatique à la FAO ne sont pas concentrés dans une

unité centrale, qui serait en l'occurrence la Division AFC. Pour des raisons historiques et autres, propriété et contrôle sont répartis de façon diffuse à travers toute l'Organisation. AFC fournit uniquement des directives et un contrôle technique aux Départements utilisateurs autres que AF. Le contrôle est assuré par l'intermédiaire d'ISRC, dont les efforts en vue d'obtenir et de faire approuver des plans à moyen terme n'ont pas toujours été couronnés de succès et qui se voit souvent appelé à prendre des décisions au lieu de proposer des lignes d'orientations. Il existe d'autres problèmes, présents ou latents, notamment celui des effectifs.

Premières réactions du Directeur général

- 7.3 Le Directeur général est d'accord sur le fond avec cette analyse et avec plusieurs des recommandations. Pour d'autres, il faudra compléter l'étude avant d'arriver à des conclusions. De plus amples observations suivent.
- 7.4 Sur la question principale de la gestion des services, le Directeur général est fermement convaincu que l'Organisation ne doit pas déléguer la totalité de la responsabilité de la gestion des installations informatiques à une firme extérieure et que la solution la meilleure et la plus économique consiste à exploiter et améliorer les dispositifs existant à la FAO pour mettre en place un service efficace et rationnel.
- 7.5 Le Directeur général n'est pas convaincu qu'il soit vraiment prioritaire d'étudier la possibilité et l'intérêt de confier à une unité informatique, en l'occurrence AFC, l'entière responsabilité des activités informatiques de l'ensemble de la FAO. Il reconnaît en principe, par contre, qu'AFC devrait en tout cas être toujours consultée et que, en règle générale, ses avis devraient être suivis pour ce qui concerne l'achat ou la location de tous les équipements et logiciels. AFC devrait aussi avoir toute latitude d'effectuer des achats groupés pour répondre aux besoins semblables d'un grand nombre d'unités. A condition de pouvoir s'offrir le personnel supplémentaire nécessaire, AFC devrait assurer aux divisions utilisatrices des services améliorés, et notamment s'occuper de gérer les installations informatiques des Divisions si on le lui demande, et devrait créer au sein de la Division un groupe de la planification des systèmes informatiques chargé de soutenir l'ISCR dans ses responsabilités et activités stratégiques (et tactiques). Si les ressources le permettent, on verra en outre dans quelle mesure il est nécessaire de mettre au point des procédures et méthodes informatiques normalisées pour toute l'Organisation, et quelle devrait en être la nature. Naturellement, on s'efforcera d'obtenir de toutes les unités des plans d'informatisation à moyen terme satisfaisants.

- 7.6 Le Directeur général est pleinement conscient de la nécessité de recycler et renouveler les ressources en personnel qualifié dans ce domaine où la technologie évolue très rapidement, mais la question des contrats de personnel ne peut être traitée isolément et doit être considérée dans le cadre d'un éventuel suivi du rapport sur les questions de personnel.

VIII. SERVICES D'ENTRETIEN ET DE SECURITE

- 8.1 L'examen de ces questions avait pour principal objectif de voir quelles améliorations pouvaient être apportées pour accroître l'efficacité de ces services, par exemple par une restructuration des unités concernées ou par la "privatisation" des services, c'est-à-dire par un recours accru à des sociétés commerciales extérieures pour assurer tout ou partie des activités. Les domaines couverts par le rapport sont extrêmement divers; certains ont un personnel nombreux, d'autres ne touchent que quelques personnes; enfin, dans des domaines qui emploient essentiellement des ouvriers et des artisans, les possibilités de privatisation font intervenir d'autres considérations que celles qui touchent d'autres catégories de personnel de la Division AFS ou des unités administratives comme AFF ou AFC.

La situation

- 8.2 Le rapport, dont le corps principal se compose de deux volumes extrêmement fouillés, fournira à l'Administration d'utiles indications quant à la manière d'améliorer la productivité et l'efficacité. Le Résumé quant à lui reprend les principales conclusions découlant des analyses détaillées contenues dans les autres volumes et traite de l'importante question d'une éventuelle privatisation mais de façon si allusive et condensée qu'il n'est, à dire le vrai, pas facile de s'y retrouver.
- 8.3 Pour l'essentiel, ses conclusions sont que "les services rendus quotidiennement sont jugés satisfaisants" mais qu'il faudrait offrir davantage d'incitations pour améliorer la qualité des services et en réduire le coût, tandis que certains d'entre eux pourraient être privatisés.

Premières observations du Directeur général

- 8.4 Le Directeur général est en principe d'accord avec ces conclusions générales, bien que plusieurs d'entre elles demandent à être clarifiées avant qu'on puisse les étudier avec l'attention voulue et préparer les mesures à prendre. Les problèmes d'organisation auront besoin aussi d'être étudiés en détail avant que des décisions puissent être prises. En ce qui concerne la privatisation et les économies de personnel qui pourraient en résulter, le Directeur général est obligé de constater que la documentation dont se sont servis les conseils en gestion pour aboutir à ces

conclusions n'est pas indiquée de façon suffisamment détaillée. Il estime d'autre part qu'il faudra veiller tout particulièrement, compte tenu des conditions du marché extérieur, aux problèmes que poserait le recyclage ou le licenciement d'employés ayant de longues années de service et qui travaillent de façon efficiente dans le domaine restreint qui est celui de leur spécialisation. Compte tenu de ces réserves, de plus amples observations sont fournies ci-après:

- 8.5 Bâtiments (AFSB): Le Directeur général reconnaît que, sur le plan de la gestion des bâtiments, la Division AFSB, tout en visant l'économie, doit améliorer la qualité des spécifications, les inventaires et la tenue des registres, le contrôle de la qualité et des coûts.
- 8.6 Selon le rapport, la Division AFSB devrait avoir son autonomie en matière de budget et de personnel, mais cette suggestion ne tient pas suffisamment compte de ce que sont les questions de personnel dans une organisation comme la FAO.
- 8.7 Beaucoup d'observations détaillées concernant la gestion et les opérations de la Division AFSB sont utiles mais la pertinence et l'applicabilité des recommandations concernant son organisation et sa structure hiérarchique devront être examinées dans le contexte de la FAO.
- 8.8 Il est vrai que les équipes d'artisans ont tendance à s'isoler et que certains de leurs membres ont des connaissances et des compétences limitées; il faudrait par conséquent étudier dans quelle mesure et par quelles méthodes on pourrait constituer des équipes polyvalentes pour l'entretien quotidien des installations, tandis que les tâches extraordinaires et ponctuelles pourraient être sous-traitées plus régulièrement que dans le passé. La question de la formation est traitée dans la Section VI ci-dessus.
- 8.9 Transports: Le Directeur général est heureux de noter que le rapport prend acte du degré élevé de motivation et de qualité des services du personnel chargé des transports. (Il regrette toutefois la remarque concernant l'attrait des heures supplémentaires, qu'il juge injuste pour les personnes concernées). Il étudiera attentivement les mesures d'économies qui pourront se présenter mais estime que, dans cet examen du service des transports, il n'a peut-être pas été suffisamment tenu compte des besoins particuliers de l'Organisation en ce qui concerne, par exemple, la sécurité des personnes (comme les présidents des conférences, etc.), des problèmes de stationnement ou des besoins du personnel de terrain et autres visiteurs, ou encore du caractère confidentiel et urgent des documents envoyés aux ambassades et aux ministères, de la collecte des passeports et des visas qui doit être faite quotidiennement. En ce qui concerne les chauffeurs et les gardes, on pourrait peut-être, s'ils étaient suffisamment nombreux pour faire face aux autres tâches, demander occasionnellement aux gardes de servir de chauffeurs mais l'inverse n'est pas sûr et le Directeur général n'est pas favorable à cette solution.

- 8.10 Sécurité: La description du Service de sécurité est généralement correcte mais il serait utile de faire une analyse détaillée des effectifs du point de vue du type de contrat, des dates de recrutement et de l'âge. Le Directeur général est heureux de constater que, malgré l'accroissement des problèmes de sécurité ces dernières années, le rapport note qu'AFSS s'acquitte convenablement de ses tâches bien que l'effectif soit de 10 pour cent inférieur au nombre autorisé.
- 8.11 Il n'y a rien d'étonnant à ce que les gardes chargés de patrouiller dans les parcs à voitures ne soient pas en état de faire face à une attaque terroriste: tel n'est pas leur rôle. Toutefois, le rapport ne suggère pas que la FAO devrait recruter une milice privée pour remplir cette fonction et ne recommande pas non plus une privatisation générale. Les recommandations détaillées concernant les voies d'accès, les parcs à voitures, les laissez-passer, les huissiers et la télésurveillance sont à l'étude et, le cas échéant, seront mises en oeuvre si les ressources le permettent.
- 8.12 Contrats de sous-traitance: Le Directeur général considère que le rapport contient un certain nombre d'utiles suggestions quant à la manière de modifier les pratiques de sous-traitance pour obtenir des services plus rapides, exigeant moins de personnel et théoriquement moins coûteux. Ces suggestions feront l'objet d'une étude attentive et détaillée, mais dans laquelle les considérations d'équité, de fiabilité, de qualité, de sécurité et de coût recevront toute l'attention voulue.
- 8.13 Conclusions: Le rapport contient, concernant d'éventuelles économies de personnel, un certain nombre d'assertions et de conclusions insuffisamment démontrées ou qui nécessiteront - notamment pour les possibilités de redéploiement - un examen plus attentif avant que des décisions puissent être prises.

NOTE DE COUVERTURE

Le Directeur général est heureux de transmettre ci-joint au Comité du Programme et au Comité financier les résumés des rapports établis par les sociétés de conseil pour l'étude de gestion de la FAO.

Ce travail est l'examen le plus vaste et le plus approfondi des systèmes de gestion et d'administration qui ait jamais été fait dans une organisation des Nations Unies. Il a été entrepris à l'initiative du Directeur général, convaincu que le moment était venu de regarder d'un oeil nouveau les services de soutien dont dépendent pour beaucoup l'efficacité et l'efficacité de l'Organisation.

Le Comité du Programme et le Comité financier, responsables de la mise en oeuvre de la Résolution 6/87 de la Conférence, ont reconnu que le résultat de cet exercice, s'ajoutant à celui de leur propre étude des objectifs, du rôle, des priorités et des stratégies de la FAO, ainsi que de ses opérations de terrain, élargirait la portée de l'Examen de la FAO et accroîtrait donc considérablement son utilité. C'est pourquoi ils ont favorablement accueilli la proposition du Directeur général et approuvé les mesures destinées à lui donner suite.

Des sociétés de conseil en gestion de premier plan ont été chargées d'étudier six secteurs de l'administration. Les examens des systèmes d'impression, des opérations de trésorerie, des politiques et procédures comptables et de la gestion des services d'ordinateur ont été confiés à une branche de Touche Ross and Co. (Royaume-Uni), Touche Ross Management Consultants. L'examen des politiques et pratiques en matière de personnel a été effectué par le Public Administration Service des Etats-Unis d'Amérique. L'examen des services d'entretien et de sécurité a été effectué par Eurequip S.A. (France).

Tous les rapports ainsi que les résumés ont été présentés en anglais. La société Touche Ross a assorti les siens d'un avertissement ainsi conçu: "La version originale a été rédigée en anglais et chacune de ses pages porte dans l'angle droit supérieur, l'emblème et le nom de la Société Touche Ross. Celle-ci n'est pas responsable de la traduction du rapport dans d'autres langues et ne saurait donc être tenue responsable des erreurs ou des malentendus auxquels pourrait donner lieu l'opération de traduction".

Conformément aux procédures établies, le présent document est communiqué au Comité du Programme et au Comité financier dans les cinq langues de l'Organisation, après avoir été traduit par le Secrétariat de la FAO en arabe, chinois, espagnol et français. Le texte intégral des rapports dans l'original anglais peut être communiqué aux Etats Membres des deux Comités qui en feront la demande.

ETUDE DES SYSTEMES D'IMPRESSION

Résumé

Touche Ross Management Consultants
Mars 1989

1. INTRODUCTION

Nous avons procédé à une étude des services d'impression de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et nous avons publié à ce sujet un rapport complet qui est reproduit dans un document distinct. Le présent résumé analytique a pour but de faciliter la compréhension du rapport en indiquant les principales conclusions auxquelles nous sommes parvenus.

On trouvera à l'Annexe I le cadre de référence fixé pour l'étude.

2. GENERALITES

La FAO sait que les principales machines de son atelier d'imprimerie sont périmées et devront bientôt être remplacées. Mais l'achat de nouvelles machines implique d'importants investissements dans du matériel qui, à son tour, sera bientôt dépassé car la technologie progresse rapidement. Avant de se lancer dans de tels investissements, la FAO veut être sûre d'aller dans la bonne direction.

L'Organisation souhaite améliorer la productivité et l'efficacité des opérations de traitement par une utilisation rationnelle de la main-d'oeuvre et de la capacité et par l'introduction d'une technologie plus moderne.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONS

Compte tenu de ce qui précède, nous indiquons ci-après nos principales conclusions.

3.1 Coûts

Les coûts d'impression à l'intérieur de la FAO sont plus élevés que si l'on faisait appel à des imprimeurs extérieurs, et ce pour diverses raisons:

- l'atelier d'imprimerie est équipé de machines mal adaptées à leur fonction actuelle. La FAO a principalement besoin de faibles tirages en blanc et noir, qui peuvent être produits de façon plus économique avec du matériel moderne de photocopie plutôt qu'avec les presses traditionnelles;
- il s'agit d'un équipement convenant mieux à de grandes imprimeries, dont la capacité est loin d'être pleinement utilisée;
- les méthodes de travail exigent un fort coefficient de main-d'oeuvre;
- le taux de rémunération de la main-d'oeuvre et le niveau des effectifs sont plus élevés à la FAO que dans les entreprises extérieures.

3.2 Qualité

La qualité du travail est moins bonne que celle pouvant être obtenue à l'extérieur, d'une part parce que les méthodes de travail sont inefficaces et, d'autre part, parce que certaines des machines sont inappropriées et ne pourront bientôt plus servir.

3.3 Unité décentralisée

Nous nous sommes aperçus que l'une des divisions de la FAO (DDC) est en concurrence, à tous égards, avec l'atelier d'imprimerie, en ce sens qu'elle offre un service de reproduction aux autres divisions. Cela présente un certain nombre d'inconvénients pour l'ensemble de la FAO - notamment mauvaise utilisation des ressources et doubles emplois - et donne une image incomplète des besoins de l'Organisation en matière d'impression.

3.4 Méthodes

Bien qu'il n'entre pas dans le cadre de l'étude de procéder à un examen approfondi des méthodes de l'atelier d'imprimerie, nous sommes parvenus à la conclusion que les méthodes de travail de la section de l'impression extérieure aboutissaient à un manque de séparation des tâches et à un affaiblissement du contrôle intérieur.

4. NECESSITE DE SERVICES D'IMPRESSION

Nous nous rendons compte que la FAO ne souhaite pas confier certains travaux à un imprimeur extérieur, soit parce qu'ils sont extrêmement urgents, soit parce qu'ils ont un caractère hautement confidentiel.

Mais comme nous l'avons noté plus haut, au moins 95 pour cent des travaux d'impression consistent en faibles tirages en blanc et noir pour lesquels aucune compétence spécialisée n'est nécessaire. Dans une entreprise commerciale moderne, ce type de documents seraient reproduits et non imprimés car c'est le procédé qui offre le meilleur rapport coût-efficacité. Grâce aux progrès réalisés par les techniques de photocopie, on peut produire avec le matériel moderne des copies offrant une qualité qui n'aurait pu être obtenue au moment où ont été achetées les presses actuellement en usage.

5. CONCLUSIONS

Même avec un matériel neuf, l'impression intérieure des documents coûterait plus cher que le recours à des entreprises extérieures, à cause de la structure des effectifs et des taux de rémunération dans l'atelier. Ces facteurs ne peuvent être éliminés que par une réforme radicale des politiques actuelles. Nous recommandons donc que l'impression intérieure selon les méthodes traditionnelles soit interrompue et que les services de photocopie soient élargis de manière à mettre en place une unité de reproduction, dont la capacité serait suffisante pour satisfaire les besoins en période de pointe et pour exécuter les travaux urgents. Les documents qui doivent être imprimés et pas simplement photocopiés seraient confiés à des entreprises extérieures.

Cette recommandation aurait pour conséquence une réduction des postes permanents dont le nombre passerait de 39 à environ 11. Pour réaliser le maximum d'économies, il faudrait appliquer notre recommandation dès maintenant, mais nous reconnaissons que le plus difficile sera de réaffecter le personnel, ce qui exigera sans doute un échelonnement dans le temps. Les modalités de mise en oeuvre dépendront de la situation précise de chaque employé et de la démarche adoptée par la FAO. Nous suggérons d'établir un plan détaillé pour la mise en oeuvre échelonnée de notre recommandation.

Afin de garantir un juste dosage matériel/main-d'oeuvre, il sera nécessaire de procéder à une analyse approfondie des activités de reproduction et d'impression de l'Organisation. Cette analyse devra tenir compte de la demande totale de services de photocopie à l'intérieur de la FAO, y compris les travaux actuellement effectués par DDC pour couvrir ses propres besoins et ceux d'autres divisions.

Si les travaux d'impression requis ne sont plus assurés à l'intérieur de l'Organisation, il en résultera une augmentation des travaux extérieurs, d'où une intensification de la charge de travail pour la section d'impression extérieure. Nous recommandons donc que soient réexaminées les responsabilités et les procédures de cette section.

Les contrats de gestion des installations ne sont pas en usage dans le secteur de l'imprimerie en Italie. Bien que les contrats de location du matériel et des locaux soient d'usage plus courant, nous ne pensons pas qu'un tiers soit disposé à reprendre le matériel ou le personnel de la FAO dans leur structure actuelle. Cela n'est pas une option viable pour la FAO.

ANNEXE I

CADRE DE REFERENCE

Le cadre de référence de l'étude a été initialement défini dans le contrat n° TF/HQR 1988-002/HQR/AFD, puis modifié comme suit en consultation avec le responsable de l'Organisation et le Groupe de travail:

- a. Sur la base des études et des plans disponibles dans le Département (GI) et dans les unités techniques de l'Organisation, vérifier les besoins actuels et prévus en matière d'impression.
- b. Evaluer l'impact financier du plan/coût annuel/besoins de trésorerie. L'étude devra plus précisément évaluer les incidences des futurs investissements en matériel par rapport aux coûts, aux effectifs et à la structure de l'atelier d'imprimerie.
- c. Estimer le coût de la gestion extérieure des installations et le comparer à celui de la gestion intérieure. L'étude devrait comprendre une enquête sur le coût des services fournis par la FAO et de ceux obtenus à l'extérieur.
- d. Déterminer les services minimaux d'impression nécessaires à l'intérieur de la FAO pour traiter les travaux urgents et moins volumineux, notamment l'opportunité de centraliser ou de décentraliser les services. Si cela implique une réduction des installations d'impression intérieure actuellement en place, indiquer les conséquences qui en résulteront pour la section d'impression extérieure sur le plan de la gestion, des procédures et du personnel.

EXAMEN DES OPERATIONS DE TRESORERIE

Résumé

Touche Ross Management Consultants
Mars 1989

1. INTRODUCTION

Nous avons procédé à un examen des opérations de trésorerie de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Notre rapport complet est publié à part. Pour faciliter la compréhension de ce rapport, nous avons rédigé le présent résumé qui expose nos principales observations et conclusions.

Notre mandat est reproduit à l'Annexe I.

2. EVALUATION GLOBALE

Depuis de nombreuses années, l'Organisation procède à ses opérations de trésorerie avec compétence professionnelle et bénéficie d'un personnel qui travaille de longue date dans la Sous-Division de la trésorerie (AFTT).

Comme dans d'autres institutions des Nations Unies et organisations commerciales, l'instabilité du dollar par rapport aux principales devises a constitué ces cinq dernières années une préoccupation majeure pour AFTT. Bien que des mesures positives aient été prises pour réduire les risques liés aux fluctuations des taux de change, les politiques et systèmes formels institués se sont révélés insuffisants. Nous avons formulé des recommandations pour mettre la FAO au même niveau que les banques et grandes sociétés multinationales pour ce qui est de la gestion des aléas monétaires.

Nos autres principales recommandations portent sur les améliorations à réaliser afin d'alléger les procédures d'investissement, de faire un plus grand usage des systèmes automatisés de paiement des salaires et de renforcer le contrôle de l'apurement des comptes bancaires.

3. ORGANISATION ET PROCEDURES

AFTT s'occupe de deux types d'activités distincts: les paiements, sous la responsabilité de la Section des opérations, et la gestion de trésorerie, rôle de la Section des investissements. Les chefs de ces deux Sections sont responsables devant le Trésorier.

Après examen de la structure organisationnelle, nous n'avons trouvé aucune raison impérieuse de modifier quoi que ce soit pour l'instant.

Nous avons recommandé l'élaboration d'un manuel de politiques et procédures pour AFTT. La documentation relative aux politiques et procédures de trésorerie est en effet fragmentaire et incomplète. Il y a donc insuffisance de directives formelles pour la gestion des risques monétaires et l'investissement des fonds excédentaires et, de ce fait, la formation du personnel n'en est que plus difficile. A notre avis, il importe au plus haut point que toutes les opérations de trésorerie soient menées sur la base de politiques écrites et que les principales procédures reposent sur une documentation appropriée.

4. DEVICES

L'Organisation est confrontée à un important problème dollar-lire. En effet, les contributions sont calculées en dollars au début de chaque exercice, alors que la plupart des dépenses sont réglées en lires. Le "risque" survient du fait qu'un affaiblissement du dollar compromet la situation financière de l'Organisation si des mesures protectives ("sauvegarde") ne sont pas prises sur le marché des changes. Une explication simple du fonctionnement des marchés de devises est donnée à l'Annexe II.

Comme les autres institutions des Nations Unies, l'Organisation a toujours acheté la monnaie locale dont elle a besoin (lire) auprès de banques pour s'acquitter à la date d'échéance de ses obligations sur place. Au cours des années soixante-dix, le raffermissement à long terme du dollar par rapport aux principales devises, la lire en particulier, a eu pour effet de produire de sensibles recettes diverses (profits) par le jeu des changes, car les taux de change au moment des acquisitions étaient plus favorables que lors de l'établissement du budget.

Au cours des cinq dernières années, cependant, la position du dollar a subi un changement radical. Il s'est affaibli par rapport aux autres devises, notamment la lire, et, phénomène tout aussi important, les taux de change ont été marqués par une très forte instabilité. C'est ainsi, par exemple, que pour les exercices 1984-85 et 1986-87, la parité dollar-lire a varié de plus de 25 pour cent au cours de chaque exercice.

Le repli du dollar et la variabilité considérable des taux de changes ont créé des problèmes pour nombre d'organisations commerciales ou non, y compris la FAO.

Une possibilité pour l'Organisation d'atténuer le risque lié aux fluctuations des taux de change consisterait à calculer les contributions de ses Etats Membres sur une base monétaire double (dollars et lires) correspondant à la gamme des devises en lesquelles sont réglées ses dépenses.

Après examen, nous avons écarté cette formule. Elle est d'un maniement compliqué et obligerait les Etats Membres à acquérir individuellement des lires. Le mieux est que le risque soit géré centralement par AFTT. En souscrivant un petit nombre de contrats sur les marchés financiers à terme, AFTT pourrait se prémunir contre les risques liés aux variations des taux de change tout aussi bien qu'en recourant au système des contributions multiples.

L'Organisation dispose essentiellement de trois options techniquement valables pour gérer les risques monétaires:

- la première consiste à ne prendre aucune mesure de sauvegarde. Elle achète des lires ("comptant") au moment où elle doit régler ses engagements à leur date d'échéance. Le danger, ici, est que le dollar se déprécie, ce qui obligerait la FAO à épuiser ses réserves et/ou à réduire fortement ses dépenses et/ou à demander un financement additionnel;

- la deuxième consiste à acheter d'avance des lires pour régler ultérieurement ses obligations ("achat prévisionnel") au moment où les versements devront être effectués. Si des contrats appropriés sont conclus lors de l'établissement du budget, l'Organisation sera pleinement protégée durant tout l'exercice contre toute variation défavorable des taux de change;
- la troisième consisterait à se constituer une couverture sous forme d'options en devises. Ces options permettraient à la FAO de "s'assurer" un taux minimum (par exemple, le taux budgétaire) pour l'acquisition de lires, mais aussi d'acheter des devises sur le marché du disponible au cas où le dollar se revaloriserait. Bien entendu, la FAO devrait payer cette "assurance", normalement sous la forme d'agios.

En ce qui concerne l'exercice en cours, AFTT a pris des mesures positives pour réduire les risques liés aux variations des taux de change, surtout en vue de protéger le budget, en faisant en sorte que le taux budgétaire au moins soit garanti. Les besoins totaux (environ 300 milliards de lires, soit 250 millions de dollars au cours actuel) seront couverts essentiellement par le biais de contrats d'achat prévisionnel de devises passés avec des banques en 1987 et 1988. Les dates des règlements ont été choisies de manière à assurer un flux de recettes en lires correspondant aux échéances prévues.

Nous reconnaissons que les dispositions prises au cours du présent exercice vont dans le sens de l'élaboration d'une stratégie; à notre avis, cette stratégie devrait maintenant être formellement adoptée. Nous recommandons en conséquence que l'Organisation établisse une stratégie bien définie pour gérer les dépenses en devises et applique des systèmes et procédures de surveillance appropriés. De cette stratégie dépendront les instruments à utiliser.

La stratégie devra être établie en fonction de certains choix: certitude ou incertitude; maximiser les profits en devises ou minimiser les pertes en devises.

Si, par exemple, l'Organisation préférerait supprimer le risque de pertes en devises pour un coût nul, elle devrait procéder, au moment où le budget est établi, à des achats prévisionnels couvrant les besoins de tout l'exercice.

En revanche, si l'Organisation choisissait de supprimer le risque de pertes de devises dues à la dépréciation du dollar, tout en se réservant la possibilité de réaliser des profits en devises, il lui faudrait se constituer une couverture totale sous forme d'options, opération dont le coût se monterait à environ 10 millions de dollars pour l'exercice.

Si l'Organisation se fixait pour objectif (improbable) de chercher à maximiser les profits en devises sans se préoccuper des pertes, toutes les lires dont elle a besoin devraient être acquises au comptant.

Par ailleurs, l'Organisation pourrait décider de limiter (mais non d'éliminer) les pertes de devises et de maintenir la possibilité de réaliser des profits de change. Dans ce cas, les achats au comptant, les contrats prévisionnels et les options monétaires représenteraient des formules appropriées. Les limites fixées pour les pertes doivent être établies et suivies de façon régulière. Des mesures de sauvegarde devront être prises au besoin pour garantir le non-dépassement des limites.

Il existe en outre d'importants risques monétaires en ce qui concerne les fonds pour le versement d'indemnités et d'indemnités de licenciement ainsi que pour les traitements des fonctionnaires du cadre organique, fonds qui ne sont actuellement pas officiellement reconnus ou alimentés. Des systèmes devraient être institués pour identifier tous les risques importants.

Il ressort de nos entretiens que l'objectif majeur de l'Organisation est de protéger le budget, en maintenant au moins le taux budgétaire. Cela étant, la meilleure stratégie consisterait pour elle à couvrir d'avance tous ses besoins dès qu'elle a établi son budget.

Nos recommandations visent à mettre la FAO au même niveau que les banques et les grandes sociétés multinationales pour ce qui est de la gestion des aléas monétaires.

5. GESTION DES LIQUIDITES ET DES INVESTISSEMENTS

AFTT gère d'importantes sommes à investir, principalement pour le compte de fonds fiduciaires et du Programme alimentaire mondial. La politique actuelle en matière d'investissements est conçue de façon à minimiser les risques de pertes financières dues aux créances irrécouvrables ou à la chute des taux d'intérêt. Ces fonds sont déposés uniquement auprès des grandes banques les plus importantes et les plus capitalisées, et aucune spéculation n'est faite sur les variations ultérieures des taux d'intérêt. Cette politique convient à l'Organisation.

La principale conclusion de notre étude est que, dans l'ensemble, l'Organisation obtient de bons rendements des capitaux investis qui lui ont été confiés.

Nous avons recherché de quelle manière le rendement des capitaux engagés serait susceptible d'être amélioré.

Une façon d'améliorer ce rendement pour la FAO, sans accroître de manière inacceptable les risques de pertes, serait d'assouplir les procédures de négociation. Ainsi, les banques ne pourraient plus arguer de la lourdeur des procédures de négociation de la FAO pour abaisser leurs taux d'intérêt. Nous avons recommandé de recourir davantage à la délégation de pouvoirs dans le système des autorisations à investir. AFTT devrait avoir licence d'entreprendre des transactions, sans en référer à l'administration centrale de l'Organisation, à condition que des contrôles adéquats soient institués (soumission de rapports).

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) demande que les versements relatifs aux projets qu'il finance soient faits à partir de comptes désignés dans la monnaie du paiement. Bien que l'on ne nous ait pas invité à examiner expressément ce point, il nous est apparu qu'il existait des soldes importants dans des comptes en plusieurs devises appréciées et que les Nations Unies pourraient être fondées à attendre une bonification d'intérêts.

Nous reconnaissons que, vu le nombre des comptes en devises, il faudra amplifier les tâches de gestion pour suivre convenablement la question. Nous recommandons toutefois que la FAO examine ce point plus avant.

6. ARRANGEMENTS BANCAIRES

AFTT s'occupe de quelque 60 000 paiements par an pour le compte du Programme ordinaire, des fonds fiduciaires, des projets PNUD et du Programme alimentaire mondial. AFTT utilise environ 100 comptes bancaires.

Dans l'ensemble, les arrangements bancaires actuels répondent bien aux besoins de l'Organisation. AFTT a réalisé un équilibre judicieux en ce qui concerne l'utilisation des services de différentes banques et le recours à diverses méthodes de paiement.

Nous avons noté que l'on pourrait réaliser des économies de l'ordre de 80 000 dollars par an au chapitre des commissions bancaires en recourant davantage, aux Etats-Unis, aux systèmes de paiement automatisés (paiements au titre du Programme ordinaire et du PNUD). Pour ce faire, des dépenses supplémentaires en personnel de secrétariat seront inévitables.

Les institutions des Nations Unies sont depuis peu autorisées à s'affilier à la SWIFT (Société mondiale des télécommunications financières interbanques). La SWIFT exploite un système sûr de transmission des instructions de paiement dans le monde entier. Nous avons examiné l'opportunité pour la FAO de faire appel à la SWIFT. Or, le volume actuel de transactions ne justifierait pas les coûts importants que cela entraînerait.

7. CONTROLES ET EFFICACITE

Nous avons constaté que, de façon générale, les contrôles relatifs au traitement des bordereaux de paiement sont rigoureux et s'exercent jusqu'à la transmission des instructions de paiement. Les paiements sont acheminés de manière à réduire au minimum les risques d'erreur de traitement ou de retard.

Nous avons recommandé d'améliorer le contrôle sur l'apurement des comptes bancaires. Pour toute opération, il importe que le relevé bancaire soit promptement inscrit dans les livres de l'Organisation. Toute différence doit être analysée et résolue sans délai. Nous avons recommandé que les comptes importants soient apurés chaque jour, et non pas mensuellement comme aujourd'hui. Nous avons aussi recommandé de renforcer les procédures d'enquête concernant les rapprochements de comptes.

Nous avons examiné les possibilités d'augmenter l'efficacité eu égard aux systèmes en vigueur et, partant, de réduire les effectifs de personnel. A notre avis, rien pour l'instant ne permet de proposer des réductions d'effectifs.

8. FINSYS

L'application du système FINSYS aux opérations de trésorerie devrait être effective au début de 1990. Cela aura d'importantes conséquences sur les activités d'AFTT.

Bien que les contrôles sur les paiements exercés dans le cadre de FINSYS seront largement semblables à ceux des systèmes actuels, d'importantes différences se manifesteront:

- l'accès au système des paiements se fera par l'intermédiaire des contrôles de sécurité par le réseau de l'ordinateur central, alors qu'actuellement les bordereaux de paiement sont introduits à l'aide d'un clavier dans un système spécialisé d'AFTT;
- la validation des données sera plus efficace que ce n'est le cas aujourd'hui;
- il ne sera plus nécessaire de se reporter à des pièces justificatives pour autoriser les paiements. Il sera toutefois possible d'étudier les détails des paiements sur le terminal.

La sécurité d'accès aux appareils qui transmettent les demandes d'autorisation de paiement est donc un facteur essentiel.

Nous avons brièvement examiné les présentes propositions en matière de sécurité. Au stade actuel du projet FINSYS, les contrôles ne sont pas pleinement définis.

L'approche technique globale proposée est rationnelle, car des dispositifs appropriés sont prévus pour assurer la sécurité des logiciels. On a beaucoup réfléchi aux moyens disponibles pour contrôler le système.

Aucun document exhaustif sur la sécurité n'a cependant été établi. Nous avons recommandé que la documentation relative à tous les aspects de la sécurité, y compris le fonctionnement, du système soit réunie en un document unique. Une fois que toutes les dispositions de sécurité auront été mises au point, le Service de la vérification intérieure des comptes devrait procéder à une analyse indépendante. Nous avons aussi recommandé la création d'un poste d'agent de sécurité.

9. ASSURANCE

L'Organisation souscrit une assurance contre les détournements et escroqueries du fait des employés.

Le nombre et la valeur des détournements et escroqueries ont été peu élevés, et les demandes d'indemnisation au titre de la police d'assurance sont demeurées faibles.

Nous nous sommes demandé s'il fallait maintenir la police actuelle, dont le coût annuel est d'environ 60 000 dollars, car elle ne couvre chaque incident qu'à concurrence de 150 000 dollars.

A notre avis, cette assurance n'est pas avantageuse et devrait être résiliée.

Nous avons recommandé en revanche que l'Organisation envisage de contracter une assurance contre les pertes majeures (couverture allant pour chaque cas de 5 à 10 millions de dollars, avec une franchise de 100 000 dollars). Le coût d'une telle assurance serait approximativement comparable à celui de la police actuelle. Ce nouvel arrangement mettrait la FAO au même niveau que nombre d'importantes organisations commerciales pour ce qui est de l'étendue des risques assurés.

MANDAT

Le mandat prévu pour l'étude a été initialement décrit dans le contrat TF/HQR 1988-002/HQR/AFD; il s'agissait des activités suivantes:

- identifier les secteurs, les méthodes et/ou les pratiques de trésorerie et bancaires susceptibles d'améliorations visant à les rendre plus efficaces et rentables, notamment par comparaison avec les procédures très efficaces et valides appliquées par des organisations telles que les sociétés multinationales, les banques internationales et d'autres institutions des Nations Unies;
- examiner les pratiques internes actuelles en matière de trésorerie et de banques, plus particulièrement les mouvements, transferts et versements de fonds, pour identifier les secteurs où les contrôles doivent être renforcés et ceux où les pratiques en cours devraient être modifiées pour améliorer les contrôles afin de contribuer à prévenir les erreurs, les fraudes et les manoeuvres illicites. En outre, examiner plus particulièrement le niveau d'assurance dont l'Organisation devrait disposer pour couvrir les risques inhérents existants, tout en tenant compte des améliorations susceptibles d'être réalisées à la suite de l'étude.

Ce mandat a été amendé de concert avec le représentant de l'Organisation et le Groupe de travail. Dans sa lettre du 11 novembre adressée au Groupe de travail, le Directeur d'AFF énumère les points à inclure dans l'étude:

- valeur relative et coût de l'assurance contre les détournements dans le cas des pertes mineures et/ou catastrophiques;
- sécurité des procédures de transfert de fonds et améliorations possibles;
- possibilité pour la FAO de s'affilier au réseau SWIFT;
- possibilité d'accéder sans autorisation au système FINSYS et d'y procéder à des manoeuvres illicites pour détourner ou s'appropriier indûment les ressources de l'Organisation.

FONCTIONNEMENT DES MARCHES DE DEVISES

La présente annexe explique en termes simples le fonctionnement des marchés de devises auxquels la Sous-Division de la trésorerie de la FAO a accès et décrit les principaux termes ("jargon") utilisés. Les opérations sur les devises semblent souvent compliquées alors qu'elles sont en fait très simples.

Besoin de transactions en devises

Il peut être nécessaire, pour diverses raisons, d'acheter ou de vendre des devises. Le plus souvent, un importateur achètera des devises pour payer les marchandises reçues; par ailleurs, un exportateur peut accepter d'être réglé en une monnaie dont il n'a pas un besoin immédiat.

Dans le cas des devises librement convertibles, les banques offrent des services de change.

Les banques sont prêtes à vendre à leurs clients un montant déterminé d'une monnaie en échange d'un montant déterminé d'une autre monnaie, le règlement devant se faire à une date convenue. Le rapport entre les montants achetés et vendus est ce que l'on appelle le "taux de change". En général, l'une de ces monnaies est la monnaie nationale.

Après avoir accepté d'acheter ou de vendre des devises à son client, la banque contacte normalement d'autres banques pour:

- s'assurer de la présence de fonds suffisants pour procéder au règlement;
- réaliser le meilleur investissement possible des fonds; et/ou
- réduire le risque de pertes financières en cas de variation défavorable des taux de change.

Le marché des devises

Dans la pratique, un important marché d'échange de devises s'est créé entre banques. Ces dernières années, ce marché est devenu largement accessible aux grandes organisations non bancaires comme la FAO.

Il n'existe pour ce marché aucun organisme unique de réglementation, ni aucun centre d'affaires unique. Le marché des devises n'a jamais eu d'institution analogue à la Bourse de New York ou à la Bourse des marchandises de Chicago.

Chaque banque est libre de commercer avec qui elle le désire dans le cadre de limites agréées au plan interne quant aux montants en jeu, les devises à négocier, la date des règlements, etc. Les instituts bancaires avec lesquels une banque traite portent le nom de "contreparties". Les petites banques (et les organisations non bancaires) ont un nombre restreint de contreparties, une dizaine au plus. Les grandes banques, elles, disposent de plusieurs milliers de contreparties pour leurs centres d'affaires principaux, dont plusieurs centaines de banques étrangères.

Bien qu'il n'existe pas de centre de transaction unique, la place de Londres est de loin le plus important marché des changes. Plus de 300 banques étrangères traitent leurs opérations en devises à Londres.

Le volume des transactions faites à Londres est considérable. Compte non tenu des opérations de change effectuées entre les banques britanniques et leur clientèle bancaire normale, le nombre de transactions est estimé à au moins 20 000 par jour pour une valeur totale dépassant 100 milliards de dollars, ce qui équivaut à peu près à l'ensemble des opérations de tous les autres principaux centres d'affaires. Plus de 90 pour cent probablement de ces transactions sont réalisées entre banques.

Les grandes banques de Londres traitent avec celles de l'Extrême-Orient, du Proche-Orient, de l'Europe et de New York, ainsi qu'avec leurs contreparties basées à Londres.

Procédures opérationnelles

Les affaires se traitent essentiellement par téléphone. Les communications par télex sont peu fréquentes. En revanche, l'emploi des écrans de visualisation (réseau Reuter) se généralise de plus en plus.

Les taux de change sont convenus individuellement pour chaque opération. Une banque ou une grande organisation non bancaire qui désire faire une transaction téléphone à une banque contrepartie et l'informe du couple de monnaies qu'elle entend négocier (par exemple dollar-deutschemark), ainsi que de la date de règlement, sans toutefois indiquer le montant ou la devise qu'elle souhaite acheter. La banque contrepartie doit alors:

- soit répondre que l'affaire ne l'intéresse pas;
- soit indiquer les taux de change contractuels d'achat et de vente, par exemple dollars contre deutschemarks.

En principe, les organisations non bancaires ne cotent pas de prix.

La partie demanderesse est alors libre d'accepter le taux coté (en indiquant à la contrepartie si elle désire acheter ou vendre et en quelle quantité) ou de contacter une autre contrepartie pour obtenir ses conditions.

La différence entre le prix d'achat et le prix de vente porte le nom de "ciseaux des prix" ou d'"écart". Cet écart représente habituellement 0,03 pour cent du montant principal. Avec leur clientèle nationale moins importante, les banques pratiquent en général un écart de 0,5 pour cent ou plus.

Les taux de change sur le marché sont extrêmement variables. Ces dernières années, les taux appliqués par des grandes banques ont subi des fluctuations pouvant atteindre 3 pour cent au cours d'une même journée, ces modifications survenant en l'espace de quelques minutes. Les taux de change sont particulièrement sensibles aux grands événements extérieurs, par exemple la publication des chiffres du commerce extérieur des Etats-Unis.

Informations sur le marché

Ceux qui opèrent sur le marché des devises doivent connaître en permanence les taux cotés et pratiqués. Les petites banques et les organisations non bancaires doivent savoir si les prix indiqués sont concurrentiels. Les grandes banques doivent savoir si les prix qu'elles offrent sont comparables aux cours appliqués sur le reste du marché. Si une grande banque n'est pas alignée sur les autres, c'est-à-dire si elle vend des devises à un prix inférieur à celui que d'autres banques sont prêtes à payer pour les acheter, elle s'expose à subir des pertes parfois considérables.

Le réseau Reuter participe à la diffusion des cours du marché. Il signale les taux "indicatifs" pratiqués par un millier de banques pour toute une série de couples de monnaies. Ces taux sont actualisés par les banques en cours de journée. Certaines banques les actualisent sans cesse en l'espace de quelques minutes. Un écran de visualisation (FXFX pour l'Europe) indique les taux actualisés les plus récents pour chacune des principales devises par rapport au dollar. Cet écran est celui qui est le plus utilisé pour suivre les cours du marché. C'est celui qu'utilise la Sous-Division de la trésorerie de la FAO.

Cours du disponible et cours à terme

Sur un marché où plusieurs milliers de transactions sont effectuées chaque jour, un certain degré de normalisation est hautement souhaitable. Dans la pratique:

- les opérations sont normalement traitées en quantités standard de dollars (1, 2, 5 ou 10 millions) contre d'autres monnaies;
- la plupart des transactions sont faites au "cours du disponible", le règlement devant intervenir dans un délai de deux jours ouvrables.

Les banques ont ainsi le temps d'envoyer des instructions à leurs mandataires dans le pays de chaque monnaie. (Tous les règlements doivent se faire au moyen de comptes logés dans le pays de la monnaie considérée: par exemple, dans le cas d'une opération dollars-deutschemarks effectuée à Londres, le règlement en dollars se fera à New York et le règlement en deutschemarks à Francfort).

Les cours publiés dans les journaux et mentionnés à la télévision sont les cours du disponible.

Les banques et les organisations non bancaires sont évidemment libres de demander des cotations de prix pour des règlements non au comptant. Ces opérations portent le nom de "contrats à terme". Les prix indiqués pour les contrats à terme ne seront pas identiques à ceux qui s'appliquent aux règlements au comptant, car les taux d'intérêt diffèrent pour chaque monnaie. Les taux de change à terme doivent tenir compte de ce facteur. Le cours à terme produira exactement les mêmes montants dans les deux monnaies à la date du règlement comme s'il y avait eu un contrat au comptant et si les fonds avaient été investis/empruntés aux taux d'intérêt pratiqués pour les deux monnaies.

Le cours à terme correspond au cours du disponible pleinement ajusté pour tenir compte de l'écart entre les taux d'intérêt ou "différentiel d'intérêt". La formule appliquée est la suivante:

Cours du disponible x $\frac{1}{\text{-----}}$

1 + (taux d'intérêt de la monnaie
concernée x nombre de jours jusqu'à la
date du règlement/nombre de jours
portant intérêt dans l'année)

1 + (taux d'intérêt de l'autre monnaie
x nombre de jours jusqu'au règlement/
nombre de jours portant intérêt dans
l'année)

Ainsi, si le taux de change dollar-yen pour un règlement au comptant est de 130 avec des taux d'intérêt annuels de 3 pour cent pour le yen et de 10 pour cent pour le dollar, le taux à terme annuel sera de 121,73 ($130 \times \frac{1}{(1,10/1,03)}$).

EXAMEN CONCEPTUEL DES POLITIQUES
ET PROCEDURES COMPTABLES

Résumé

Touche Ross Management Consultants
Mars 1989

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
1. INTRODUCTION	41
2. CONTROLE BUDGETAIRE ET SURVEILLANCE DES DEPENSES	42
3. DELEGATION DES POUVOIRS FINANCIERS	43
4. SYSTEME COMPTABLE ACTUEL	45
4.1 Paie	45
4.2 Comptes d'avances de caisse	46
4.3 Codage des comptes	46
4.4 Rapports	47
4.5 Prévisions	48
5. IMPACT DE FINSYS	48
6. RAPPORTS EXTERIEURS	49
7. DOMAINES A ETUDIER DE PLUS PRES	50
 <u>ANNEXE</u> 	
I Mandat	52

1.

INTRODUCTION

En novembre 1988, la Société Touche Ross d'experts-conseils en gestion a été invitée à exécuter un examen conceptuel des politiques et procédures comptables, à recommander des améliorations et à indiquer les domaines à étudier de plus près. Son mandat détaillé est défini dans le contrat N° RP/HQR 1988-002/AFD. Pour cette étude, nous avons recouru surtout à des entrevues avec les cadres et les fonctionnaires de la Division des services financiers (AFF) et d'autres départements de la FAO à Rome. Nous avons également examiné la documentation qu'AFF nous a fournie au sujet des rapports, des procédures et des politiques.

Les services financiers ont toute une série de fonctions ayant trait à la comptabilité et à la trésorerie, comme il est indiqué dans le Programme de travail et budget (PWB). Nous avons concentré notre examen sur certaines des plus importantes de ces fonctions.

Nous avons toujours essayé d'avoir une vue d'ensemble de la situation, considérant que la complexité de l'Organisation et de la Division des services financiers ne nous permettrait pas d'acquérir dans le délai imparti une connaissance détaillée des opérations et des besoins.

Dans toute notre étude, nous avons été conscients des circonstances et des contraintes qui pèsent actuellement sur le fonctionnement de l'Organisation. Naturellement, elles ont une certaine influence sur l'efficacité de ses activités et nous avons essayé d'en tenir compte. Ce sont notamment:

- les difficultés financières qui, depuis la fin de 1987, ont obligé à geler ou à abolir des postes;
- la nature multiculturelle et le plurilinguisme du personnel de la FAO. S'il est vrai que cela contribue à améliorer la compréhension internationale et à créer un milieu de travail enrichissant, cela signifie aussi que l'assimilation et l'application quotidiennes des procédures au Siège sont inévitablement plus lentes que dans une organisation nationale;
- la mise en place d'un nouveau grand système informatisé pour les opérations financières et pour le personnel (FINSYS/PERSYS), qui a naturellement mobilisé le temps et l'attention de plusieurs hauts fonctionnaires du Département de l'administration et des finances et qui peut avoir empêché de prendre rapidement les mesures nécessaires pour modifier les procédures et les systèmes existants;
- l'incertitude quant au moment où seront reçues les contributions de certains Etats Membres.

Nous avons été favorablement impressionnés par le zèle dont font preuve, dans leur travail, la plupart des administrateurs et des fonctionnaires du cadre organique, ainsi que par leur attachement aux objectifs de l'Organisation.

Nous savions aussi que les comptes de la FAO font l'objet d'une vérification extérieure. Notre mandat est différent de celui des commissaires aux comptes. Ceux-ci doivent certifier que les comptes publiés par l'Organisation sont corrects et faire des commentaires sur l'efficacité dans certains domaines. Pour autant que nous le sachions, les commissaires n'ont jamais émis de réserves au sujet des comptes; nous croyons comprendre que les domaines choisis pour être soumis à des études d'efficacité ces dernières années diffèrent de ceux qui sont examinés dans le cadre de cette étude.

Ce résumé, qui est complété par un rapport plus détaillé, est centré sur les questions que nous avons jugées les plus importantes durant notre étude. Ce sont en gros les suivantes:

- contrôles budgétaires et procédures de contrôle des dépenses;
- délégation de pouvoirs;
- procédures comptables actuelles;
- impact de FINSYS;
- rapports extérieurs.

Conformément à notre mandat, nous avons aussi fait part de nos recommandations concernant les domaines dans lesquels nous estimons qu'un complément d'étude est justifié. Notre mandat figure dans l'Annexe I.

2. CONTROLE BUDGETAIRE ET SURVEILLANCE DES DEPENSES

Les Textes fondamentaux stipulent qu'il incombe au Directeur général de gérer les finances de l'Organisation:

"de manière que des fonds suffisants soient disponibles pour faire face aux dépenses pendant la totalité de l'exercice et de manière que les engagements et les dépenses soient généralement conformes aux plans financiers envisagés dans le Programme de travail et budget approuvé par la Conférence."

Pour s'acquitter de ses obligations, le Directeur général a besoin de savoir non seulement que l'Organisation s'est tenue dans les limites de ses ressources financières mais aussi qu'elle a exécuté à temps le programme de travail approuvé.

Il y a quelques années, la FAO a décidé que les fonctions de planification et budgétaires devaient être séparées de la fonction comptable. AFF, division qui fait partie du Département de l'administration et des finances (AF), a conservé la responsabilité de la fonction comptable. La responsabilité de la formulation du budget et de l'allocation des crédits aux divisions a été confiée à une unité distincte, appelée Bureau du programme, du budget et de l'évaluation (PBE).

Le PBE contrôle tous les deux mois les dépenses par rapport aux allocations de crédit, pour s'assurer que les activités sont exécutées conformément au plan. A la FAO, les dépenses (y compris les dépenses faisant l'objet d'engagements ou de pré-engagements) sont un instrument de mesure important des progrès d'un programme ou

d'un projet. Certaines de ces données sont enregistrées en coût standard, pour faciliter la budgétisation et l'estimation des coûts. La technique des coûts standard est, dans ces cas, une technique couramment utilisée et appréciée, mais il faut naturellement tenir compte des écarts, à un stade ou un autre.

AFF est chargée des comptes de l'Organisation et doit enregistrer les contributions et les dépenses effectives. Il importe que les comptes donnent des chiffres exacts pour les dépenses. AFF utilise donc des informations plus précises que PBE mais, pour cette raison même, elle a besoin de plus de temps pour les rassembler.

AFF donne seule des prévisions des flux de trésorerie, mais tant PBE qu'AFF établissent des prévisions de dépenses. PBE le fait pour veiller à ce que le programme soit exécuté et AFF pour prévoir si les dépenses futures pourront être convenablement financées. Les deux unités poursuivent des objectifs légèrement différents en établissant leurs prévisions et utilisent une approche différente adaptée à leur objectif. Notre rapport détaillé explique en quoi diffèrent ces techniques de prévision et d'établissement des coûts.

Comme la base de calcul est différente et comme les périodes considérées diffèrent elles aussi, les prévisions des deux unités sont généralement différentes. Nous croyons savoir que, récemment, elles ont parfois présenté des différences sensibles, ce qui peut naturellement entraîner une certaine confusion. Bien qu'AFF et PBE se rencontrent selon les besoins pour essayer d'harmoniser les prévisions différentes, nous estimons qu'un mécanisme plus officiel est nécessaire.

Dans la plupart des organisations des secteurs privé et public, le directeur général a habituellement une seule source d'informations pour résoudre les problèmes financiers et répondre aux demandes spécifiques de renseignements. Nous recommandons de créer officiellement un groupe de travail qui servira de point de rencontre à PBE et AFF, pour établir une prévision commune à l'intention du Directeur général.

3. DELEGATION DES POUVOIRS FINANCIERS

Beaucoup des activités de la FAO sont géographiquement dispersées. Il est difficile d'assurer une gestion et un contrôle financiers efficaces de ces nombreuses activités diverses, d'autant plus que les distances compliquent les choses. L'un des plus gros problèmes consiste à réunir, traiter et diffuser à temps des informations financières sur ces activités. Cela a conduit l'Organisation à décentraliser quelques-unes de ses fonctions et à les déléguer à certains fonctionnaires, pour que l'Organisation puisse fonctionner plus efficacement.

Des unités administratives de soutien (MSU) ont été créées pour rapprocher toutes les fonctions déléguées des structures opérationnelles. Des fonctionnaires d'AFF - appelés fonctionnaires des finances détachés - ont été détachés auprès de certaines de ces unités pour représenter la fonction financière. Ils ont une relation professionnelle courante avec la division opérationnelle mais ils dépendent hiérarchiquement d'AFF. Le personnel travaillant pour le

fonctionnaire des finances détaché, bien qu'il s'occupe des mêmes opérations financières courantes que le personnel d'AFF, ne relève pas directement d'AFF. Il est désigné par la division opérationnelle et il relève de cette division.

Il existe au sein de la FAO des opinions bien arrêtées au sujet de la délégation des pouvoirs financiers. AFF regrette que trop de pouvoirs aient été délégués. Elle craint qu'il puisse en résulter la disparition de certains contrôles, un manque d'indépendance des fonctionnaires des finances détachés et des interprétations discordantes des politiques et des procédures.

Les divisions opérationnelles, pour leur part, estiment que les MSU renforcent et améliorent l'administration et le contrôle financiers. Elles se rendent compte que les fonctionnaires des finances détachés se trouvent dans une position difficile, en raison de leur double dépendance, mais elles estiment qu'il est clair que le fonctionnaire des finances est là en tant que représentant d'AFF, pour donner des conseils et veiller à l'application des procédures correctes.

Comme on l'a noté dans la Section 2, l'un des principaux instruments de mesure des progrès d'un programme ou d'un projet est le montant des dépenses et des engagements de dépenses. L'administration des divisions a donc besoin d'informations financières à jour pour contrôler efficacement les activités. C'est la raison pour laquelle certaines divisions opérationnelles ont mis sur pied comme instrument de gestion essentiel leurs propres systèmes informatisés pour enregistrer les informations financières. Ces données doivent aussi être enregistrées dans les systèmes financiers centraux de l'Organisation; actuellement, cette opération est sujette à des retards. Il est donc probable que les données sont ou seront recueillies et traitées deux fois, au détriment de l'efficacité. Dans l'avenir, il est prévu que les divisions pourront compter sur les informations financières fournies par le système centralisé FINSYS, mais il faut encore les convaincre que cela sera aussi efficace que les méthodes actuelles.

Les représentants de la FAO et les directeurs de projets ont des responsabilités croissantes en matière de gestion financière, de comptabilité et de contrôle des coûts. Toutefois, ils ne sont pas nommés en raison de leurs aptitudes financières ou administratives et, depuis 1985, ils n'ont guère reçu de formation ou d'assistance officielles dans ce domaine. En outre, ces dernières années, le nombre des titulaires d'engagement de longue durée a diminué, tandis que celui des personnes engagées pour de courtes durées et des nationaux a augmenté. D'autre part, beaucoup de projets sont devenus plus complexes et les sommes d'argent à gérer ont grossi. A notre avis, les textes définissant les procédures dans ces domaines sont dispersés entre de nombreuses sources et ne sont pas suffisamment clairs.

Nous croyons comprendre qu'il existe une formation en cours d'emploi, mais la formation financière officiellement donnée au personnel de terrain est extrêmement réduite. Dans certains cas, les divisions ont essayé de donner elles-mêmes une formation financière. Il n'y a plus de coordination entre les divisions et l'AFF en ce qui concerne le choix du personnel de terrain ou sa formation. Les activités financières et administratives imposent aux fonctionnaires de terrain une lourde tâche, à laquelle certains sont mal préparés.

AFF craint surtout que la délégation des fonctions financières puisse empêcher l'Organisation de s'acquitter de ses responsabilités financières avec efficacité et efficience et affaiblir le contrôle interne, ce qui compromettrait l'intégrité de la gestion financière. Les divisions estiment que seule une nouvelle délégation des pouvoirs de contrôle centraux leur permettra d'avoir une structure qui réponde véritablement aux exigences de l'exécution des projets.

De toute évidence, il s'agit d'une question complexe, mais il faut la résoudre. Pour la rendre acceptable par les cadres supérieurs dans toute l'Organisation, la solution devra être étayée par une analyse détaillée. C'est pourquoi nous recommandons qu'il soit procédé à une étude circonstanciée pour évaluer les besoins de l'Organisation et recommander la solution qui permettra de les satisfaire au mieux.

4. SYSTEME COMPTABLE ACTUEL

Notre mandat nous invitait à examiner les pratiques comptables actuelles pour rechercher les possibilités d'amélioration. Il est prévu que certaines de ces procédures seront modifiées quand FINSYS sera pleinement opérationnel. Nous avons toutefois identifié des domaines dans lesquels des améliorations pourraient être apportées à brève échéance, avant la mise en oeuvre de FINSYS. Nous avons également considéré l'effet probable de l'introduction envisagée de FINSYS sur les procédures actuelles.

Il convient de noter qu'une partie appréciable des opérations financières de l'Organisation, par leur nature même, prennent naissance sur le terrain. Quelle que soit l'efficacité des systèmes de traitement au Siège, les données provenant du terrain continueront à parvenir avec un certain retard.

4.1 Paie

La paie absorbe environ 60 pour cent des dépenses de la FAO. Il importe donc de traiter rapidement les informations y relatives, à la fois pour faire au personnel des paiements exacts conformes aux termes de leurs contrats et pour fournir des informations financières à jour aux différents échelons de l'administration. Il existe actuellement plusieurs problèmes dans ce domaine. Les informations détaillées sur les nouveaux fonctionnaires, les changements et les cessations de service doivent être reçues longtemps à l'avance. La Division du personnel (AFP) éprouve des difficultés à vérifier et à approuver les modifications de l'état de paie et il y a un arriéré de travail. A cause d'une synchronisation imparfaite, l'harmonisation de l'état de paie avec les comptes d'avances de caisse sur le terrain pose un problème.

La phase I de FINSYS englobe la paie et doit être entièrement opérationnelle en avril 1989. Elle prévoit une date limite sensiblement plus tardive pour la réception des informations et, avec d'autres réformes, elle devrait améliorer sensiblement la situation. Nous recommandons que soient officialisés les pouvoirs permanents conférés aux titulaires de comptes d'avances de caisse sur le terrain pour leur permettre de faire des paiements raisonnables si la notification officielle est retardée et qu'un Plafond soit indiqué.

4.2 Comptes d'avances de caisse

Les comptes d'avances de caisse sont un mécanisme destiné à permettre à un fonctionnaire responsable de la FAO de faire des paiements sur place. Ils sont réapprovisionnés régulièrement et le fonctionnaire en question doit rendre compte de la façon dont l'argent a été dépensé. Ils représentent environ 20 pour cent des dépenses des projets de terrain et sont une source importante d'informations pour les contrôleurs des projets. Ils représentent aussi une partie appréciable du volume des opérations financières.

Les procédures de gestion de ces comptes et d'établissement des relevés destinés aux services du Siège sont généralement devenues plus complexes avec les années. Comme nous l'avons dit plus haut, une proportion accrue du personnel des projets est recrutée sur place et connaît moins bien les procédures de la FAO. Le personnel de terrain ne reçoit presque aucune formation officielle dans le domaine financier. Il se peut donc que les titulaires de comptes ne comprennent pas bien ce qu'ils doivent faire et qu'il y ait ainsi des retards dans l'établissement et le traitement des relevés. C'est pourquoi la plupart des relevés sont vérifiés de près au Siège, ce qui aggrave les retards. Nous avons identifié quelques changements qui pourraient être apportés maintenant pour améliorer rapidement le système.

FINSYS est destiné à remédier à certains de ces problèmes. Par exemple, il fournira une aide plus automatique pour attribuer les codes des comptes, ce qui limitera les erreurs de codage. Il semble toutefois que FINSYS, tel qu'il est actuellement conçu, n'améliorera pas les procédures manuelles dans certains domaines. Nous avons identifié plusieurs fonctions où il semble en être ainsi. Elles sont indiquées dans notre rapport détaillé.

Nous avons recommandé plusieurs améliorations du système existant, qui pourraient être effectuées sans nuire au développement de FINSYS. Par exemple, les comptes d'avances de caisse devraient être passés en écritures d'abord et vérifiés plus tard, pour liquider l'arriéré existant et permettre d'avoir des comptes plus à jour. Il faudrait recruter du personnel temporaire pour liquider l'arriéré actuel. Des textes devraient définir les directives pour la passation en écritures dans les comptes d'attente dans le système actuel, et il faudrait donner une certaine formation aux titulaires de comptes d'avances de caisse. Nous recommandons aussi que des textes définissent les procédures autorisées de vérification sélective et que ces procédures soient appliquées.

4.3 Codage des comptes

Pour analyser et contrôler les dépenses et pour en rendre compte, la FAO doit avoir dans le Grand livre un code de compte pour chaque type de dépense et chaque programme. Un code de référence est attribué à chacun de ces comptes. Le plan comptable actuel (c'est-à-dire la liste de ces codes de compte) ne comporte pas un regroupement, qui semblerait logique, en catégories significatives d'actif, de passif, de recettes et de dépenses. En outre, les besoins de codage diffèrent pour chaque fonds et les codes sont eux-mêmes complexes.

Il se produit donc un certain nombre d'erreurs de codage qui, si elles sont détectées, doivent être corrigées, ce qui occupe inutilement du personnel et des services d'ordinateurs et fait perdre du temps.

Le système FINSYS prévoit l'introduction d'un plan comptable plus rationnel. Avec d'autres formes d'assistance en accès direct qui aideront l'utilisateur à attribuer le code correct, cela devrait améliorer sensiblement la situation.

En attendant, nous recommandons certaines mesures propres à favoriser une amélioration immédiate dans le cadre du programme de réforme organisationnelle.

AFF devrait veiller à ce que tous les préposés au codage disposent d'un plan comptable à jour (ou de la partie pertinente de ce plan), et les plans périmés devraient être détruits.

Il faudrait bien faire comprendre à ceux qui, dans les divisions, autorisent les entrées de données d'ordinateurs (qu'ils relèvent ou non d'AFF) qu'ils ont la responsabilité du codage correct, outre le pouvoir de sanctionner les dépenses. Il faudrait aussi leur fournir des exemplaires du plan comptable. Le codage pourrait ainsi être effectué par des personnes qui sont familiarisées avec les types de transactions et qui ont facilement accès aux personnes dont émanent les documents. Cela devrait permettre d'avoir des informations plus exactes et de réduire le besoin de corrections.

4.4. Rapports

Nous avons examiné les pratiques actuellement suivies pour établir les rapports financiers internes afin d'évaluer leur efficacité, du point de vue du contrôle financier général et du contrôle de gestion interne.

Nous avons examiné les listages d'ordinateur mensuels fournis par le système comptable actuel et constaté que beaucoup sont répétitifs, trop détaillés pour les besoins de la gestion et trop volumineux pour un usage commode.

Les rapports qui sont établis manuellement ou à l'aide d'ordinateurs personnels, sur la base des informations provenant des listages mensuels d'ordinateurs complétés par des indicateurs de performance des unités, ont aussi été examinés. En général, ils sont souvent peu clairs (encore une fois trop détaillés) et incomplets, et ils sont parfois présentés trop tard ou, dans certains cas, ils ne sont pas présentés du tout.

Nous avons été incapables d'examiner les rapports préprogrammés FINSYS, car le "Sous-système de rapports et d'interrogation" n'était pas suffisamment développé. Nous avons toutefois été informés que ces rapports seront analogues à ceux qui sont produits par le système actuel. Nous avons aussi été informés que la fourniture aux utilisateurs d'une assistance spécifique pour les rapports et les interrogations atténuerait certains de ces problèmes.

Nous recommandons de mieux discipliner la production régulière de rapports manuels et de rapports produits sur ordinateurs personnels. Nous suggérons aussi d'éliminer certains détails pour rendre les rapports plus utilisables et de produire sous une forme standard des rapports mensuels sur les activités et la situation financière des fonds.

4.5 Prévisions

Comme indiqué dans la Section 2, AFF établit des prévisions financières. Elle le fait avec un ordinateur personnel, en utilisant des modèles financiers établis par AFF. Les programmes appliquent aux informations financières disponibles des hypothèses concernant les recettes et les dépenses pour obtenir une prévision de la situation. D'après notre expérience de l'utilisation des tableurs, les erreurs de programmation non détectées initialement peuvent être une source d'erreurs considérable dans les rapports. Le contrôle de la qualité et les vérifications d'exactitude devraient être des pratiques standard.

Nous recommandons que les programmes soient examinés par un programmeur expérimenté et vérifiés pour en contrôler la validité.

5. IMPACT DE FINSYS

L'introduction de FINSYS, comme il est dit dans le Programme de travail et budget, vise à améliorer l'administration financière au Siège et sur le terrain. Nous croyons comprendre qu'elle vise aussi à rationaliser les opérations en éliminant de nombreuses opérations manuelles pour améliorer l'efficacité et l'efficacités. Nous avons aussi été informés qu'il avait été décidé d'automatiser dans plusieurs cas les procédures existantes plutôt que d'en entreprendre simultanément la révision.

Nous n'avons pas examiné tous les sous-systèmes et toutes les fonctions de FINSYS. Dans les domaines que nous avons examinés, nous avons noté des exemples où ses objectifs seront atteints: notamment report de la date limite pour l'état de paie et aide en accès direct aux utilisateurs pour déterminer les codes des comptes, comme nous l'avons indiqué dans les sections précédentes. Nous croyons aussi comprendre que plus d'informations pourront être obtenues par interrogation en temps réel.

Nous notons toutefois que le système tel qu'il est actuellement conçu pourrait ne pas apporter d'améliorations dans certains domaines (par exemple rapports préprogrammés) et que, dans certains cas, il n'y aura pas d'économie dans le travail de bureau, par exemple pour certains aspects décrits plus haut du traitement des comptes d'avances de caisse. Nous avons été informés qu'à ce stade toute modification de la conception du système compromettrait probablement la date d'application prévue de la phase II.

Nous craignons que les efforts consacrés par les cadres d'AFF à la mise au point de FINSYS aient éclairci les rangs du personnel disponible pour le travail quotidien. Si on y ajoute le blocage et l'abolition des postes résultant de la crise financière de la FAO, cela a mis à rude épreuve le département et son personnel. Nous savons que plusieurs personnes accomplissent des journées de travail exceptionnellement longues et que certaines activités sont négli-

gées. Nous craignons qu'à l'automne de 1989 la situation soit aggravée par un plus gros arriéré de données à traiter, par les préparatifs pour la fin de l'exercice financier, par la formation pour l'introduction de FINSYS et peut-être par la mise en marche parallèle des deux systèmes.

Comme indiqué dans la Section 3, quelques divisions opérationnelles ont mis ou mettent au point leurs propres systèmes d'information financière conformes à leurs propres exigences fonctionnelles. Il est improbable que ces systèmes puissent avoir facilement une interface avec FINSYS. Nous recommandons qu'un examen fonctionnel de FINSYS soit exécuté le plus tôt possible pour s'assurer que le système répondra aux besoins de l'Organisation et pour évaluer son impact sur les pratiques existantes et les procédures actuelles d'établissement des rapports.

Nous recommandons aussi d'examiner attentivement les moyens de liquider l'arriéré de travail avant la période absorbante de la mise en oeuvre du système. Les implications de la formation et de la mise en oeuvre sur les ressources doivent être examinées assez rapidement.

6. RAPPORTS EXTERIEURS

La FAO doit rendre compte à ses Etats Membres de la manière dont elle utilise leurs contributions pour exécuter les activités approuvées dans le Programme de travail et budget. Elle est aussi responsable vis-à-vis du personnel et des autres personnes qu'elle emploie de la garde des avoirs détenus pour leur compte. Aux termes du Manuel de la FAO, "les comptes sont tenus conformément aux principes comptables généralement acceptés". Ces principes varient d'un pays et d'un type d'organisation à l'autre, mais ils impliquent presque toujours l'obligation d'utiliser systématiquement la même base comptable durant chaque période comptable et d'une période à l'autre.

Les deux grandes méthodes comptables sont la comptabilité d'exercice et la comptabilité de gestion. La première est utilisée pour faire concorder l'enregistrement des dépenses de ressources avec la consommation de ces ressources. Avec la seconde, les dépenses sont enregistrées quand un paiement est effectué, ce qui ne se produit généralement pas au moment où les ressources sont effectivement consommées. Durant l'existence totale d'une organisation, "de sa naissance à sa mort", les deux méthodes de comptabilité donnent les mêmes résultats. Durant les périodes intermédiaires, il y a entre les deux des différences dans le temps.

Les méthodes comptables actuelles de la FAO sont un mélange de comptabilité d'exercice et de comptabilité de gestion. Par exemple, les contributions sont enregistrées quand elles sont reçues, sur la base de la gestion, mais les intérêts sont enregistrés quand ils sont échus, sur la base de l'exercice.

Nous recommandons que la FAO passe à la comptabilité d'exercice, car celle-ci montrera clairement l'excédent qui se dégage des opérations de chaque exercice. Elle donnera aussi aux Etats Membres une idée plus claire de l'actif et du passif de la FAO, ce que ni la comptabilité de gestion ni le système hybride actuellement utilisé par la FAO ne pourraient faire convenablement. Elle concorde avec la

conception consistant à considérer chaque exercice comme distinct, spécialement en permettant de répartir le coût d'un actif sur toute sa période d'usage effectif. Les implications de cette approche sont examinées dans notre rapport détaillé.

Nous recommandons aussi de préparer un tableau de financement et des mouvements de fonds pour avoir une image des flux de trésorerie de l'Organisation.

Une étude complémentaire sera nécessaire pour préparer les modalités et le calendrier du passage à la comptabilité d'exercice.

Selon les principes comptables généralement acceptés, si une organisation souffre d'un passif conditionnel important, il faut l'indiquer. Pour la FAO, le passif conditionnel est constitué surtout par les obligations financières passées et présentes envers le personnel. Au cours des 30 dernières années environ, l'Organisation a approuvé le paiement à son personnel de certaines prestations autorisées par les organes directeurs des Nations Unies. Ces prestations comprennent les soins médicaux après la cessation de service, la prime de rapatriement et les versements à la cessation de service.

Ces prestations ne sont généralement versées que lorsque le fonctionnaire prend sa retraite ou quitte autrement la FAO ou change de statut, à un moment indéterminé dans l'avenir. Par conséquent, bien que ces obligations existent aujourd'hui, il est difficile d'estimer leur coût avant le versement. Dans certains cas, l'Organisation a constitué des réserves pour financer ce passif conditionnel; dans d'autres cas, il doit être financé sur le budget de l'exercice biennal durant lequel ces prestations sont exigibles.

Nous recommandons que l'Organisation fasse connaître son passif conditionnel car il est substantiel, il peut influencer sur l'aptitude de l'Organisation à honorer ses engagements et il influe sur le niveau du financement demandé aux Etats Membres.

Nous recommandons aussi de mettre à jour les Textes fondamentaux en ce qui concerne les excédents et les déficits.

Nous avons recommandé diverses façons d'améliorer la présentation des comptes publiés par la FAO. Nous estimons que nos suggestions permettront de mieux les comprendre et leur donneront une qualité comparable à celle des comptes des autres organisations internationales et des départements gouvernementaux.

7. DOMAINES A ETUDIER DE PLUS PRES

Comme nous avons été invités à le faire, nous avons indiqué plusieurs domaines où, à notre avis, une étude complémentaire détaillée serait utile. Notre rapport détaillé donne des justifications complètes à l'appui de nos vues.

Au sein de l'Organisation, il existe des opinions bien arrêtées sur le point de savoir si des pouvoirs financiers trop grands ont été délégués aux divisions ou si un contrôle excessif est exercé au Siège. Nous recommandons de procéder à une étude plus détaillée des besoins de l'Organisation et des meilleurs moyens de les satisfaire.

FINSYS semble répondre à certains de ses objectifs tels qu'ils sont énoncés, mais il existe des motifs de préoccupation. Par exemple, quelle est l'efficacité probable des rapports de FINSYS? Il apparaît aussi que certaines fonctions pourraient nécessiter autant de travail de bureau qu'actuellement et enfin, il pourrait être difficile de réaliser une interface avec les systèmes actuellement mis au point par les départements opérationnels. Nous recommandons qu'une étude fonctionnelle de FINSYS soit effectuée le plus tôt possible pour s'assurer qu'il répondra aux besoins de l'Organisation et pour analyser son impact sur les procédures existantes.

Nous recommandons que la FAO passe à la comptabilité d'exercice. Comme ce passage aura un impact sur presque tous les éléments des états financiers et comme une programmation judicieuse sera nécessaire pour réaliser le changement, nous recommandons de procéder à une nouvelle étude pour définir les modalités et le calendrier du passage à la comptabilité d'exercice.

La FAO utilise le mécanisme des "fonds communs" pour faire rembourser par les divisions utilisatrices le coût de divers services de soutien, comme publications, photocopie, services d'ordinateurs, etc. Il ne semble pas que ce mécanisme incite les responsables des services de soutien à assurer le contrôle ou à rendre compte des dépenses afférentes à ces services, dans la mesure que nous estimons souhaitable. C'est pourquoi nous recommandons de réexaminer le système des fonds communs pour déterminer si c'est le moyen le plus efficace de contrôler ces dépenses administratives générales.

Il existe actuellement deux comptes pour enregistrer les différents types de gains et de pertes de change, ce qui peut entraîner une certaine confusion. En pratique, il y a généralement des différences entre le taux de change mensuel moyen des Nations Unies et les taux de conversion effectifs. C'est pourquoi nous estimons qu'il y aurait lieu de revoir toute la question de la comptabilité en devises.

Comme indiqué dans la section précédente de ce résumé, une partie du passif conditionnel afférent au personnel sera financé par des réserves constituées expressément à cet effet. Nous recommandons que l'Organisation entreprenne une étude pour déterminer si d'autres éléments de ce passif conditionnel doivent être financés de la même façon et, dans l'affirmative, comment cela pourrait se faire.

MANDAT

Notre mandat, tel qu'il était défini dans le contrat N° TF/HQR 1988-002/HQR AFD, était le suivant:

"Le contractant exécutera une étude conceptuelle complète des aspects suivants des politiques et procédures de gestion financière et de comptabilité de l'Organisation et indiquera en détail les domaines spécifiques à étudier de plus près, y compris les possibilités et la façon précise de rendre plus efficaces et efficaces les politiques, les procédures et les pratiques actuelles.

- 1.1 Analyse des procédures et des pratiques actuelles de gestion financière pour déterminer les domaines où une rationalisation et des améliorations sont nécessaires, afin d'assurer des pratiques plus efficaces et plus efficaces.
- 1.2 Analyse des politiques, procédures et pratiques comptables de base utilisées par l'Organisation, y compris mais non exclusivement:
 - méthodes de rassemblement de documents comptables originaux pour l'enregistrement dans les comptes;
 - procédures d'enregistrement des coûts dans le système actuel;
 - mesure dans laquelle la comptabilité d'exercice doit remplacer le système hybride actuel de comptabilité et comprendre l'identification complète des recettes et des dépenses;
 - mesure dans laquelle il faut prévoir des réserves ou des provisions spéciales pour les pertes ou les obligations futures afférentes au personnel, au titre des prestations exigibles.
- 1.3 Examen des méthodes actuelles d'établissement des rapports financiers, ainsi que de celles proposées dans le cadre de FINSYS, pour déterminer comment les rapports et les pratiques peuvent être rationalisés ou améliorés, afin d'assurer:
 - 1.3.1 un meilleur contrôle financier, aussi bien pour les besoins du contrôle de gestion interne que pour le contrôle des coûts autorisés par les budgets approuvés;
 - 1.3.2 des rapports/états financiers qui soient plus valables et plus utiles pour les gestionnaires et notamment qui soient plus à jour, plus simples et plus clairs pour leurs utilisateurs et leurs lecteurs;

1.3.3 des prévisions plus fiables, une présentation plus exacte des résultats des opérations et une image plus claire des problèmes prévisibles ou susceptibles de surgir dans l'avenir.

1.4 Examiner quels sont actuellement l'organigramme, les effectifs, les responsabilités et les pouvoirs de la Division des services financiers, ainsi que les responsabilités des unités administratives de soutien et autres, avec ou sans délégation de pouvoirs, en matière de: a) gestion financière et comptabilité pour les activités et les projets sur le terrain et au Siège, et b) surveillance et contrôle des dépenses entraînées par l'exécution du budget.

L'étude devrait indiquer les domaines où un examen plus détaillé pourrait être nécessaire pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des services de gestion financière et de comptabilité.

1.5 Examiner et analyser la validité et l'exhaustivité des procédures et pratiques comptables actuelles et du règlement financier contenus dans les Textes fondamentaux de l'Organisation, en s'attachant particulièrement aux conséquences de tout examen futur éventuel qui serait entrepris à la suite des études susmentionnées."

EXAMEN CONCEPTUEL DES POLITIQUES ET
PRATIQUES EN MATIERE DE PERSONNEL

Résumé

Public Administration Service
Mars 1989

RESUME

Introduction

En octobre 1988, la FAO a passé un contrat avec la société Public Administration Service (PAS), entreprise privée sans buts lucratifs des Etats-Unis assurant des services de consultants en matière de gestion, pour conduire une étude théorique sur les politiques et pratiques suivies par la FAO concernant son personnel et formuler des recommandations quant à leur pertinence, compte tenu des besoins actuels et futurs de la FAO dans le domaine de la gestion des ressources humaines. L'étude a été réalisée du 14 novembre 1988 au 20 janvier 1989.

Aux termes du mandat reçu, l'étude devait porter essentiellement sur les grands thèmes ci-après :

- Fonctions de la Division du personnel.
- Façon dont la Division du personnel s'acquitte de ses tâches.
- Efficacité des politiques et pratiques de la FAO en matière de personnel.
- Ressources, structure et gestion du programme de la Division du personnel.

Les consultants ont examiné toutes ces questions. En outre, l'étude complète a englobé d'autres problèmes importants touchant la gestion des ressources humaines, plus particulièrement :

- Fonctions et objectifs de la Division du personnel eu égard aux besoins de l'administration et du personnel.
- Politiques, procédures et pratiques concernant le personnel et leur transposition dans le Statut et le Règlement du personnel.
- Planification des ressources humaines.
- Etablissement et classification des postes, salaires et traitements y afférents, droits et avantages.
- Recrutement, sélection, nomination et soutien des fonctionnaires de la catégorie des services généraux et du cadre organique.
- Formation et perfectionnement du personnel.
- Appréciation du comportement professionnel.
- Ressources, structure et programmes de la Division du personnel.

Le présent document est un résumé des principales observations, conclusions et recommandations découlant de l'étude. Les observations générales sont présentées dans la section 1. La section 2 énonce les principales recommandations des consultants. Chaque recommandation est précédée d'un bref exposé explicatif. Les recommandations sont groupées en trois catégories, selon les ressources requises par leur mise en oeuvre. Ces catégories sont définies dans la section 2.

1. Observations générales

Etant donné les nombreux facteurs environnementaux qui influent sur la gestion des ressources humaines de la FAO, les tâches de la Division du personnel sont complexes et difficiles. La Division assure le service des divers secteurs du Siège de la FAO à Rome et du grand nombre de programmes et projets FAO exécutés dans le monde entier. Chacun d'eux a des besoins différents et fait diversement appel aux ressources de la Division du personnel, lesquelles sont à présent fortement réduites.

La Division doit en outre faire face à deux autres problèmes très importants qui compliquent sa tâche :

- Le système commun des Nations Unies impose des contraintes à la FAO qui réduisent les possibilités qu'aurait la Division du personnel de satisfaire certaines demandes qui lui sont adressées.
- Les besoins d'un personnel multinational, la variété et la dispersion des activités de la FAO, ainsi que la complexité de la structure administrative et des modes de financement de la FAO permettent de comprendre pourquoi les politiques, procédures, règles et pratiques en matière de personnel sont lourdes et complexes et, partant, difficiles à saisir et à administrer.

Compte tenu des contraintes opérationnelles du système commun des Nations Unies et du nombre de règlements et de dispositions administratives auxquels l'Organisation doit se conformer, le système de gestion du personnel de l'Organisation donne satisfaction depuis longtemps. Des améliorations pourraient certes être apportées à ce système pour accroître l'efficacité avec laquelle l'Organisation remplit ses fonctions. Des possibilités d'amélioration ont été identifiées et le présent rapport contient des recommandations à ce sujet.

2. Recommandations

Note: Chacune des recommandations incluses dans cette section est précédée d'un bref exposé explicatif. Chacune d'elles est suivie d'un renvoi au(x) chapitre(s) du rapport principal où elle figure.

Les recommandations sont groupées en trois catégories, selon les ressources requises pour leur mise en oeuvre. Ces catégories sont définies comme suit :

- A. Recommandations pouvant être mises en oeuvre sans financement et/ou personnel supplémentaires.
- B. Recommandations pouvant être mises en oeuvre dans une large mesure avec les fonds et/ou le personnel actuels mais qui nécessiteront probablement un supplément de ressources sous forme de fonds et/ou de personnel et/ou d'assistance consultative extérieure.
- C. Recommandations dont la mise en oeuvre exigera un important supplément de ressources sous forme de fonds et/ou de ressources humaines internes et/ou externes.

Ces catégories ne correspondent pas nécessairement à un ordre de priorité ou de nécessité. C'est la FAO qui décidera du degré d'urgence à leur attribuer en fonction des ressources qu'elle pourra dégager.

Catégorie A

Recommandations pouvant être mises en oeuvre sans financement et/ou personnel supplémentaires

1. Objectifs de la gestion des ressources humaines de la FAO

Justification. Les objectifs actuels de la gestion des ressources humaines se trouvent dans le Programme biennal de travail et budget du Directeur général, les rapports d'auto-évaluation et le chapitre du Manuel administratif qui traite de l'organisation et des fonctions de la Division du personnel. Ces textes reflètent les objectifs à court, moyen et long termes, ainsi que les objectifs permanents visant l'élaboration et l'exécution d'un programme moderne et complet de gestion des ressources humaines.

Recommandation. La FAO devrait examiner l'énoncé proposé par les consultants au sujet des objectifs de son programme de gestion des ressources humaines. Il s'agit de mettre au point des approches positives pour aider l'administration à atteindre ses objectifs. Renvoi : Partie I.

2. Révision des fonctions de la Division du personnel

Justification. Les objectifs de la gestion des ressources humaines devraient être révisés suite à la mise en oeuvre de la Recommandation No. 1. Dans la mesure où cet examen révélera la nécessité d'amender le chapitre I du Manuel administratif, cette révision s'impose.

Recommandation. S'il s'avère nécessaire de remanier le chapitre I (agencement du Manuel, section 108.5), actualiser les fonctions de la Division du personnel afin de prendre en compte les résultats de la révision précitée. Une version amendée de ces attributions a été soumise pour examen. Renvoi : Partie I.

3. Délégation de pouvoirs pour les questions de personnel

Justification. Au cours de la présente étude, on a considéré la délégation de pouvoirs pour les mesures concernant le personnel. Il est apparu que des administrateurs FAO de rang élevé passent beaucoup de temps chaque jour à approuver de nombreuses notifications administratives. Les consultants reconnaissent que l'examen et l'approbation de ces notifications représentent une tâche en relation directe avec la réalisation des buts et fonctions de l'Organisation.

Recommandation. L'administration de la FAO devrait procéder à un examen attentif du système actuel de délégation de pouvoirs en vue d'élaborer des méthodes permettant de simplifier ces importantes fonctions soit en augmentant le nombre de délégations, soit en révisant le système en vigueur, afin de rendre le contrôle plus efficace et d'accélérer le traitement des notifications administratives. Renvoi : Partie IV.

4. Organisation de la Division du personnel

Justification. Selon les dispositions actuelles, des tâches de routine quotidiennes et des activités non journalières liées à la mise en oeuvre du programme incombent à la fois au Service de planification du recrutement et de formation professionnelle et au Service des effectifs et prestations. Il convient d'examiner de près cette organisation pour déterminer si elle permet à la Division de s'acquitter au mieux de ses fonctions et de fournir les meilleures prestations possibles à ses administrés. Certes, les diverses formes d'organisation ont leurs avantages et leurs inconvénients; il faudrait cependant que la restructuration aboutisse à ceci : les activités opérationnelles journalières associées aux notifications administratives et questions connexes devraient être confiées à un seul service, tandis que les fonctions techniques et les activités de soutien du programme de gestion du personnel devraient relever d'un autre service. Divers exemples de configurations organisationnelles ont été soumis.

Recommandation. La Division du personnel devrait soigneusement examiner la formule actuelle de son organisation et d'autres solutions pour assurer que sa structure soit la meilleure possible aux fins de la gestion du personnel. Renvoi : Partie IV.

5. Postes et sources de financement

Justification. Tous les postes de la FAO sont identifiés et contrôlés selon leur mode de financement : Programme ordinaire, PNUD, PAM, fonds fiduciaires, etc. Cela exige une somme considérable d'activités bureaucratiques car, à mesure que les disponibilités financières se modifient, il faut imputer le financement des postes à telle ou telle autre source de fonds. De fait, les organes directeurs de la FAO autorisent des postes imputés sur le Programme ordinaire et des postes financés par d'autres sources, ces derniers dépendant entièrement de la durée de leur financement.

Recommandation. Il faudrait revoir et simplifier la pratique actuelle d'identification et de contrôle des postes par source de financement afin de réduire les procédures inutiles de gestion du personnel. Renvoi : Partie IV.

6. Arrangements concernant le personnel engagé à court terme

Justification. A l'heure actuelle, l'Organisation fait appel à une grande diversité d'engagements pour des périodes de brève durée. Ce recrutement est fait pour répondre aux besoins particuliers des divisions techniques. Toutefois, cela complique le travail de l'administration.

Recommandation. La Division du personnel devrait réexaminer le nombre et le type d'arrangements concernant les engagements à court terme afin de simplifier et d'accélérer les procédures de nomination pour des périodes de brève durée et de réduire le volume de travail de son personnel. Renvoi : Parties II et IV.

7. Révision des descriptions de fonctions

Justification. Aux termes des procédures actuelles du Service des effectifs, plusieurs années peuvent s'écouler entre deux révisions des descriptions de fonctions. Dans un rapport récent, le Commissaire aux comptes a souligné la nécessité de revoir périodiquement les descriptions de

fonctions. Un système efficace de classification des postes est indispensable pour une bonne gestion, mais il requiert un examen périodique des descriptions de fonctions (en particulier dans le cas des fonctions susceptibles d'être modifiées) pour en garantir l'exactitude.

Recommandation. La Division du personnel devrait établir un calendrier prévoyant qu'un certain pourcentage de descriptions de fonctions au Siège seront revues chaque année. Le recours à des définitions d'emploi normalisées, en particulier pour les postes de la catégorie des services généraux, permettrait de réduire considérablement le travail de classification. Renvoi : Parties I et III.

Catégorie B

Recommandations pouvant être mises en oeuvre dans une large mesure avec les fonds et/ou le personnel actuels mais qui nécessiteront probablement un supplément de ressources sous forme de fonds et/ou de personnel et/ou d'assistance consultative extérieure

8. Recrutement

Justification. Bien évidemment, les contraintes financières actuelles ont ralenti les opérations du Recrutement central. Ce service est chargé d'établir les politiques et procédures de recrutement et de sélection pour le personnel de la catégorie des services généraux et du cadre organique, d'élargir les sources de recrutement, et de planifier et coordonner les campagnes de recrutement pour répondre aux besoins cycliques et spéciaux de l'Organisation.

Recommandation. Avec le concours d'autres services s'occupant de personnel et d'opérations, la Division du personnel devrait préparer un plan relatif au programme de recrutement de la FAO à mesure que des ressources financières seront disponibles. Renvoi : Parties II et III.

9. Liste de candidats remplissant les conditions requises

Justification. Choisir un candidat extérieur pour pourvoir un poste du cadre organique peut prendre jusqu'à neuf mois. Une priorité élevée devrait être accordée à l'accélération de cette procédure. Les divisions techniques choisissent le personnel dont elles ont besoin par l'intermédiaire de comités de sélection. Il faudrait envisager un système qui, tout en maintenant les comités de sélection, accélérerait le processus de sélection. Une formule consisterait à établir des listes de candidats remplissant les conditions requises, au moins dans le cas des postes de la catégorie des services généraux; les divisions techniques choisiraient parmi ces candidats la personne la mieux qualifiée pour occuper un poste vacant. Cette liste classerait par ordre de mérite les sujets évalués par un comité de sélection et jugés qualifiés pour tel ou tel type de fonctions. Elle devrait être préparée bien avant que se fasse sentir le besoin de pourvoir un poste vacant. Lorsqu'un poste du type approprié devient vacant, les noms des trois ou quatre premiers de la liste sont communiqués à la division concernée. Celle-ci interroge les candidats et choisit celui qu'elle juge le plus qualifié. Cette procédure ne prend que quelques jours, alors que le système de sélection actuel requiert des semaines, voire des mois.

Recommandation. La Division du personnel devrait instituer, à titre expérimental, l'usage de listes de candidats remplissant les conditions requises pour occuper des postes de la catégorie des services généraux, en remplacement des procédures de sélection actuelles. Si cette formule se révélait efficace, il faudrait en généraliser l'emploi aussi rapidement que possible pour, au début, pourvoir les postes de la catégorie des services généraux. Renvoi : Parties II et III.

10. Formation et perfectionnement du personnel

Justification. En raison des réductions budgétaires, les activités de formation et de perfectionnement du personnel en sont virtuellement à un point mort. Les possibilités de formation offertes aux fonctionnaires de la FAO sont très limitées. En cette période d'austérité, la FAO devrait augmenter le plus possible les possibilités de perfectionnement du personnel.

Recommandation. L'Organisation devrait rechercher soigneusement tous les moyens possibles d'offrir au personnel des occasions de perfectionnement par le biais de méthodes relativement peu coûteuses. Celles-ci devraient être explicitées et portées à la connaissance de tous les administrateurs et chefs de service. Renvoi : Parties I et III.

11. Appréciation du comportement professionnel

Justification. La FAO a lancé à titre expérimental un programme d'appréciation du comportement professionnel visant le personnel de la catégorie des services généraux et du cadre organique. La mise en place d'un système viable d'appréciation applicable à tous les fonctionnaires de la FAO est indispensable à l'exécution d'un programme efficace de gestion du personnel. Ce système constituera la base de décisions objectives concernant les cours de formation nécessaires, l'identification des éléments marginaux et non satisfaisants, les promotions et l'identification des fonctionnaires ayant un rendement remarquable.

Recommandation. La Division du personnel devrait poursuivre ses efforts en vue d'établir dès que possible un programme efficace d'appréciation du comportement professionnel des fonctionnaires de la catégorie des services généraux et du cadre organique. Renvoi : Parties II et III.

Catégorie C

Recommandations dont la mise en oeuvre exigera un important supplément de ressources sous forme de fonds et/ou de ressources humaines internes et/ou externes

12. Planification des ressources humaines

Justification. L'aptitude de l'Organisation à recruter dans de bonnes conditions dépend pour beaucoup de l'identification du type et du nombre de fonctionnaires dont elle a besoin. A cet effet, il faut aussi être capable d'établir en temps utile des prévisions exactes sur les besoins de l'Organisation en ressources humaines. La Division du personnel dispose d'une unité de planification de la main-d'oeuvre qui se consacre essentiellement aux statistiques du personnel au lieu de s'occuper de toutes les questions relatives à la planification des ressources humaines. Le Groupe des effectifs est chargé d'examiner les besoins en postes nouveaux, mais ne fait aucune prévision concernant le personnel requis. Les divisions

techniques cherchent à identifier leurs besoins en personnel de projet spécialisé, et le seul endroit où des informations à ce sujet sont réunies sur l'ensemble de l'Organisation est le Bureau du programme, du budget et de l'évaluation qui joue un rôle important dans ce domaine. Bien que les opérations de recrutement soient actuellement ralenties pour des raisons financières, il faudra impérativement planifier les besoins en ressources humaines dès que les disponibilités budgétaires le permettront.

Recommandation. Il faudrait commencer à rechercher des méthodes efficaces pour améliorer la collecte et l'analyse de données provenant de tous les secteurs de l'Organisation sur les besoins en ressources humaines. Les annexes 2 et 3 de la Partie I signalent certains facteurs à prendre en considération et les sources de renseignements à utiliser. Renvoi : Parties I, II et III.

13. Politiques de nomination

Justification. Au cours des années, les politiques de l'Organisation régissant les nominations de caractère continu et de durée déterminée ont évolué pour répondre au besoin d'assurer plus de souplesse dans ce domaine. Les entretiens que les consultants ont eus avec des fonctionnaires de la FAO au cours de leur étude ont révélé que le recours généralisé aux nominations de durée déterminée pour pourvoir des postes de caractère continu était dû à des contraintes financières et autres. Malheureusement, le temps à disposition a permis d'identifier le problème mais non de trouver une solution. Cette situation dure depuis un certain temps et ne pourra être améliorée rapidement.

Recommandation. La FAO devrait analyser les avantages et les inconvénients des nominations de durée déterminée et de caractère continu afin de déterminer comment utiliser au mieux ces deux types de contrats pour réaliser les objectifs de l'Organisation. Renvoi : Parties II et IV.

14. Volume de travail de la Division du personnel

Justification. L'étude a révélé que les opérations de la FAO en matière de personnel sont entravées par de nombreuses et complexes difficultés qui accroissent le volume de travail. Une analyse des procédures et pratiques en matière de personnel et de la répartition des tâches des employés pourrait aboutir à une réduction de la charge de travail. L'objectif devrait être de réduire quelque peu les activités actuelles afin de donner aux fonctionnaires de la Division du personnel la possibilité d'accorder une plus grande attention à l'exécution du programme relatif au personnel, ainsi qu'à la prestation de services aux fonctionnaires des secteurs opérationnels.

Recommandation. La Division du personnel devrait procéder à une analyse exhaustive de ses procédures et pratiques pour tenter de les simplifier ou d'en supprimer certaines. Renvoi : Partie IV.

15. Révision du Manuel administratif

Justification. Le Manuel administratif de la FAO porte sur des questions importantes et complexes. La responsabilité du Manuel incombe à la Division du personnel, encore que les questions de personnel n'en constituent qu'une partie. L'agencement, le format et la présentation du Manuel sont difficiles à comprendre; de ce fait, le Manuel présente une valeur limitée pour les administrateurs des services opérationnels. La simplification et l'actualisation du Manuel en accroîtraient beaucoup l'utilité pour les administrateurs de la FAO.

Recommandation. Il faudrait réviser entièrement le Manuel pour en rationaliser l'agencement, simplifier et clarifier ses dispositions et le rendre plus utile et commode pour les administrateurs des services opérationnels. Renvoi : Parties I, III et IV.

GESTION DES SERVICES INFORMATIQUES
ETUDE DE FAISABILITE

Résumé

Touche Ross Management Consultants
Mars 1989

1. INTRODUCTION

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a fait faire la présente étude pour évaluer ses services d'informatique. L'étude souligne la nécessité de préciser les conséquences financières de la fourniture de services d'informatique et examine s'il existe des options stratégiques que l'Organisation pourrait adopter à moindre coût.

Le mandat détaillé figure dans le contrat No RP/HQR 1988-002/AFD.

Notre examen de l'activité et des plans informatiques de l'Organisation repose sur les renseignements et les explications que nous a donnés le personnel du Centre des services d'informatique. Les principaux documents dont nous nous sommes servis sont le Programme de travail et budget pour 1988-89 présenté par le Directeur général et les plans à moyen terme établis par les départements de l'Organisation.

Pour étudier les options qui s'offrent à l'Organisation, nous nous sommes appuyés sur notre connaissance et notre expérience de l'informatique telle qu'elle est pratiquée dans de nombreuses organisations, y compris des entreprises multinationales des secteurs public et privé. Nous avons également demandé à nos experts-conseils en informatique en Italie de nous fournir des renseignements sur la base de leur connaissance et de leur évaluation du marché de l'informatique dans ce pays.

2. L'INFORMATIQUE A LA FAO

Les fonctions principales de la FAO sont de réunir, d'analyser, d'interpréter et de diffuser tous renseignements relatifs à la nutrition, l'alimentation et l'agriculture (y compris les pêches, les produits de la mer et les forêts), ainsi que de gérer et de diriger des projets spéciaux. La FAO a installé ses premiers ordinateurs au milieu des années 60 pour produire des statistiques, faciliter la recherche et soutenir des activités administratives.

La FAO dispose d'un large éventail de matériels et de logiciels informatiques et de matériels de communications, ainsi que d'un grand nombre de systèmes divers d'application.

Le Centre des services d'informatique (AFC), qui fait partie du Département de l'administration et des finances (AF), est chargé de la gestion des services centraux d'informatique. Des ordinateurs sont installés non seulement à l'AFC mais ailleurs dans toute l'Organisation, sous le contrôle des départements opérationnels.

Le Centre des services d'informatique a deux ordinateurs IBM pour répondre aux gros besoins de calcul de l'Organisation. L'un sert aux départements techniques de la FAO, l'autre principalement aux systèmes administratifs et financiers. En outre, la FAO a un système fourni par Digital Equipment Corporation (DEC) à l'appui de la bureautique, de l'envoi automatisé de télex et des applications des utilisateurs.

Un grand nombre de mini-ordinateurs et de micro-ordinateurs ont été installés dans d'autres parties de l'Organisation pour répondre à des besoins spécifiques des utilisateurs. Certains fonctionnaires apportent leur propre ordinateur individuel au bureau lorsqu'ils n'ont pas accès à un ordinateur individuel appartenant à l'Organisation.

C'est l'AFC qui est chargé du développement des grands systèmes à la FAO. Toutefois, selon la politique actuelle, les départements utilisateurs doivent analyser leurs propres besoins et développer leurs propres systèmes. L'AFC leur fournit des conseils et un soutien technique, et procède éventuellement à des modifications mineures des programmes.

Dans les départements autres que celui de l'administration et des finances, les ordinateurs de l'AFC servent essentiellement à traiter les systèmes statistiques mis au point localement. Les systèmes principaux de traitement de données ont également été développés par les utilisateurs qui les font passer sur leurs propres ordinateurs.

Le Comité des ressources et systèmes informatiques (ISRC) est chargé d'établir et de suivre la politique de l'Organisation en matière d'informatique, de traitement de texte, de communications et d'acquisition de matériels et de logiciels informatiques. Il a établi une procédure de soumission des demandes d'autorisation de dépenses à consacrer à des ressources informatiques. Un sous-comité conseille l'ISRC sur les aspects techniques de toutes les

propositions qui lui sont soumises et présente des recommandations sur les questions de politique. L'ISRC joue un rôle crucial dans la planification stratégique des systèmes d'informatique de l'Organisation.

3. PLANIFICATION DES SERVICES D'INFORMATIQUE

L'acquisition et l'installation d'ordinateurs, de logiciels et de systèmes d'application peut être un processus long et coûteux. Pour que l'AFC continue à répondre aux besoins des utilisateurs, il est essentiel qu'il puisse faire des plans d'avenir.

Les départements ont été priés de soumettre un plan à moyen terme (un à trois ans) sur leurs besoins de services d'informatique. Plusieurs projets de plans ont été soumis, mais ils ne semblent pas avoir été normalisés et leur teneur, la qualité de l'information et les projections de coût qu'ils contiennent sont très variables. Jusqu'à présent, l'ISRC n'a accepté que deux de ces plans. Un examen rapide de ces plans provisoires révèle une tendance générale au renforcement des équipements répartis dans les départements et non à l'augmentation de la puissance de calcul des gros ordinateurs centraux, à deux exceptions près: les nouveaux grands systèmes d'informatisation des données financière et du personnel, FINSYS/PERSYS, et le développement et le fonctionnement éventuels du Centre mondial d'information agricole (WAICENT) exigeront une grosse puissance de calcul.

Le Département de l'administration et des finances n'a pas de plan à moyen terme; or il est évident que, dans les deux prochaines années, c'est l'exécution de FINSYS/PERSYS qui aura l'impact informatique le plus marqué.

L'ISRC a récemment émis des directives sur la présentation des plans à moyen terme et demandé aux départements de revoir et de resoumettre leurs plans.

4. LE COUT DES SERVICES D'INFORMATIQUE A LA FAO

Le coût total des services d'informatique fournis par l'AFC en 1988 s'est élevé à 6 103 505 de dollars, dont 852 260 dollars pour la bureautique.

Le tableau ci-dessous récapitule les dépenses prévues et effectives en 1988.

	<u>Dépenses prévues 1988</u> Millions de dollars	<u>Dépenses effectives 1988</u> Millions de dollars	<u>Ecart</u>
AFCO	5,20	4,58	-12%
AFC-OA	0,89	0,85	-4,5%
AFCS	0,67	0,67	0
	<u>6,76</u>	<u>6,10</u>	<u>-9,8%</u>

Nous estimons que le coût total des services d'informatique à la FAO, y compris les dépenses locales des départements, dépasse 9 millions de dollars par an.

Des dépenses d'informatique sont engagées à la fois par l'AFC et par les départements techniques. Nous avons comparé le rapport entre les dépenses d'informatique et le chiffre d'affaires (qui, pour la FAO et les organisations du secteur public, correspond aux dépenses totales annuelles) aux données d'entreprises travaillant dans le même genre de secteur. Notons que le "chiffre d'affaires" de la FAO comprend à la fois le programme ordinaire et les crédits extra-budgétaires.

Diverses enquêtes ont été menées au Royaume-Uni sur le pourcentage des dépenses annuelles ou du chiffre d'affaires annuel allant à l'informatique. Le tableau ci-dessous compare ce pourcentage à la FAO avec les moyennes enregistrées dans certains secteurs au Royaume-Uni. La colonne intitulée Budget de l'informatique représente les dépenses du seul département des services d'informatique, c'est-à-dire de l'AFC à la FAO. La colonne intitulée Dépenses totales d'informatique représente toutes les dépenses consacrées à l'informatique.

Pourcentage des dépenses d'informatique par rapport au chiffre d'affaires (Budget de l'informatique)

	<u>Budget de l'informatique</u>	<u>Dépenses totales d'informatique</u>
FAO	0,9	1,6
Moyenne Royaume-Uni	1,0	1,5
Finances	0,8	1,3
Education/Recherche	1,1	1,5
Administration publique	1,0	1,5

Cette comparaison révèle que la FAO consacre à peu près les mêmes dépenses à l'informatique que d'autres secteurs comparables.

L'analyse des dépenses totales d'informatique engagées par la FAO révèle que les dépenses d'informatique faites en dehors du budget de l'AFC sont nettement supérieures à la normale. Cela s'explique dans une certaine mesure par les restrictions imposées au budget de l'informatique en 1986-87, qui ont encouragé d'autres départements à dépenser. L'analyse est la suivante:

Dépenses d'informatique par secteur

	Total FAO	Moyenne R.U.	Finances	Education/ Recherche	Administration publique
Matériel	19	24	24	26	28
Entretien	7	5	4	4	5
Total matériel	26	31	28	30	33
Logiciel	9	7	6	6	7
Télécommu- nications	2	7	10	6	3
Informaticiens	24	21	20	30	24
Dépenses hors budget d'informatique	39	34	36	28	32
	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>

5. OPTIONS RELATIVES A LA GESTION DE SERVICES D'INFORMATIQUE A LA FAO

Il existe divers moyens de fournir et de gérer des services d'informatique, qui présenteraient des avantages pour l'Organisation et réduiraient les risques:

- remplacer le matériel existant par du matériel nouveau plus moderne;
- faire appel à un bureau de services d'informatique;
- déléguer la gestion opérationnelle et stratégique à une entreprise de spécialistes techniques (gérance informatique);
- obtenir les services sous contrat;
- centraliser la gestion de tous les services d'informatique à la FAO;
- décentraliser la gestion des services d'informatique aux départements;
- garder la structure actuelle.

Notre examen de ces options révèle que chacune d'elle présente beaucoup d'avantages et d'inconvénients. Nous sommes arrivés à la conclusion que les deux options les plus susceptibles de permettre une amélioration du service et du contrôle sont l'option gérance informatique et le maintien de l'organisation actuelle.

Toutes les estimations de coût reposent sur des indications obtenues sur le marché italien ou, dans le cas des honoraires de gérance informatique, sur les prix actuellement pratiqués pour des services analogues au Royaume-Uni. Il faudra obtenir des offres de prix et des propositions officielles avant de connaître plus précisément les coûts.

6. RISQUES FINANCIERS ET OPERATIONNELS

Lorsque nous avons choisi la méthode que nous adopterions pour évaluer les risques que les services d'informatique faisaient subir à l'Organisation, nous avons cru comprendre que la FAO avait des plans informatiques bien établis à long terme et à moyen terme reflétant le développement des activités des différents départements et leurs besoins de services d'informatique. On nous avait donc dit qu'il ne serait pas nécessaire d'interroger les utilisateurs et qu'il n'y avait pas lieu d'inscrire ces interviews dans notre plan de travail.

En fait, la situation n'est pas celle que nous attendions. Certains départements n'ont apparemment pas de plans. Les plans qui nous ont été communiqués étaient encore sous forme de projets ou bien avaient été renvoyés aux départements qui devaient les resoumettre en se conformant aux directives émises en octobre 1988. Nous avons procédé à notre évaluation et à l'examen des plans qui ont été resoumis à l'ISRC et approuvés sans nous entretenir avec les utilisateurs.

Les plans à moyen terme des départements sont incomplets et ne peuvent servir de base à une planification financière. Ils font donc courir un risque à l'Organisation puisqu'il n'est pas possible d'en évaluer l'impact sur sa situation financière.

L'avenir de l'informatique à la FAO est au changement, avec des répercussions dans toute l'Organisation. L'informatique sera très en vue et il est important que son rôle essentiel soit reconnu.

En ce qui concerne l'informatique et la gestion des ressources, les responsabilités sont dispersées et difficiles à contrôler. La structure actuelle ne permet pas d'utiliser au mieux les compétences et les ressources.

La mise en place de FINSYS/PERSYS aura un effet très marqué sur la puissance de calcul nécessaire. Il est prévu de procéder par étapes. La première phase, dont la date d'achèvement est actuellement fixée à avril 1989, vise essentiellement le personnel et les états de paye. La deuxième phase, prévue pour la fin de 1989, couvre les systèmes financiers. La troisième fournira des services supplémentaires qui porteront essentiellement sur les voyages des employés de la FAO.

Le système prévoit dans une assez grande mesure un traitement en temps réel. Il laissera aussi une certaine souplesse d'interrogation aux utilisateurs et leur fournira des rapports sur demande. D'après notre expérience, il est difficile dans ces conditions d'évaluer correctement la puissance nécessaire. La puissance exigée par FINSYS/PERSYS, mesurée en termes de performance d'ordinateur central, a été évaluée par l'AF et par SHL Systemhouse Inc., la société de logiciels chargée de développer le système. Selon cette estimation, que SHL accompagne de nombreuses réserves, l'ordinateur envisagé ayant une puissance de calcul de 22,5 MIPS pourrait assurer la charge de travail prévue.

Nous avons eu l'occasion d'examiner le développement d'un certain nombre de systèmes semblables dans le cadre de contrats signés avec des clients très divers. Nous avons constaté que, dans bien des cas, les ressources nécessaires étaient sous-estimées et que le fonctionnement du système devenait inacceptable, extrêmement coûteux, ou les deux.

A notre avis, les achats d'ordinateurs actuellement prévus risquent de ne pas être suffisants pour répondre aux besoins des utilisateurs et en particulier aux besoins des FINSYS/PERSYS lorsque la deuxième et la troisième phases seront en route.

Les ressources dont pourrait avoir besoin le Centre mondial d'information agricole (WAICENT), qui au début seront des services d'informaticiens, pourraient grever les ressources limitées en personnel de la FAO.

A notre avis, la FAO n'a pas assez de personnel qualifié pour fournir le service qu'en attendent les utilisateurs. Elle devra recruter des techniciens supplémentaires pour assurer le soutien qu'exigent l'augmentation constante de l'utilisation de terminaux et l'entretien d'un matériel complexe.

A mesure que le recours à l'informatique s'accroîtra, il deviendra de plus en plus important de planifier la gestion des services. C'est l'ISRC qui est chargé de l'orientation stratégique des services d'informatique. Toutefois, dans un environnement en évolution rapide, les besoins à court terme des utilisateurs risquent de l'empêcher de consacrer toute l'attention voulue à ce rôle stratégique.

Pour faciliter la gestion des ressources, il faudrait revoir le système servant à mesurer l'utilisation des ressources informatiques et le système de calcul des prix de revient pour s'assurer que l'on tirera tout le parti voulu de l'utilisation d'IRMSYS, système récemment mis au point pour analyser l'utilisation des ressources informatiques.

7. RECOMMANDATIONS

L'Organisation dispose de deux options fondamentales pour la gestion de ses ressources informatiques: elle doit soit confier à une société spécialisée la gérance de l'AFC, soit en garder elle-même la responsabilité opérationnelle.

Lors de l'évaluation de ces options, nous n'avons pas pu obtenir de chiffres précis sur le coût d'une gérance, car aucune firme spécialisée n'est disposée à fournir ces chiffres sans invitation détaillée à présenter une offre. Nous avons toutefois pu obtenir certaines indications de base sur les coûts probables.

Nous en avons conclu que l'option gérance informatique, dont le principal avantage est de déléguer la gestion des services à une firme spécialisée, aurait probablement pour effet, dans ce cas, d'accroître les coûts et de rendre moins souple l'utilisation du système. Nous estimons que la FAO pourrait partir de la structure actuelle pour constituer un centre efficace de compétences qui lui fournirait un service adapté à ses besoins.

Nous faisons cette recommandation sous réserve que certaines mesures soient prises pour améliorer l'efficacité de l'AFC:

- il faudrait faire une étude pour déterminer s'il est faisable et avantageux de créer un service interne chargé de l'informatique à la FAO. L'étude devrait couvrir les fonctions de développement de systèmes, communications internes et externes (centraux téléphoniques, etc.), et traitement de textes/bureautique.

Les départements techniques devraient continuer à assurer la gestion opérationnelle des ordinateurs qui s'y trouvent, s'ils peuvent démontrer qu'ils ont les compétences et les ressources nécessaires. Si un utilisateur le lui demandait, l'AFC devrait être prêt à fournir des services internes de gestion des services.

L'AFC devrait être également chargé d'identifier tous les matériels et logiciels répondant aux besoins des utilisateurs et de donner des conseils lors de la négociation de grosses commandes de fournitures pour l'Organisation, par exemple d'ordinateurs individuels;

- vu la croissance de la demande de services d'informatique, l'Organisation aura besoins de ressources et de compétences supplémentaires. Ces besoins devraient faire l'objet d'une étude;
- il conviendrait de revoir les procédures comptables pour trouver le moyen le plus économique de financer les services d'informatique;
- il faudrait adopter des procédures et méthodes informatiques normalisées dans toute l'Organisation;
- il y a lieu de renforcer la planification en créant au sein de l'AFC un groupe de planification des systèmes informatiques, qui soutiendrait les fonctions stratégiques de l'ISRC et coordonnerait la planification et l'utilisation des ressources.

EXAMEN DES SERVICES
D'ENTRETIEN ET DE SECURITE

Résumé

Eurequip S.A.
Mars 1989

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
1. INTRODUCTION	77
2. SITUATION ACTUELLE	77
2.1 ORGANISATION D'AFSB	77
2.2 EFFECTIFS ET FONCTIONS D'AFSB	78
2.3 ORGANISATION D'AFSS	80
2.4 EFFECTIFS ET FONCTIONS D'AFSS	80
2.5 CONCLUSIONS	80
3. RECOMMANDATIONS	81
3.1 PRINCIPES GENERAUX	81
3.2 ORGANISATION ET FONCTIONS EN 1995	82
3.2.1 Principales caractéristiques de l'organisation recommandée pour AFSB	82
3.2.2 Organigramme d'AFSB en 1995	83
3.2.3 Mesures recommandées pour les installations techniques	83
3.2.4 Mesures recommandées pour les bâtiments et la construction	85
3.2.5 Mesures recommandées pour la logistique	86
3.2.6 Mesures recommandées pour AFSS	86
3.3 POLITIQUE PROPOSEE CONCERNANT LE DOMAINE SOCIAL ET LE PERSONNEL	87
3.4 POLITIQUE PROPOSEE CONCERNANT L'ETABLISSEMENT DES CONTRATS	88
4. PERIODE DE TRANSITION PROPOSEE	89
4.1 OBJECTIFS DE LA PERIODE DE TRANSITION	89
4.2 LIGNES DIRECTRICES DE LA MISE EN OEUVRE	89
4.3 ORGANISATION TRANSITOIRE AU 1er JANVIER 1990	89
4.4 POLITIQUE PROPOSEE EN MATIERE DE PERSONNEL POUR LA PERIODE DE TRANSITION	90
4.5 ELARGISSEMENT PROPOSE DES PASSATIONS DE CONTRATS PENDANT LA PERIODE DE TRANSITION	90
4.6 ACTIVITES DU GROUPE DE TRAVAIL PROVISOIRE	91
4.7 MESURES A PRENDRE PAR AFSB	91
5. PREVISIONS RELATIVES A LA SOLUTION DU PROBLEME EN 1995	92
5.1 EFFECTIFS	92
5.2 BUDGET	92

EXAMEN DES SERVICES DE GESTION ET DE SECURITE

RESUME

1. INTRODUCTION

De décembre 1988 à février 1989, les consultants d'EUREQUIP ont analysé durant une période de 40 jours les activités de la Sous-Division de la gestion des bâtiments et des services (AFSB) et des Services de sécurité (AFSS).

Cette étude avait pour objet d'identifier les secteurs à améliorer, de formuler des recommandations visant à faire progresser le rapport coût-efficacité et d'adresser à l'Organisation des propositions quant à la façon de réaliser ces améliorations par le biais, en particulier, de la privatisation partielle ou totale des activités en cause.

2. SITUATION ACTUELLE

2.1 ORGANISATION D'AFSB

A l'heure actuelle, AFSB compte quatre unités relevant du Chef de la Sous-Division:

- a) unité de la comptabilité - qui s'occupe aussi des comptes de la Sous-Division des communications et archives centrales (AFST);
- b) unité de l'entretien général - chargée de superviser les activités d'entretien, les travaux de construction/reconstruction, les installations techniques et les services logistiques (manutention, blanchissage, jardinage), aussi bien pour le complexe de Caracalla que pour les bureaux de la Via Cristoforo Colombo (Bâtiment F);
- c) unité des contrats - chargée de préparer les spécifications des appels d'offres et les demandes d'établissement de contrats, ainsi que d'examiner les demandes de matériel, car il lui incombe aussi de contrôler l'entrepôt principal d'AFS et de veiller à la disponibilité de matériel;
- d) unité des transports - qui assure les déplacements des personnalités éminentes, la collecte/distribution de documents importants et diverses autres activités liées aux transports.

La Sous-Division AFSB est structurée sur la base de compétences spécialisées, ce qui empêche une optimisation de la charge de travail; par exemple, un vernisseur de meubles rechignera à occuper, même temporairement, des fonctions de menuisier. Aussi, afin de maintenir le personnel occupé, on achète certains équipements et matériels non seulement pour effectuer les travaux d'entretien, mais aussi pour confectionner plutôt qu'acheter divers articles; cette activité se justifie par son faible coût marginal.

En outre, chaque chef de groupe, responsable d'une petite équipe ayant une seule spécialisation ou compétence, n'est guère motivé à faire autre chose qu'exécuter les ordres reçus; de ce fait, l'entretien se borne essentiellement aux réparations, et la logistique est limitée aux achats et à l'entreposage, selon les besoins, sans qu'aucune mesure ne soit prise pour améliorer la situation ou réduire les coûts pour les usagers.

Il y a actuellement au moins quatre niveaux hiérarchiques, ce qui affaiblit l'impact entre l'administration et l'exécution proprement dite, et diminue la motivation du personnel. Il est quasiment impossible au Chef de la Sous-Division de superviser directement 12 équipes dont chacune a une spécialisation technique différente.

Depuis 1986, consciente de ces points faibles, la direction d'AFSB s'efforce de restructurer la Sous-Division, notamment dans les secteurs suivants:

- a) surveillance des coûts et contrôle;
- b) réduction des coûts;
- c) augmentation du nombre de contrats;
- d) renforcement des spécifications techniques pour les contrats;
- e) mise au point de méthodes techniques;
- f) contrôle des ressources humaines;
- g) recherche de normes de services susceptibles de répondre le mieux aux besoins de l'Organisation;
- h) action auprès des usagers afin qu'ils ajustent leurs demandes, dans la mesure du possible, de manière à permettre une utilisation plus efficace des ressources d'AFSB.

Toutefois, en raison du manque de ressources et de compétences techniques au niveau administratif intermédiaire, aucun changement important n'a encore été réalisé. Le Chef de la Sous-Division s'est attelé en priorité à contrôler les opérations de plus près au moyen de plans de travail détaillés pour chaque activité.

On ne procède pour ainsi dire à aucune action d'entretien préventif sur les installations d'importance critique; seules sont prises les mesures qui répondent à des obligations légales. Il n'est tenu aucun dossier sur les installations et équipements; les interventions effectuées ne font l'objet d'aucun compte rendu; il n'est réalisé aucun inventaire systématique du matériel et des pièces de rechange. Toutefois, à l'heure actuelle, un système informatisé d'inventaire et de gestion des stocks est en cours de mise au point.

2.2 EFFECTIFS ET FONCTIONS D'AFSB

Pour mener à bien ses fonctions, AFSB compte 87 postes permanents, dont 3 sont actuellement vacants. Sur les 84 fonctionnaires présents, 78 ont un contrat de caractère continu et 6 un contrat de durée déterminée. La répartition des postes est indiquée au tableau I.

Les considérations ci-après permettent de se faire une image plus précise de la situation actuelle:

- a) l'âge moyen des fonctionnaires de la Sous-Division est de 50 ans et 30 pour cent d'entre eux partiront à la retraite au cours des cinq années à venir;
- b) le taux moyen d'absentéisme est de 6,2 pour cent, ce qui peut être considéré comme acceptable puisque, de l'avis des experts de la fonction publique internationale, un taux de 5 pour cent est jugé "physiologique". Toutefois, ce taux global apparemment acceptable recouvre des réalités diverses; c'est ainsi qu'il existe une dizaine de cas à taux d'absentéisme très élevé, atteignant parfois 40 pour cent, ce qui nuit au bon fonctionnement de toute la Sous-Division;
- c) il existe une différence notable entre les motivations des artisans et de l'administration. Le désintéressement des précédents gestionnaires a provoqué un isolement graduel de chaque groupe d'artisans et le manque de possibilités de carrière, rares ayant été les activités de formation. Dans ce contexte, la politique récente de rationalisation et de contrôle du travail a parfois été mal accueillie;
- d) au cours des années, un grand nombre d'artisans ont appris leur métier sur le tas à la FAO et n'ont donc que des connaissances limitées, c'est-à-dire relatives uniquement aux installations de l'Organisation. Certains artisans ont même été transférés à partir d'autres services de la FAO, sans connaissances techniques de base dans leur actuel domaine d'activité (par exemple, un portefaix devenant plombier);
- e) le niveau de compétence spécifique des cadres actuels de la Sous-Division peut être considéré comme raisonnable, sans pour autant être suffisant pour répondre à tous les besoins d'AFSB dans les domaines de la technique et de la gestion, en particulier pour ce qui est de la passation de contrats de services et l'appréciation du comportement professionnel - au double point de vue quantitatif et qualitatif - dans les secteurs de l'électricité, du chauffage et de la climatisation.

L'Unité des transports est virtuellement autonome. La FAO possède son propre parc automobile, ainsi qu'une dépanneuse, et l'Unité dispose d'un petit service d'entretien. Le transport du personnel entre l'ensemble de Caracalla et les Bâtiments F et G est assuré en partie par des contractants, mais la FAO possède deux autocars. Dans l'ensemble, les véhicules sont sous-utilisés et présentent de grandes différences en ce qui concerne leur âge et leur état technique.

Le personnel de l'Unité des transports est fortement motivé (pas d'absentéisme, peut-être en raison de l'attrait que représente la possibilité de faire des heures supplémentaires), mais il n'a aucune perspective de carrière au sein de la FAO.

Les normes de service sont bien entendu élevées à présent. Différentes tâches peuvent être considérées: par exemple, la collecte journalière des visas dans tous les consulats de la ville n'est contestée par personne, mais elle occupe quatre chauffeurs.

Que ce soit dans le domaine de l'entretien ou dans celui de la logistique et des transports, AFSSB se préoccupe des aspects techniques de ses activités mais ne prête pas suffisamment d'attention à la rentabilité de ses prestations. L'Organisation souhaite maintenant un service capable de proposer et de réaliser des interventions planifiées visant à améliorer le rapport coût-efficacité dans l'exécution de ses tâches.

2.3 ORGANISATION D'AFSS

Le Service de la sécurité compte trois sections:

- a) direction - un chef, un agent de sécurité et un commis-sténographe;
- b) bureau des cartes d'accès aux bâtiments - un fonctionnaire;
- c) gardes - chargés de toutes les activités de surveillance et de contrôle liées à la sécurité et des services de réception, aussi bien au siège principal qu'au Bâtiment F.

2.4 EFFECTIFS ET FONCTIONS D'AFSS

AFSS compte 81 postes permanents, dont 8 sont actuellement vacants. La répartition des postes est indiquée au tableau II.

Le Service de la sécurité remplit principalement un rôle de prévention (contre les vols, les accidents, les attentats), mais de plus il répond aux appels téléphoniques en dehors des heures de bureau, vérifie le soir qu'aucun appareil n'est resté inutilement branché et, sur demande, appelle des taxis. Les gardes travaillent par roulement, ainsi que pendant les heures normales de bureau.

Tous les intéressés sont satisfaits du système de roulement. La direction s'occupe des absences (congé-maladie ou congé annuel, etc.) et prend les dispositions voulues qu'exigent des circonstances particulières (visites de hautes personnalités, conférences).

Il convient sans doute de signaler que si les principaux bâtiments sont entourés d'un système anti-intrusion qui permet de surveiller les bâtiments depuis la salle de contrôle, ce système ne fonctionne actuellement pas à la perfection.

2.5 CONCLUSIONS

En ce qui concerne les activités d'AFSSB et d'AFSS - à savoir fonctionnement et entretien des installations techniques, logistique, transports et sécurité -, la situation peut se résumer comme suit:

- a) les services rendus quotidiennement sont jugés satisfaisants;
- b) pas de tendance à contester la qualité des services effectivement demandés par les usagers ou à accroître la productivité puisque, dans les deux cas, il y aurait réduction de personnel;

- c) maintien des méthodes actuelles de gestion du personnel au lieu de méthodes préférables du fait, entre autres, de leur efficacité.

Par conséquent, la qualité des services actuellement fournis est coûteuse et ne correspond pas aux besoins courants de la FAO, ni à ceux de demain, car AFSB n'est pas en mesure d'exercer un contrôle suffisant sur ses contractants et ne dispose pas des moyens voulus pour motiver son personnel.

3. RECOMMANDATIONS

3.1 PRINCIPES GENERAUX

L'administration de la FAO doit prendre et mettre en oeuvre des décisions importantes, notamment:

- a) assigner de nouveaux objectifs de productivité aux administrateurs d'AFSB et d'AFSS, à savoir:
- réduire les coûts;
 - accroître les compétences et la participation de chacun des membres du personnel;
 - renforcer l'adaptabilité à court et à moyen termes;
- b) fournir aux Sous-Divisions de nouveaux moyens pour qu'elles puissent s'acquitter de leurs responsabilités, notamment:
- une politique permettant clairement de promouvoir les nouveaux objectifs et d'encourager les modifications nécessaires de comportement;
 - une plus grande autonomie pour le recrutement ou la promotion du personnel, ainsi que pour le développement d'activités en association avec leurs contractants;
 - des ressources suffisantes, du point de vue tant quantitatif que qualitatif, pour réorganiser leur structure, leurs méthodes et leur professionnalité.

Pour faciliter la compréhension et la mise en oeuvre de nos recommandations, nous présentons ci-après:

- a) les directives politiques recommandées pour la gestion du personnel et la passation des contrats;
- b) la description de l'Organisation prévue pour 1995;
- c) les justifications détaillées de nos recommandations pour chaque activité (par exemple adaptation des normes de service, avantages et limites du système des contrats, accroissement de la productivité);
- d) une liste des mesures à prendre pour parvenir aux améliorations proposées;

- e) des recommandations pour la période de transition que connaissons AFSB et AFSS.

Pour conclure, nous présenterons une prévision récapitulative du coût de nos recommandations, compte tenu des deux seuls facteurs que nous puissions quantifier pour le moment, à savoir les dépenses relatives au personnel et aux contrats.

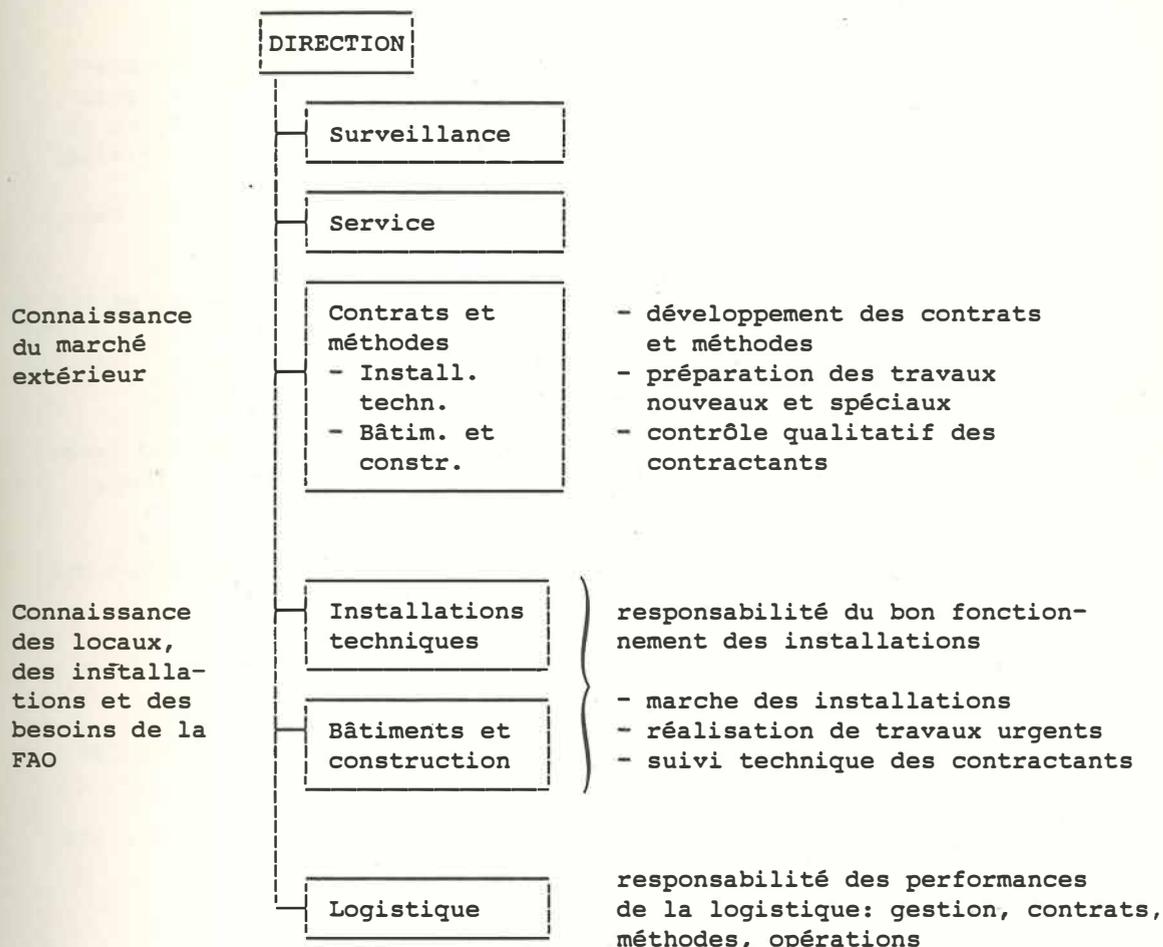
3.2 ORGANISATION ET FONCTIONS EN 1995

3.2.1 Principales caractéristiques de l'organisation recommandée pour AFSB

Pour assurer le maximum d'efficacité à la nouvelle organisation, nous recommandons les directives politiques suivantes:

- a) donner la préférence au travail en équipe, les responsabilités étant établies en fonction des installations plutôt que des compétences spécialisées;
- b) favoriser la diversité des compétences pour le personnel d'entretien, afin d'assurer un meilleur service et une plus grande adaptabilité dans les tâches quotidiennes;
- c) réduire le nombre de niveaux hiérarchiques (trois au lieu des quatre actuels);
- d) établir une distinction entre les unités chargées de l'entretien courant, ayant une bonne connaissance des installations et des usagers, et les unités chargées d'opérations d'entretien spéciales, ayant la pratique du milieu et des contractants;
- e) donner de véritables possibilités d'avancement dans la carrière grâce à des changements de fonctions et non par la modification artificielle de la définition d'emploi pour permettre une promotion/augmentation de traitement;
- f) adapter le personnel, compte tenu des nouvelles spécifications de service, de la politique de passation des contrats et de la professionnalité requise des fonctionnaires;
- g) élaborer des systèmes et des procédures qui permettent la surveillance et le contrôle continus des compétences professionnelles, de l'efficacité des installations et équipements (procédures de test/contrôle, comptes rendus des tests/contrôles, etc.), de l'amélioration de la productivité (application et actualisation des programmes de travail, nouveaux arrangements pour le travail par roulement, amélioration des interventions techniques sur les installations et équipements, etc.) et, enfin, des efforts visant à réduire les coûts de l'entretien et des services;
- h) améliorer le contrôle des stocks.

3.2.2 Organigramme d'AFSB en 1995



Remarques:

- Il ne devrait pas exister de rapports hiérarchiques entre les différentes unités; celles-ci devraient être autonomes et indépendantes les unes des autres pour l'exécution de leurs tâches quotidiennes, chacune devant cependant agir sur instruction du Chef de la Sous-Division.
- Les méthodes opérationnelles devraient être discutées et acceptées de concert avec les chefs d'unité, la direction devant ensuite évaluer les progrès et donner des instructions en conséquence.

3.2.3 Mesures recommandées pour les installations techniques

a) Mécaniciens

Le Programme d'entretien récemment établi devrait être strictement suivi par les mécaniciens et surveillé de près par la direction de l'entretien.

Dès que possible, commencer à rassembler des données sur les équipements principaux/critiques de chauffage/climatisation et tenir un registre des procédures de test/contrôle.

- Modification de l'organisation: Assurer chauffage ou climatisation uniquement durant les heures de bureau normales (pour les conférences, fournir les services supplémentaires requis et les facturer). L'entretien de l'équipement hydraulique installé dans l'unité HV devrait être réalisé par le groupe de mécaniciens. Modifier l'horaire et le programme de travail des artisans.

- Modification du fonctionnement de certains équipements et des équipements eux-mêmes.

- Modification de la politique de passation des contrats: Le coût des mécaniciens revient à 21,5 dollars/heure; un contractant avance le prix de 15,5 dollars/heure. Nous suggérons de confier les travaux d'entretien courants à un contractant, tandis que le fonctionnement de l'unité HV/AC devrait être supervisé par les mécaniciens. Les travaux nouveaux et les opérations d'entretien spéciales devraient être réalisés non par le personnel de la FAO mais par un contractant.

b) Electriciens

Le Programme d'entretien récemment établi devrait être strictement appliqué par les électriciens et suivi de près par la direction de l'entretien.

Dès que possible, commencer à rassembler des données sur les équipements électriques principaux/critiques et tenir un registre des procédures de test/contrôle.

Contrôler de plus près la consommation d'électricité et l'utilisation de matériel électrique.

Les appels aux électriciens (actuellement reçus à l'atelier des électriciens) devraient être adressés au Bureau des services qui centralise à présent les demandes concernant tous les autres groupes d'artisans.

Chaque nouveau contrat passé avec une firme extérieure devrait contenir une disposition prévoyant la formation des électriciens de la FAO.

Nous suggérons aussi de ne confier à un contractant que les travaux d'entretien courants, la supervision des équipements critiques devant demeurer sous le contrôle direct des électriciens de la FAO.

c) Plombiers

Le Programme d'entretien récemment établi devrait être strictement appliqué par les plombiers et suivi de près par la direction de l'entretien.

L'entretien de l'installation de pompage de l'eau dans les bâtiments du siège (cycle journalier) et le rechargement en sel des épurateurs d'eau pourraient être effectués par les mécaniciens, ce qui épargnerait 700 jours-homme/an (soit environ 0,5 employé).

Il faudrait étudier la possibilité de confier ces activités à un contractant.

3.2.4 Mesures recommandées pour les bâtiments et la construction

De façon générale, les coûts de main-d'oeuvre à la FAO sont estimés à 20-24 dollars/heure. Comme les activités en question ne présentent pas un intérêt capital, nous pensons qu'elles devraient finir par être sous-traitées, exception faite des tâches de supervision et de commissionnement.

a) Maçons

Le volume de travail est en rapport avec l'effectif actuel des maçons.

b) Serruriers

Dans certains cas (par exemple stores à lamelles orientables), peut-être serait-il plus économique d'acheter un article neuf au lieu de le réparer.

c) Peintres

- Etablir un programme échelonné d'entretien régulier.
- Envisager de sous-traiter les travaux de peinture.

d) Menuisiers

4 artisans suffiraient pour le volume de travail actuel.

e) Jardiniers

Ce service ne répond pas à un besoin essentiel, mais sert à l'image de la FAO. Les travaux pourraient être confiés à un contractant, pour un prix à peine supérieur aux dépenses actuelles.

f) Blanchissage

Tous les travaux de blanchisserie pourraient être sous-traités; un contractant demande 24 000 dollars/an pour ce service qui, en 1988, a coûté 74 000 dollars/an à la FAO.

3.2.5 Mesures recommandées pour la logistique

a) Contrôle des stocks

- Réduire les stocks:
 - . d'équipements de bureau normalisés;
 - . de matériel d'entretien, par le biais d'une procédure de contrôle complet et systématique.
- Mettre en oeuvre le système informatisé de gestion avec codification/normalisation des articles.
- Prévoir un service de manutention amélioré pour la distribution du matériel entreposé.
- Les recommandations ci-dessus permettront en outre d'abaisser les dépenses annuelles en fournitures ainsi que de réduire la surface d'entreposage.
- En 1995, toutes les activités logistiques devraient être sous-traitées.

b) Manutentionnaires

- Nous comprenons que les sessions de la Conférence et du Conseil revêtent un intérêt de premier plan et devraient donc avoir un degré de priorité élevé.
- Envisager des mesures propres à accroître la productivité (par exemple normalisation des arrangements relatifs à la Conférence; déménagement de mobilier aux termes d'un arrangement prévisionnel élaboré par l'utilisateur).
- Toutes les activités de manutention pourraient être sous-traitées à moindres frais; un seul manutentionnaire est nécessaire (par exemple le contremaître actuel) pour superviser le personnel du contractant.

3.2.6 Mesures recommandées pour AFSS

Il est recommandé que l'Unité des transports passe d'AFSB à AFSS, vu la similitude des activités et des contraintes.

a) Unité des transports

- Examiner de façon critique les fonctions de l'Unité.

- Réduire le nombre de véhicules possédés par la FAO.
- Réduire et programmer le service de collecte des passeports/visas.
- Modification de la politique de passation de contrats: Il est possible de sous-traiter l'ensemble des activités, sauf en ce qui concerne les chauffeurs affectés au service du Directeur général, du Directeur général adjoint et des passeports, ce personnel devant appartenir à la FAO.

b) Service de la sécurité

- Modification des tâches:
 - . Les visiteurs ne devraient plus entrer à la FAO par le Bâtiment D; cela supprimerait le besoin d'un service de réception dans ce bâtiment (économie: 40 h/semaine, soit 1 garde de moins);
 - . Réduire de 5 à 1 le nombre d'agents affectés aux parkings (économie: 160 h/semaine, soit 4 gardes de moins);
 - . Présentation obligatoire de la carte personnelle d'accès aux bâtiments.
- Modification de l'organisation:
 - . Modifier l'organisation du service dans le hall d'entrée du Bâtiment B afin de réduire de 5 à 4 le nombre de gardes et de réceptionnistes (économie: 80 h/semaine, soit 2 gardes de moins).
 - . Installer un système de télésurveillance à l'entrée des véhicules du Bâtiment D (côté Viale Aventino) ou supprimer carrément cette entrée (économie: 70 h/semaine, soit 1,8 garde de moins).
- Politique de passation de contrats:

La diminution proposée des activités de sécurité rendrait toute sous-traitance inutile. Toutefois, si un surcroît de travail temporaire obligeait à faire appel à un contractant, nous suggérons que le sous-traitant soit essayé au Bâtiment F où l'évaluation serait plus facile à réaliser.

3.3 POLITIQUE PROPOSEE CONCERNANT LE DOMAINE SOCIAL ET LE PERSONNEL

Pour faciliter la rotation du personnel, aussi bien vers d'autres divisions de la FAO qu'à l'extérieur, l'Organisation devrait envisager d'appliquer les principes suivants:

- a) verser de bons salaires d'emblée;

- b) accorder la préférence aux contractants qui emploient d'anciens agents de la FAO;
- c) recruter du personnel au titre de contrats de durée déterminée;
- d) ne pas renouveler automatiquement les contrats de durée déterminée.

Améliorer les compétences techniques et administratives des contractants en même temps que celles des agents AFSB/AFSS en organisant:

- a) des cours de formation pour le personnel FAO pendant l'exécution des contrats (négociation);
- b) des visites et des échanges de données d'expérience avec d'autres organisations (similaires).

3.4 POLITIQUE PROPOSEE CONCERNANT L'ETABLISSEMENT DES CONTRATS

Cette politique porte sur les domaines dans lesquels la sous-traitance devrait être développée, le type de contrats que la FAO devrait établir et le type des rapports à promouvoir entre l'Organisation et ses sous-traitants.

a) Services à sous-traiter

Donner la priorité aux prestations "tout compris":

- fourniture de services et/ou d'équipements, y compris leur entretien;
- conception de nouveaux projets "clés en main", certifiés par des consultants extérieurs.

Donner la priorité aux activités:

- qui requièrent les services d'un spécialiste, ou l'emploi d'équipements/matériels spéciaux, ou le recours à de la main-d'oeuvre non spécialisée;
- qui ne mettent pas en jeu d'importantes installations ou activités de la FAO (pour des raisons de sûreté et de sécurité).

b) Types de contrats

Limiter les contrats exceptionnels aux travaux d'entretien nouveaux ou extraordinaires.

c) Conduite envers les contractants

Développer les accords-cadres:

- couvrant plusieurs types d'activités, dans le dessein d'accroître le rendement et la qualité (contrats à réviser tous les deux ans);

- comportant des obligations explicites de garantie de qualité (réduction des contrôles internes par le recours à un système de certification par des consultants extérieurs).

N'appeler à soumission annuelle que les contractants ayant déjà fait leurs preuves au titre d'un contrat exceptionnel (il sera ainsi possible d'opérer une sélection parmi un nombre restreint de firmes au cours de l'année). Une fois le choix fait (sur une base qualitative globale), les négociations pourront commencer.

4. PERIODE DE TRANSITION PROPOSEE

4.1 OBJECTIFS DE LA PERIODE DE TRANSITION

- a) Passer sans heurt, directement et avec fermeté de la situation actuelle (1989) à la situation prévue (1995);
- b) assurer les moyens requis pour effectuer la réorganisation;
- c) réduire au minimum la durée de la phase de mise en route (1989-1990) nécessitant des procédures exceptionnelles.

4.2 LIGNES DIRECTRICES DE LA MISE EN OEUVRE

Dès que la FAO aura décidé de réorganiser AFSB et AFSS:

- a) tout le personnel d'AFSB et d'AFSS devra être mis au courant du projet car la transformation ne pourra être couronnée de succès que si les fonctionnaires AFSB/AFSS en comprennent la nécessité pour l'Organisation;
- b) la réorganisation devra être virtuellement achevée le 1er janvier 1990;
- c) la direction d'AFSD devrait constituer un groupe de travail temporaire interne chargé de concourir à la solution des problèmes pendant la période de transition; les chefs de sous-division pourront ainsi axer leurs efforts sur le maintien du niveau d'activité requis de leurs services.

4.3 ORGANISATION TRANSITOIRE AU 1er JANVIER 1990

L'organisation devrait être identique à celle qui est prévue pour 1995.

Toutefois, les Unités de la sécurité et des transports ne modifieront pas leur organisation de 1989 tant que leurs opérations et activités n'auront pas été sensiblement réduites (cela devrait survenir entre 1992 et 1995). En outre, le Bâtiment F aura besoin de leurs services jusqu'au moment où le bail de location sera résilié.

Les effectifs après la réorganisation au 1er janvier 1990 sont indiqués au tableau III. Les postes marqués (*) ne seront pas supprimés en 1990, mais il se pourrait que leur nombre diminue progressivement en fonction:

- a) du développement des contrats de sous-traitance;
- b) de la réduction des spécifications et/ou de l'ampleur des services requis;
- c) de l'application graduelle de mesures visant à accroître la productivité;

ainsi que:

- d) de la non-reconduction des contrats de durée déterminée;
- e) des départs à la retraite; et, dans ce cas,
- f) des incitants financiers pour encourager les départs en retraite anticipée (à supposer que la FAO adopte cette politique).

Les postes marqués (**) sont des postes nouveaux à établir. Ils devront très probablement être pourvus par recrutement externe.

4.4 POLITIQUE PROPOSEE EN MATIERE DE PERSONNEL POUR LA PERIODE DE TRANSITION

La composition proposée (au plan qualitatif et quantitatif) pour les équipes AFSB/AFSS ne sera réalisable que si la direction d'AFS a pleins pouvoirs en matière de nominations.

Les nouvelles nominations (par exemple aux postes P-2) devraient avoir la priorité. En effet, cela facilitera la période de transition grâce à l'injection de "sang neuf" dans la structure.

Sauf dans des cas exceptionnels, Eurequip ne recommanderait pas l'instauration d'une politique de retraite anticipée. La FAO devrait néanmoins prendre toute mesure qu'elle jugera nécessaire pour faciliter la réinsertion hors de l'Organisation des fonctionnaires qui désireraient s'en aller (leur nombre serait très faible).

Les efforts visant à encourager la formation technique devraient aller de pair avec une politique de délégation de pouvoirs et une gestion orientée vers les objectifs.

4.5 ELARGISSEMENT PROPOSE DES PASSATIONS DE CONTRATS PENDANT LA PERIODE DE TRANSITION

Les contrats de sous-traitance devraient graduellement augmenter, ce qui permettrait de faciliter la période de transition et d'acquérir de l'expérience dans ce domaine.

Avant de sous-traiter une activité, il convient d'évaluer tous les arrangements organisationnels possibles y afférents (et leur faisabilité technique) susceptibles d'améliorer la productivité. On pourrait par exemple transférer un ou plusieurs artisans d'un groupe à l'autre (des mécaniciens affectés au groupe des électriciens ou des plombiers, ou inversement, ou des maçons affectés au groupe des peintres, ou inversement).

La période de transition devrait permettre de choisir avec soin les firmes compétentes et désireuses de coopérer sur la base d'un accord de garantie de la qualité.

4.6 ACTIVITES DU GROUPE DE TRAVAIL PROVISoire

Pendant la phase de mise en route de la période de transition (1989-1990), le Groupe de travail contribuera à:

- a) définir de façon circonstanciée la nouvelle organisation;
- b) rédiger les descriptions des emplois en cause, offrant au personnel d'AFSB de véritables possibilités d'augmenter graduellement leurs connaissances et qualifications techniques, ce qui facilitera les promotions internes et la valorisation personnelle;
- c) préparer des plans de gestion pour le personnel d'AFSB: recrutement, formation, retraite anticipée, réaffectation, etc.;
- d) identifier des méthodes complémentaires permettant à la direction d'AFSB de contrôler les sous-traitants, de procéder aux travaux d'entretien préventif, de réduire les stocks, etc.;
- e) élaborer et appliquer des mesures d'amélioration, telles que la "requalification" des pièces, matériels et équipements entreposés;
- f) suivre la transition (planification, surveillance, tenue de registres).

4.7 MESURES A PRENDRE PAR AFSB

Pendant la période de transition, la direction d'AFSB aura pour objectif de mener à bien toutes les interventions prévues au cours de la mise en oeuvre, tout en les adaptant, si besoin est, en fonction des résultats obtenus. A l'heure actuelle, nous jugeons indispensable qu'AFSB tire rapidement parti de quatre types particuliers de mesures:

- a) établir des plans de travail détaillés et des programmes d'entretien pour les mécaniciens, électriciens, plombiers, peintres et maçons afin de réduire sensiblement le nombre d'heures supplémentaires;
- b) contrôler strictement les travaux réalisés par les artisans et les contractants;
- c) établir des rapports techniques périodiques sur les activités des contractants, dans le cas des contrats en cours, et sur le fonctionnement des installations dont ils sont chargés;
- d) contrôler de plus près les bons de commande et l'utilisation des matériels.

5. PREVISIONS RELATIVES A LA SOLUTION DU PROBLEME EN 1995

5.1 EFFECTIFS

Avec la nouvelle organisation recommandée, les effectifs évolueront entre 1989 et 1995 ainsi qu'il est indiqué ci-dessous (voir aussi tableaux I à IV):

ANNEE	AFSB	AFSS	AFSB+AFSS
1989	84	73	157
1995	28 + 20*	54 + 2*	82 + 22*

* Effectifs nécessaires pour exécuter les travaux, mais non forcément employés par la FAO.

5.2 BUDGET

Les prévisions budgétaires, exprimées en dollars des Etats-Unis, sont les suivantes (compte non tenu de l'inflation, de l'évolution de l'indice des prix et du coût des matériels):

PREVISIONS BUDGETAIRES POUR AFSB + AFSS			
	1989	1995	
Personnel	5 200 000	3 470 000	b/ 2 255 000
Contractants	3 180 000	a/ 3 500 000	c/ 4 160 000
	8 380 000	6 970 000	6 415 000

- a/ Montant calculé sur la base des activités actuellement sous-traitées par AFSB et de celles qui pourraient l'être en 1995.
- b/ Dépenses de personnel compte tenu des effectifs FAO proposés pour 1995.
- c/ Y compris le montant relatif au point 1/ ci-dessus et la somme prévue pour la sous-traitance de personnel proposée pour 1995 (AFSB + AFSS).

En fin de compte, le montant des économies ainsi réalisées atteindrait de 1 410 000 à 1 965 000 dollars. Par comparaison avec la situation actuelle, les économies budgétaires seraient de l'ordre de 17 à 23 pour cent.

Pendant la période de transition, certaines dépenses supplémentaires pourront être exposées. Celles-ci, qui dépendront pour beaucoup de la façon dont la réorganisation se fera, n'ont pas été chiffrées.

REPARTITION DES POSTES EN 1989

Tableau I

	P5	P3	P2	G6	G5	G4	G3	G2	G1
AFSB									
DIRECTION	1					1	1		
UNITE DE LA COMPTABILITE (AFSB/AFST)				1	1				
UNITE DES CONTRATS (avec contrôle des stocks)		1**		2	1		1	1**	
ENTRETIEN GENERAL		1		1			1		
INSTALLATIONS TECHNIQUES (Mécaniciens, électriciens, plombiers)					1	4	10	8	
BATIMENTS & CONSTRUCTION (Serruriers, menuisiers, peintres, maçons)						4	6	10	
LOGISTIQUE (Manutention, blanchissage, jardinage)							1	2	8
BATIMENT F						1	1	2	1
UNITE DES TRANSPORTS				1	1**	1	1	9	
TOTAL	87	1	2	5	4	11	22	33	9

AU 1er janvier 1989

NOMBRE TOTAL DE POSTES PERMANENTS (AFSB) = 87

NOMBRE TOTAL DE POSTES VACANTS (AFSB) = 3

Tableau II

	P5	P3	P2	G6	G5	G4	G3	G2	G1
AFSS							2**	6**	
TOTAL	81	1	1		4	11	11	45	

** = POSTES VACANTS

Tableau III

REPARTITION DES POSTES EN 1990

	P5	P3	P2	G6	G5	G4	G3	G2	G1	(*)
AFSB										
DIRECTION, SURVEILLANCE, SERVICES	1			1	1		2	1		
CONTRATS & METHODES										
- Installations techniques		1		1	1					
- Bâtiments et construction			1		1***					
INSTALLATIONS TECHNIQUES			1**			2	2			13
BATIMENTS & CONSTRUCTION				1**		3	2			21
LOGISTIQUE				1			2	2	1	9
BATIMENT F						1		2	1	1
TOTAL AFSB	1	1	2	4	3	6	8	5	2	44
UNITE DES TRANSPORTS						1		4		7
AFSS	1			1	4	7	7	29		26

NOMBRE TOTAL DE POSTES PERMANENTS (AFSB + AFSS) 32 + 5 + 49 = 86

EFFECTIFS TOTAUX AU 1er JANVIER 1990 44 + 7 + 26 + 86 = 163

* Postes soumis à décisions politiques (voir texte)

** Postes à créer

*** Poste à transférer/convertir

Tableau IV

DISTRIBUTION DES POSTES EN 1995

	P5	P3	P2	G6	G5	G4	G3	G2	G1	(*)	
AFSB											
DIRECTION, SURVEILLANCE, SERVICES	1			1	1		2	1			
CONTRATS & METHODES											
- Installations techniques		1		1	1						
- Bâtiments et construction			1		1						
INSTALLATIONS TECHNIQUES			1			2	2			4*	
BATIMENTS & CONSTRUCTION				1		3	2			11*	
LOGISTIQUE				1			2	2	1	5*	
TOTAL	28	1	1	2	4	3	5	8	3	1	20*
AFSS											
UNITE DES TRANSPORTS						1		4			2*
GARDES					4	7	6	28			
DIRECTION	1			1			1	1			
TOTAL	54	1		1	4	8	7	33			2*
TOTAL AFSB + AFSS	82	2	1	2	5	7	13	15	36	1	22*

(*) = Effectifs nécessaires pour exécuter les travaux, mais non forcément employés par la FAO:

- postes existants au 1er janvier 1990; décisions politiques à prendre durant la période de transition.

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	<p>SJS 4/2 Août 1989</p>
	联合国粮食及农业组织	
	FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS	
	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE	
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	

DISTRIBUTION RESTREINTE
(Liste spéciale)

**QUATRIEME SESSION CONJOINTE SPECIALE DU COMITE DU
PROGRAMME ET DU COMITE FINANCIER SUR L'EXAMEN DE LA FAO**

Septembre 1989

Coût de la mise en oeuvre des recommandations des experts

Introduction

Le Directeur général pense que, pour préparer leur rapport sur l'Examen de la FAO, les Comités auront besoin de la meilleure estimation qu'il puisse leur fournir à cette date de l'ordre de grandeur des coûts qu'entraînerait la mise en oeuvre des recommandations des deux groupes d'experts. Cette information est fournie ci-après, sans préjudice des conclusions auxquelles pourront parvenir les deux Comités sur les recommandations elles-mêmes, ni des décisions de la Conférence.

Les recommandations sont énumérées dans le même ordre que dans le document SJS 3/2, qui contient les rapports des deux groupes, et sont accompagnées d'une indication des coûts qu'entraînerait leur mise en oeuvre si elle était décidée. Dans quelques cas, il a été impossible de présenter une estimation spécifique, car les modalités d'application des recommandations n'étaient pas précisément définies, dans d'autres cas, par exemple pour le renforcement des bureaux dans les pays, il est possible de proposer un "coût unitaire" mais le coût total dépendra du nombre de bureaux à renforcer.

Le tableau ci-après indique le coût de la mise en oeuvre des recommandations pour lesquelles des estimations spécifiques ont été proposées. Ces chiffres ne représentent pas le coût total de l'application des recommandations des experts car, pour plusieurs d'entre elles, il est actuellement impossible d'avancer une estimation fiable. On constatera que le coût total de la mise en oeuvre initiale des seules recommandations pour lesquelles des estimations ont été possibles, dépasse 25,7 millions de dollars E.-U.

Pour trois des recommandations, il s'agit d'une mise de fonds unique, mais les autres entraîneront des dépenses renouvelables. Si les activités en question étaient incorporées dans le programme de travail de l'Organisation avec les augmentations de coût correspondantes, elles représenteraient une charge permanente pour les budgets futurs. Dans certains cas, les coûts entraînés par la nouvelle activité, élevés au début, diminueraient par la suite mais dans d'autres, ce serait l'inverse. Il est difficile à ce stade de prévoir tout dans le détail. De plus, les chiffres donnés se réfèrent aux coûts de 1989, c'est-à-dire qu'ils ne comprennent même pas les augmentations de coûts qui seront appliquées dans le budget 1990-91.

Le Directeur général tient à mettre en garde contre l'idée qu'il serait possible d'absorber dans le Programme de travail et budget des nouvelles dépenses d'une certaine importance. Il se doit de faire observer qu'à son grand regret, les modestes augmentations de programme des dix dernières années ont été entièrement annulées par les coupes qui ont dû être opérées en 1986/87 et en 1988. Bon nombre des recommandations découlant de l'étude de gestion entraîneraient des dépenses supplémentaires considérables, alors qu'une seule, concernant l'impression intérieure, se traduirait par une économie réelle; encore celle-ci ne serait-elle pas intégralement réalisée dès le premier exercice. Pour parer aux problèmes financiers des quatre dernières années, il a été inévitable de retoucher les programmes. Des économies ont été réalisées par des coupes sur des objets de dépense tels que les voyages et les publications; les programmes ont été réduits selon les possibilités de geler des postes à la suite de départs en retraite ou de démissions. Il est temps que l'on cesse d'avoir recours à de telles mesures ad hoc qui portent atteinte à la qualité du programme, au prestige de l'Organisation et au moral du personnel.

Le Directeur général estime qu'une augmentation des ressources mises à la disposition de l'Organisation serait amplement justifiée. Les mécanismes de coopération internationale dans le secteur agricole, comme dans d'autres secteurs, loin de se simplifier, deviennent de plus en plus complexes. Etant donné l'accroissement de la population mondiale et la dégradation accélérée de l'environnement, les problèmes alimentaires deviennent encore plus urgents et difficiles dans une grande partie du tiers monde. Depuis 1976, les effectifs travaillant au Programme ordinaire de l'Organisation sont restés pratiquement inchangés et des tâches toujours plus lourdes ont été accomplies grâce à des transferts de ressources des services administratifs aux unités techniques et économiques. Il est impossible d'aller plus loin dans ce sens. Si la FAO doit relever le défi des années 90, il est essentiel que ses ressources financières et humaines augmentent. Cette augmentation est un corollaire du souhait exprimé à l'unanimité par la Conférence de la FAO en 1987 ainsi que par les experts et par les Comités eux-mêmes de voir l'Organisation renforcée pour la prochaine décennie.

Recommandations formulées par le Groupe d'experts chargé d'étudier les objectifs, le rôle des priorités et des stratégies de la FAO

Recommandation

par. 7.9: Promotion d'un développement progressif du libre échange, en collaboration avec le GATT et la CNUCED.

Par. 7.10: Examen critique, par des consultants indépendants et en coopération avec l'Equipe spéciale du CAC sur le développement rural, des activités menées par la FAO à la suite de la CMRADR.

Par 7.13: La FAO devrait s'efforcer plus énergiquement de promouvoir une agriculture équilibrée et la protection de l'environnement. En particulier, les experts conseillent l'inclusion dans le Programme ordinaire et dans le Programme de terrain de la FAO des activités suivantes:

- élaboration de méthodes de comptabilisation et d'évaluation de l'impact écologique;
- stratégies et techniques d'agriculture équilibrée dans des régions dotées de ressources différentes;

Coût

Pour renforcer les activités en cours sur les problèmes du commerce international, il faudrait au moins trois mois de travail d'experts (fonctionnaire ou consultant) par exercice biennal, ainsi que les fonds pour les voyages et la documentation. Coût: 30 000 dollars E.-U.

La CMRADR elle-même et les activités entreprises pour lui donner suite ont été organisées sur une base inter-institutions. La dimension inter-institutions est donc un aspect essentiel de la mise en oeuvre de cette recommandation qui pourrait se faire dans le contexte du troisième rapport sur le Programme d'action de la CMRADR avec la participation de toutes les institutions concernées. Pour cet examen, il faudrait six mois de travail de consultant, des visites aux principales institutions membres de l'Equipe spéciale du CAC et à certains pays en développement, ainsi que de la documentation. On pourrait étudier les possibilités de répartir les coûts entre les institutions, le coût total (non renouvelable) pourrait être de 240 000 dollars E.-U.

Les trois premières activités recommandées concernent des domaines sur lesquels les idées ont changé très rapidement ces dernières années et pour lesquels il serait important d'avoir recours à des experts extérieurs, par exemple en organisant des groupes d'experts ou des séminaires. Il faudrait aussi assurer une concertation et une collaboration étroites avec d'autres institutions et organisations internationales (échange d'information, utilisation de beaucoup de services de consultants, production d'une documentation importante). La quatrième activité implique une étude des questions d'aménagement. La cinquième pourrait être assurée dans le cadre du programme existant. Les coûts supplémentaires qu'entraînerait cette recommandation se

- étude des relations entre la croissance agricole et le développement durable;
- protection de l'environnement par le reboisement et la préservation des mangroves;
- intégration de critères relatifs à l'environnement et au développement durable dans la conception des projets de terrain intéressant la mise en valeur et la gestion des ressources.

Par. 7.18: Il est recommandé que les études et les avis en matière de politique au niveau des pays soient intégrés dans le Programme ordinaire de la FAO et, le cas échéant, complétés par des projets de terrain.

Par. 7.21: La FAO devrait participer aux réunions des groupes consultatifs de la Banque mondiale et aux tables rondes du PNUD.

Par. 7.23: Une expansion modeste des ressources consacrées aux biotechnologies dans le Programme ordinaire de la FAO est recommandée.

prolongeraient pendant plus d'un exercice, mais leur montant, élevé au départ, pourrait diminuer en régime de croisière. Les coûts initiaux sont estimés à 900 000 dollars E.-U. pour chacun des deux premiers exercices. Le Directeur général suggère que les mesures précises à prendre pour appliquer cette recommandation soient décidées après consultation des organes techniques compétents, notamment le COAG et le COFO.

Le coût d'une étude de politique nationale peut varier dans des proportions considérables selon la taille du pays et la teneur de l'étude ainsi que selon la complexité des problèmes du secteur agricole. A titre indicatif, on peut estimer le coût moyen d'une étude à 400 000 dollars, les principaux postes de dépense étant les consultants et les voyages. Un programme minimum consisterait en au moins dix études par exercice, priorité étant donnée aux pays les moins avancés. Le coût serait donc de 4 millions de dollars E.-U. par exercice.

La FAO devrait fournir un apport technique à chaque groupe consultatif ou table ronde. Le coût de cet apport pour l'Organisation sera différent selon qu'il sera ou non possible d'utiliser des travaux existants. Admettant quinze tables rondes et réunions de groupes consultatifs d'un coût estimatif de 10 000 dollars E.-U. chacune, on a retenu dans le présent document un chiffre de 150 000 dollars par exercice mais les coûts pourraient être de loin supérieurs. Une estimation plus précise ne sera possible que lorsque des arrangements avec le PNUD et la Banque mondiale auront été mis au point.

Une augmentation de programme est déjà proposée pour les biotechnologies dans le budget 1990-91 (322 000 dollars E.-U.). Une expansion modeste pourrait coûter 50 000 dollars E.-U. de plus.

Par. 7.26: La FAO devrait continuer de soutenir l'effort de CTPD (notamment au moyen de réseaux) et de CEPD (en s'attachant particulièrement aux programmes d'intégration).

Par. 7.28: Les stratégies globales et régionales et les programmes d'action devraient être périodiquement réévalués, de préférence par des consultants extérieurs.

Par. 7.30: Renforcement des représentations dans les pays en vue de leurs activités d'analyse des politiques.

Par. 7.31: Etablissement de plans à long et moyen terme pour guider les activités de la FAO.

Par. 7.48: Renforcement de la Division de l'analyse des politiques ou création d'une unité multidisciplinaire spéciale d'analyse des politiques; examen par la direction de cette option et d'autres.

Le développement ultérieur des réseaux de CTPD et l'appui aux programmes d'intégration régionaux et sous-régionaux nécessiteraient l'affectation à plein temps d'un fonctionnaire du cadre organique, soit quelque 200 000 dollars E.-U. par exercice, y compris les dépenses d'appui.

On peut estimer le coût moyen d'une évaluation effectuée par des consultants extérieurs à environ 350 000 dollars. Si de telles évaluations étaient faites chaque année, cela coûterait 700 000 dollars E.-U. par exercice. La décision de procéder à l'évaluation devrait être prise par l'organe à la demande duquel l'activité à évaluer a été entreprise (conférences régionales pour les études régionales, Conférence de la FAO pour les programmes d'action spéciaux).

Pour renforcer les bureaux dans les pays comme l'ont demandé les experts, on pourrait y affecter un fonctionnaire principal (un économiste ayant l'expérience de l'analyse des politiques). Le coût s'élèverait, y compris le personnel de soutien, à environ 200 000 dollars par exercice pour chaque représentation. Le coût total dépendrait bien sûr du nombre de bureaux qui seraient ainsi renforcés (par exemple pour dix bureaux il serait de 2 000 000 de dollars par exercice).

L'élaboration de ces documents demanderait un travail considérable auquel devraient participer les départements techniques ainsi que le Bureau du programme, du budget de l'évaluation. Cela nécessiterait probablement la création de deux postes du cadre organique et d'un poste des services généraux. Il y aurait aussi d'importants coûts supplémentaires de documentation. Le coût est estimé à au moins 600 000 dollars par exercice.

Le Directeur général a suggéré d'établir dans un premier temps un mécanisme interdépartemental, ce qui n'entraînerait guère de coûts supplémentaires. La création d'une unité nouvelle ou renforcée nécessiterait évidemment des ressources considérables dont le montant ne pourra être évalué qu'à la suite d'une étude.

Par. 7.63: Examiner avec l'ONU
la possibilité de créer une
division conjointe.

Les négociations avec l'ONU n'ayant pas encore commencé, il serait vain de chercher à estimer le coût d'une division mixte. Il convient de rappeler que, à la FAO comme à l'ONU, un grand nombre de divisions et de sous-programmes techniques se partagent la responsabilité des activités concernant les agro-industries.

Recommandations du Groupe d'experts sur les opérations
de terrain de la FAO

Recommandation

Par. 66: Les opérations de terrain devraient faire l'objet d'un point spécifique des ordres du jour du Comité de l'agriculture, du Comité des forêts, du Comité des pêches, du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, des sessions conjointes du Comité du Programme et du Comité financier ainsi que du Conseil, et le Secrétariat devrait préparer une documentation spéciale à cet effet.

Par. 70: Deux ou trois inspecteurs de terrain devraient être attachés au cabinet du Directeur général.

Par. 73: La FAO devrait participer aux Groupes consultatifs de la Banque mondiale et aux Tables rondes du PNUD ainsi qu'à la préparation et au suivi de ces réunions.

Par. 74(a): Il devrait s'établir un échange systématique et efficace de données techniques et d'informations sur les politiques entre les pays en développement et la FAO, et celle-ci devrait assurer la transmission aux institutions de recherche, de formation et de développement technologique afin d'assurer dans le monde entier la diffusion de l'information disponible.

Coût

Le personnel du Secrétariat devrait consacrer beaucoup de temps à la préparation de documents pour permettre à chacun de ces organes d'examiner en toute connaissance de cause les opérations de terrain; en outre, cet examen demanderait du temps supplémentaire pendant les sessions. La publication des documents entraînerait elle aussi des coûts supplémentaires. Le coût total serait au moins de l'ordre de 200 000 dollars E.-U. par exercice.

Une telle unité nécessiterait la création de deux postes d'inspecteurs de terrain (D-1) et de deux fonctionnaires des services généraux ainsi que des crédits pour les voyages et la documentation. Le coût serait de l'ordre de 680 000 dollars E.-U. par exercice.

Voir observations relatives au paragraphe 7.21 du rapport du Groupe d'experts sur les objectifs, le rôle, les priorités et les stratégies de la FAO.

Cette recommandation, de portée très vaste, est en relation avec d'autres suggestions des deux Groupes concernant le renforcement du rôle de la FAO dans la collecte et la diffusion de l'information (Groupe I, par. 2.19-2.21, 7.16--7.17 et Groupe II, par. 61). La FAO a déjà mis en place des filières d'échange systématique de l'information technique et scientifique, à savoir les systèmes coopératifs internationaux AGRIS et CARIS. Avec le CMIA, elle se propose d'améliorer la circulation et la qualité des données statistiques et des autres informations sur les politiques. Les programmes de la FAO visent à assurer la diffusion et les échanges d'informations dans le monde entier. Mais la question doit être envisagée du point de vue des pays: les Etats Membres ne pourront tirer parti des efforts de la FAO que s'ils ont la capacité de collecter, d'analyser, de traiter et d'utiliser l'information. La plupart d'entre eux auront besoin d'une

assistance technique et financière pour développer ou renforcer leurs capacités. Il est impossible à ce stade d'avancer une estimation globale des coûts car ceux-ci dépendront de la situation de chaque pays, ainsi que de ses besoins d'équipement et de formation.

Par. 74(b): La FAO devrait s'attacher particulièrement à renforcer dans la mesure du possible les services de recherche des pays en développement.

Pour renforcer l'appui donné aux pays dans ce domaine, il faudrait un nouveau poste de cadre et une modeste allocation pour les voyages et la documentation ainsi que pour la rémunération d'un employé à temps partiel; le coût estimatif serait de 220 000 dollars E.-U.

Par. 74(c): La FAO devrait s'efforcer de confier de plus en plus souvent l'exécution de ses projets de terrain aux gouvernements.

Cette recommandation doit être considérée en liaison avec celle du paragraphe 74(h). La FAO a joué un rôle de pointe au sein du système des Nations Unies dans l'application aux opérations de terrain du principe des nouvelles dimensions - y compris l'exécution par les gouvernements. Toutefois, le coût pour la FAO de l'appui aux projets exécutés par les gouvernements augmente et, à moins qu'un arrangement approprié ne puisse être conclu avec le PNUD, une part croissante de ce coût devra être absorbée par le budget ordinaire.

Par. 74(g): On devrait s'efforcer d'accroître la participation de la FAO à la programmation inter-institutions conjointe ou coopérative des activités interdisciplinaires (développement rural par exemple).

Le coût devra être déterminé cas par cas et dépendra du type de participation nécessaire.

Par. 74(h): Il faudrait redoubler d'efforts pour assurer la formation du personnel national à la formulation, à la gestion et à l'évaluation des projets afin de renforcer la capacité des gouvernements.

La FAO a organisé au Siège plusieurs ateliers de formation à l'intention des personnels nationaux pour renforcer leurs capacités de gestion et de suivi. Le coût de ces activités de formation est actuellement de l'ordre de 5 000 dollars E.-U. par participant: si ces activités sont renforcées, la formation d'une centaine de personnes de plus par exercice coûterait 500 000 dollars E.-U.

Pour l'élaboration et l'examen préalable des projets, le Centre d'investissement a organisé dans le cadre du Programme ordinaire un programme de formation qui a dû être abandonné à cause des difficultés financières. La réactivation de ce programme - qui consistait en une formation de dix à onze mois sur le terrain -

Par. 74(i): La FAO devrait avoir une politique administrative qui offre à son personnel technique la possibilité de se recycler périodiquement.

Par. 74(j): La FAO devrait renforcer les moyens dont elle dispose pour lancer et exécuter efficacement des enquêtes et études comme celles qui ont été entreprises en Afrique et dans la région Amérique latine et Caraïbes.

Par. 74(k): Des arrangements devraient être mis en place pour que la FAO prenne des initiatives et participe pleinement aux programmes d'action mondiaux de la famille des Nations Unies.

Par. 74(l): CTPD/CEPD

Par. 74(m): Il serait bon d'établir au sein de la FAO un mécanisme d'identification et de formulation de programmes et projets qui pourrait servir non seulement à la FAO elle-même, mais aussi aux gouvernements et aux bailleurs de fonds.

Par. 74(n): Il conviendrait d'étudier les possibilités de lancer de nouveaux programmes d'action spéciaux.

coûterait 60 000 dollars E.-U. par personne; pour dix participants, le coût serait donc de 600 000 dollars E.-U. par exercice.

Pour le recyclage d'un fonctionnaire, il faut normalement un congé sabbatique de six mois. En général, il est nécessaire de remplacer le fonctionnaire absent. Le coût est estimé à 70 000 dollars E.-U. pour une période de recyclage de six mois. Si une trentaine de fonctionnaires en bénéficient chaque année, le coût pour le budget ordinaire pourrait être de 4,2 millions de dollars par exercice. Des périodes de recyclage plus brèves entraîneraient des coûts moins élevés et pourraient être administrées de façon plus souple mais leur rentabilité devrait être évaluée avec soin.

Pour mettre en oeuvre cette recommandation il faudrait inscrire au budget les crédits nécessaires pour exécuter une étude de ce genre par exercice, soit approximativement 1,6 million de dollars E.-U.

La FAO participe depuis toujours à ces programmes d'action mondiaux et continuera à le faire dans la mesure où les ressources le permettront. Tout renforcement notable des activités d'un programme entraînerait des coûts supplémentaires qui devraient être déterminés cas par cas.

Voir observations concernant le paragraphe 7.26 du rapport des experts sur les objectifs, le rôle, les priorités et les stratégies de la FAO.

Pour assurer ce service, il faut au minimum une dotation initiale de l'ordre de 1 million de dollars E.-U., qui serait utilisée comme un fonds autorenouvelable; mais des réapprovisionnements seraient probablement nécessaires de temps à autre.

Le coût de nouveaux programmes d'action spéciaux devrait être calculé cas par cas.

Par. 82: Un groupe interne, de préférence aidé par des consultants extérieurs, devrait suggérer les modifications à apporter à l'organigramme et aux effectifs à la lumière des rapports des conseils en gestion et des objectifs définis par le Groupe au paragraphe 81.

Par. 83: La FAO devrait faire tous les efforts possibles, y compris si nécessaire la mobilisation de fonds extrabudgétaires, pour mettre en place le programme d'informatisation de la gestion des opérations de terrain.

Par. 84: La FAO devrait à titre de mesure corrective immédiate nommer des chargés de projet supplémentaires, en attendant des mesures à plus long terme qui dépendront des résultats de l'étude de gestion et des autres mesures qui seront prises en ce qui concerne la gestion du programme de terrain.

Par. 86: Certaines catégories de soutien technique devraient être décentralisées à titre expérimental pour renforcer le soutien technique hors siège et le rapprocher du terrain.

Par. 92: Chaque fois que possible des télécopieurs devraient être installés dans les bureaux des pays.

Le coût d'une étude (y compris les services de consultants) pourrait être de 500 000 dollars E.-U. Il est impossible d'indiquer à ce stade si les restructurations et les modifications des effectifs qui en résulteraient entraîneraient ou non des coûts importants.

Le coût initial de PROSYS est estimé à 3 millions de dollars E.-U. pour les deux premiers exercices. Par la suite, les coûts annuels devraient être de l'ordre de 400 000 dollars E.-U.

Les coûts supplémentaires s'élèveraient à environ 220 000 dollars par exercice pour chaque chargé de projet, y compris le personnel de soutien et les frais de voyage. Pour obtenir un résultat réel, il faudrait, peut-être, nommer 12 chargés de projet P-4 pour un coût total de 2,6 millions de dollars E.-U. par exercice.

Le Groupe suggère de transférer quelques postes techniques des bureaux régionaux à des pays où les agents intéressés pourraient s'acquitter de fonctions techniques à l'échelle sous-régionale. Ces transferts devraient se faire en consultation avec les conférences régionales et peut-être aussi avec les organes techniques régionaux ou sous-régionaux compétents. Les coûts supplémentaires dépendraient des circonstances particulières.

Le coût de l'installation de télécopieurs (et dans certains cas de l'amélioration nécessaire de l'équipement téléphonique) dans les 74 représentations de la FAO est estimé à 410 000 dollars E.-U.; et la fourniture de matériel supplémentaire de bureautique à 21 des plus grands bureaux, également suggérée par les experts, nécessiterait 390 000 dollars E.-U. de plus. Les dépenses renouvelables sont estimées à 240 000 dollars E.-U. par exercice.

Par. 93 Le personnel de bureau de la FAO situé dans les grands pays devrait être étoffé par l'affectation de fonctionnaires supplémentaires.

Ce renforcement exigerait le détachement dans les bureaux dans les pays de chargés de programme de classe P-3 ou P-4. Le coût serait de l'ordre de 150 000 dollars E.-U. par exercice. Si 15 représentations étaient ainsi renforcés, le coût total serait de 2,25 millions de dollars E.-U.

Coût possible de la mise en oeuvre de certaines
recommandations des experts

(Dollars E.-U. aux coûts de 1989)

<u>Recommandation (N° du paragraphe)</u>	<u>Coût initial (premier exercice)</u>	<u>Dépenses renouvelables (Deuxième exercice)</u>
7,9	30 000	30 000
7,10	240 000	-
7,13	900 000	900 000
7,18	4 000 000	4 000 000
7,21	150 000	150 000
7,23	50 000	50 000
7,26	200 000	200 000
7,28	700 000	700 000
7,30	2 000 000	2 000 000
7,31	600 000	600 000
66	200 000	200 000
70	680 000	680 000
74(b)	220 000	220 000
74(h)	1 100 000	1 100 000
74(i)	4 200 000	4 200 000
74(j)	1 600 000	1 600 000
74(m)	1 000 000	-
82	500 000	-
83	1 730 000	1 270 000
84	2 600 000	2 600 000
92	800 000	240 000
93	2 250 000	2 250 000
Total	25 750 000	22 990 000

Note Seules les recommandations pour lesquelles des estimations de coût sont proposées dans le présent document sont prises en compte dans le tableau.

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	<p>SJS 4/3 Août 1989</p>
	联合国粮食及农业组织	
	FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS	
	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE	
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	

Distr.: RESTREINTE
(Liste spéciale)

QUATRIEME SESSION CONJOINTE SPECIALE DU
COMITE DU PROGRAMME ET DU COMITE FINANCIER

Septembre 1989

INFORMATIONS SUPPLEMENTAIRES ET VUES DU DIRECTEUR GENERAL
SUR LES RAPPORTS DES CONSEILS EN GESTION

I. INTRODUCTION

- 1.1 Les Comités se rappelleront que les premières observations du Directeur général sur les rapports des consultants leur ont été présentées avec les résumés des rapports à leur troisième session conjointe spéciale (18-26 mai 1989) et que le Directeur général s'est engagé à poursuivre l'analyse des recommandations des consultants et à leur communiquer à leur quatrième session conjointe spéciale des informations et des vues supplémentaires.
- 1.2 On trouvera ci-après les résultats des nouvelles réflexions que le Directeur général a pu faire jusqu'à présent sur un certain nombre des principales questions.
- 1.3 A la lumière du rapport final des Comités, le Directeur général étudiera tout autre point appelant un complément d'examen et fera tout ce qui est nécessaire et approprié pour présenter ses conclusions aux organes directeurs.

II. GENERALITES

Teneur des analyses

- 2.1 Comme l'a dit le Directeur général dans ses premières observations, l'analyse de la situation et des problèmes contenue dans les rapports correspondent pour une grande partie aux idées qu'avait déjà l'Organisation sur les améliorations nécessaires; c'est là un simple fait, qui n'implique nullement une critique de la compétence ou du travail des conseils en gestion.

Pas d'économies importantes

- 2.2 Un autre fait qu'il faut bien reconnaître est que, en dehors du rapport sur les systèmes d'impression qui recommande certaines mesures susceptibles de se traduire par des économies au cours des exercices futurs, les rapports n'ont révélé aucune cause importante de dépenses excessives, et donc aucun domaine où des économies pourraient être réalisées pour réduire le budget. Bien au contraire, s'il était donné suite à toutes les recommandations préconisant d'accroître les effectifs et d'entreprendre de nouvelles études contenues dans d'autres parties des rapports, le surcroît de dépenses qui en résulterait - accroissement du tableau d'effectifs, personnel temporaire, honoraires de consultants, documentation et frais connexes - équivaldrait à plusieurs fois le montant qui pourrait être économisé grâce aux modifications suggérées des systèmes d'impression.

Nombreuses études coûteuses

- 2.3 Outre que l'application de certaines des mesures recommandées nécessiterait la création de postes de caractère continu supplémentaires, les 57 études qu'il est recommandé d'entreprendre dans diverses parties des rapports coûteraient fort cher, tant pour les honoraires des conseils en gestion que pour les recherches qui seraient demandées à beaucoup de fonctionnaires en poste déjà surchargés de tâches importantes. La plupart de ces études ne porteraient pas sur les aspects techniques ni sur les activités opérationnelles mais sur des modifications des procédures et des méthodes ou de leur documentation modifications qui, au lieu d'entraîner des économies, créeraient des dépenses supplémentaires de caractère continu (à ce propos le document SJS 3/LIM/2 pourrait constituer une référence utile).
- 2.4 C'est au Directeur général qu'il incombe, en vertu de ses fonctions statutaires de direction et dans le respect des procédures normales de présentation de rapports, etc., aux sessions ordinaires du Comité financier, de décider de la priorité des recherches à effectuer à l'intérieur de l'Organisation ou des études à confier à des conseils en gestion, ainsi que de la possibilité de les financer au moyen des ressources existantes ou de la nécessité de trouver des ressources supplémentaires.
- 2.5 Les sections ci-après contiennent des informations et des observations supplémentaires à propos des divers sujets traités par les consultants.

III. SYSTEMES D'IMPRESSION

- 3.1 Comme il a été indiqué précédemment, de tous les rapports, c'est celui sur les systèmes d'impression qui est le plus concis, le plus clair, celui dont les conclusions sont les plus nettes et qui appelle l'action la plus urgente.

Etude de faisabilité en cours

- 3.2 A la suite de la troisième session conjointe spéciale, le Directeur général a mis en train l'examen nécessaire des diverses recommandations concernant les systèmes d'impression et de leurs conséquences y compris la possibilité de réaffecter, avec ou sans formation, le personnel en surnombre ou de réduire par d'autres moyens le nombre de postes pourvus (ce qui dans certains cas pourrait nécessiter l'approbation explicite du Comité financier ou du Conseil). L'étude de faisabilité est encore en cours et le Directeur général n'est pas encore en mesure d'indiquer avec précision le nombre de postes qui pourraient être supprimés, l'échelonnement de ces suppressions de postes ni les autres modifications nécessaires.

Action en deux temps

- 3.3 Cependant, sur la base des informations disponibles, il semble que l'on pourrait réaliser des économies en réglant le problème en deux phases qui, comme l'ont indiqué les consultants, pourraient s'échelonner sur plusieurs années. Au cours de la première, les deux presses les moins économiques pourraient être liquidées et une troisième pourrait être mise en pièces pour réparer deux autres presses de la même marque; en même temps, l'impression des ouvrages ISBN (documents principaux auxquels est affecté un numéro normalisé international du livre) serait transférée à l'impression extérieure. Au cours de la deuxième phase, pendant laquelle l'impression intérieure serait complètement supprimée, on continuerait à éliminer progressivement les machines périmées et à transférer le travail à l'impression extérieure tandis que le personnel en surnombre arriverait à la retraite ou se recyclerait et serait réaffecté; la configuration de l'unité de la reproduction intérieure serait étudiée et mise en place.
- 3.4 En définitive, le montant des économies dépendra du temps pendant lequel les presses encore nécessaires pendant la phase I resteront en activité, du rythme des départs à la retraite ou de la réaffectation du personnel (tous les intéressés ont des contrats de caractère continu), du coût de la location de matériel nouveau de photocopie et reproduction, et bien sûr du volume de la documentation demandée par les Etats Membres (qui actuellement ne semble pas en voie de diminuer). Mais, comme il est indiqué aux paragraphes 2.2 et 2.3 ci-dessus, les créations de postes et études recommandées dans d'autres secteurs feront plus qu'absorber ces économies si les recommandations sont mises en oeuvre au cours des prochains exercices.

IV. EXAMEN DES OPERATIONS DE TRESORERIE

Généralités

- 4.1 L'examen des opérations de trésorerie a mis en lumière un certain nombre de problèmes complexes, notamment celui de la méthode à utiliser pour établir pendant la Conférence, le taux de change dollar E.-U./lire italienne applicable au Programme de travail et budget et celui de la gestion des opérations de change pendant l'exercice.
- 4.2 Comme il a été indiqué précédemment, le Directeur général est entièrement d'accord avec ce qui est dit dans le rapport principal, à savoir qu'"une analyse fiable des tendances des taux de change n'est possible que rétrospectivement et que les prévisions sont nécessairement aussi souvent fausses que justes". Toutefois, le Directeur général estime que la formule adoptée pour déterminer un taux de change dollar/lire aux fins de l'adoption du budget et la façon dont la FAO gère depuis longtemps les risques de change donnent en général satisfaction.

Monnaie utilisée pour les contributions ordinaires

- 4.3 L'idée d'utiliser deux devises ou un panier de devises pour les contributions ordinaires a été rejetée par les consultants en gestion; après un nouvel examen, le Directeur général confirme maintenant l'accord qu'il avait exprimé à titre préliminaire sur ce point. Ni les études antérieures ni les derniers examens des consultants ne permettent d'affirmer que l'utilisation de plus d'une monnaie présenterait à long terme des avantages sur le système actuel. De plus, le barème des contributions est déjà une question controversée et si la devise dans laquelle il est calculé et modifiée, du moins dans l'immédiat, cela risquerait d'être une autre cause de controverse inutile.
- 4.4. En tout état de cause, cette réforme n'aurait pas grand intérêt si le budget continuait à être libellé en dollars E.-U. S'il fallait modifier le budget aussi, c'est-à-dire présenter les prévisions non plus en dollars mais en une autre unité monétaire, il semble que cela risquerait d'être une source de confusions.
- 4.5 En conséquence, le Directeur général estime qu'il convient de continuer à libeller le budget et les contributions ordinaires en dollars E.-U. pendant encore au moins un ou deux exercices. La question pourrait éventuellement être réexaminée, par exemple à la lumière des progrès éventuels des discussions internationales sur la stabilité des changes.

Adoption du taux utilisé pour le budget

Taux du marché à terme

- 4.6 Il est suggéré dans le rapport que la Conférence fixe le taux de change du dollar E.-U./lire italienne utilisé pour l'adoption du budget en se référant au taux du marché à terme (à 9 ou 12 mois), plutôt qu'au taux au comptant en vigueur le jour de la décision.

Mais, comme il est indiqué dans le rapport, ces taux à terme représentent simplement la façon dont les événements futurs sont anticipés par le marché. Les taux à terme reposent sur les spéculations concernant les divers facteurs, y compris les taux d'intérêt relatifs, qui ont un effet sur la valeur du dollar E.-U. par rapport aux autres monnaies.

- 4.7 L'utilisation des taux à terme ne protège pas nécessairement plus efficacement le niveau du budget que l'utilisation du taux au comptant. Si le taux du marché à un an avait été utilisé lors de l'adoption du Programme de travail et budget, l'Organisation aurait été dans une meilleure situation pendant l'exercice 1986-87, mais s'en serait trouvée plus mal pendant l'exercice précédent. Comme le montre bien l'évolution récente du marché des changes, il est difficile de prévoir avec certitude le tour que prendront les marchés un an ou plus à l'avance.

Cours moyens

- 4.8 Quant à l'idée d'utiliser le cours moyen sur une période d'un an ou moins, la première difficulté serait de choisir la période à prendre en compte. Pour le Programme de travail et budget 1986-87 qui a été adopté à la fin de 1985, la moyenne des six mois précédant la Conférence a été de 1 941 liras pour un dollar; la moyenne des trois mois précédents de 1 874 liras et le cours du jour de la décision 1 760. Pour le Programme de travail et budget 1988-89 adopté à la fin de 1987, les chiffres correspondants auraient été 1 313 liras, 1 326 liras et 1 235 liras.
- 4.9 Les gouvernements des Etats Membres auraient donc sans doute eu du mal à s'accorder sur la période à utiliser pour la moyenne et en définitive, n'auraient pas été mieux servis si l'on avait adopté une moyenne des taux observés dans le passé (voir ci-après).
- 4.10 En tout état de cause, il n'y aurait aucun moyen de savoir si les cours en vigueur pendant une période passée donnent une indication quelconque sur ceux de la période à suivre. L'utilisation d'une moyenne consisterait simplement à jouer sur le marché sur des bases différentes, mais pas nécessairement plus fiables que les cours à terme.

Utilisation du taux au comptant

- 4.12 Pendant les exercices antérieurs, quand le dollar se raffermissait et que son cours dépassait le taux adopté pour le budget, l'Organisation réalisait d'importants gains de change qui étaient accumulés dans le Compte de réserve spécial. Une fois reconstitué ledit compte, le solde de ces gains, qui pouvait être considérable - 1,1 million de dollars E.-U. en 1980-81, 13,7 millions en 1982-83, 9,8 millions en 1984-85 - venait s'ajouter à l'excédent de trésorerie qui, en fin de compte, était ristourné aux gouvernements des Etats Membres sur leurs contributions ultérieures.

- 4.13 Prenant pour exemple le Programme de travail et budget 1984-85, si l'on avait utilisé pour l'adoption du budget un taux moyen de 1 550 lires pour un dollar, le niveau du budget aurait été de 425 millions de dollars E.-U. En fait, le taux utilisé a été le cours au comptant, soit 1 615 lires pour un dollar, et le budget approuvé s'élevait à 421,2 millions de dollars E.-U. En fin d'exercice, le taux moyen ayant en fait été de 1 833 lires, il s'est dégagé, comme on l'a indiqué dans le paragraphe ci-dessus, un excédent de 9,8 millions de dollars E.-U en sus des montants nécessaires pour reconstituer le Fonds de réserve spéciale au niveau approuvé, cette somme a été virée au compte des excédents de trésorerie, et a été utilisée pour réduire les contributions dues par les Etats Membres pour l'exercice suivant.
- 4.14 Au contraire, pendant les exercices au cours desquels le dollar E.-U. s'est affaibli, le Compte de réserve spécial a été épuisé et au lieu qu'il y ait un excédent de trésorerie, le Directeur général a été obligé de couper les programmes. Ainsi, si la Conférence avait adopté en novembre 1985 pour le Programme de travail et budget 1986-87 le taux moyen passé de 1 900 lires, le niveau du budget aurait été de 430 millions de dollars alors qu'au taux au comptant, soit 1 760 lires, le niveau approuvé a été de 437 millions de dollars. Mais en définitive, le taux moyen observé pendant l'exercice 1986-87 a été de 1 406 lires et les pertes de change se sont élevées à 31,3 millions de dollars sur lesquels 21,9 millions seulement ont pu être absorbés par le Compte de réserve spécial tandis que 9,4 millions ont dû être absorbés en rognant sur le Programme de travail et budget approuvé.
- 4.15 De tels événements ne doivent certes pas être considérés comme la norme, mais les exemples des paragraphes ci-dessus donnent trois indications très claires:
- i) Il est dangereux de tabler sur des taux moyens observés dans le passé ou sur les spéculations qui sont à la base des taux du marché à terme.
 - ii) Le système de distribution des excédents de trésorerie protège les gouvernements des Etats Membres pendant les périodes où les taux de change varient dans un sens favorable à l'Organisation.
 - iii) Le Compte de réserve spécial donne une souplesse extrêmement importante pour faire face à des situations complètement différentes.
- 4.16 En vérité, à moins que les grandes puissances financières ne réussissent à établir et maintenir une réelle stabilité sur les marchés des changes, aucune période passée ou future ne peut être considérée comme nécessairement plus représentative ou plus avantageuse que le taux au comptant pour déterminer le niveau du budget de la FAO.

- 4.17 En conséquence, le Directeur général estime que le taux utilisé par la Conférence en 1989 pour approuver le Programme de travail et budget 1990-91 devrait selon la pratique passée être le taux au comptant en vigueur le jour du vote et que dans les conditions actuelles, il convient d'abandonner l'idée de modifier ce système.

Gestion du risque de change

- 4.18 Les consultants ont estimé que la stratégie adoptée pendant le dernier exercice pour gérer au jour le jour le risque de change après l'adoption du Programme de travail et budget par la Conférence était la meilleure possible, mais ils ont proposé qu'une stratégie plus formelle soit adoptée pour les exercices futurs. Ils examinent trois stratégies valables sur le plan technique: i) achats de change au comptant au fur et à mesure des besoins; ii) achats à terme échelonnés de lires et iii) achats d'options de change. En recommandant d'adopter une stratégie formelle, ils se prononcent en faveur d'une quatrième formule: l'achat à terme de toutes les devises dont l'Organisation a besoin pour l'ensemble de l'exercice. Ils estiment en effet, à juste titre, que la stratégie adoptée doit avoir pour principal objectif de protéger le niveau de budget.
- 4.19 Toutefois, comme il est indiqué ci-dessus, une telle formule priverait les Etats Membres des avantages qu'ils peuvent tirer des éventuels gains de change résultant d'un renforcement du dollar E.-U. au cours de l'exercice.
- 4.20 Pendant l'exercice en cours, les achats à terme ont assuré une protection maximum mais si l'Organisation avait acheté des lires au fur et à mesure des besoins, les gains de change auraient été plus élevés. Quoi qu'il en soit, le budget a été protégé et des montants considérables ont pu être portés au crédit du Compte de réserve spécial. Toutefois, étant donné les fluctuations des changes observées ces derniers mois, il est trop tôt pour faire un bilan et il est peu probable que l'expérience de l'exercice en cours donne des indications valables pour les stratégies futures: elle ne fait que confirmer l'instabilité et l'incertitude du marché des changes.
- 4.21 Le Directeur général est arrivé à la conclusion qu'il serait certainement utile d'énoncer formellement des stratégies bien définies, pouvant à tout moment être utilisées séparément ou ensemble, mais qu'il serait à l'heure actuelle et dans l'avenir prévisible imprudent de fixer d'avance une stratégie immuable à suivre pendant tout l'exercice. Il continuera cependant à suivre la question et à consulter régulièrement le Comité des placements (qui comprend des représentants du Fonds monétaire international, de la Banque des règlements internationaux, de la Banque mondiale et de la Banca d'Italia) ainsi que les banques commerciales avec lesquelles l'Organisation traite régulièrement.

Compte de réserve spécial et compte des profits et pertes de change

- 4.22 Ce qui précède exclut logiquement l'éventualité - à laquelle les consultants n'ont pas fait allusion mais qui a été évoquée par un ou deux membres au cours des débats du Conseil - de supprimer le Compte de réserve spécial: ce Compte est en effet une bouée de sauvetage

pour le programme et protège les intérêts des gouvernements des Etats Membres. Cependant, le Directeur général estime que le compte des produits et pertes de change devrait être absorbé dans le Compte de réserve spécial et il a l'intention de présenter une proposition détaillée à cet effet à la soixante-sixième session du Comité financier en septembre 1989.

Assurance

- 4.23 Ces dernières années, l'assurance de l'Organisation contre les détournements et escroqueries du fait des employés n'a pas eu à intervenir car les détournements, peu nombreux, ont porté sur de très petites sommes qui ont en général été récupérées.
- 4.24 Cependant les consultants ont omis de mentionner un facteur nouveau qui pourrait avoir des effets, à savoir l'informatisation, qui crée des possibilités d'escroqueries difficiles à détecter et pouvant porter sur des sommes considérables. De fait, dans certains pays, les énormes escroqueries de ce genre sont devenues un grave problème.
- 4.25 Le Directeur général surveille de près les questions de sécurité dans le développement des systèmes informatisés, mais il étudiera aussi la possibilité de reformuler la police d'assurance afin de relever le plafond sans que cela se traduise nécessairement par une augmentation proportionnelle des primes. Il fera rapport sur ce sujet au Comité financier en temps utile.

Autres questions

- 4.26 La question des soldes des comptes bancaires du PNUD a été discutée avec le PNUD et, comme il a été indiqué précédemment, le Directeur général est d'une façon générale en accord avec plusieurs autres parties du rapport sur les opérations de trésorerie (gestion des liquidités et des investissements, procédures internes de négociation, arrangements bancaires, procédures d'examen et d'apurement et sécurité) et leur donnera suite quand les ressources nécessaires seront disponibles au cours du prochain exercice ou d'exercices futurs.

V. COMPTES

- 5.1 Comme il a été indiqué précédemment, ce qui est examiné n'est pas tant l'exactitude des comptes présentés aux organes directeurs, qui n'est pas mise en question et qui de toute façon est l'affaire du Commissaire aux comptes, mais les améliorations qui pourraient être apportées à l'efficacité et à l'efficacités de la gestion financière de l'Organisation dans son ensemble et dans certains domaines précis. Le rapport ne met en lumière aucune carence grave mais des améliorations sont certainement possibles et le Directeur général estime que beaucoup des recommandations méritent d'être appliquées, les unes au plus tôt et d'autres dès que les ressources le permettront.

- 5.2 Ainsi les consultations entre AFF et PBE pour la préparation des prévisions ont été renforcées; le pouvoir des titulaires de comptes d'avance de caisse de consentir des avances de traitement en l'absence de notification officielle a été officialisé et d'autres mesures ont été prises pour accélérer le traitement et la vérification des comptes d'avance de caisse; on prend actuellement des mesures pour assurer un codage correct dans le cadre de la mise en oeuvre de FINSYS; et, comme il est indiqué à propos de la trésorerie, l'opportunité de fondre le Compte des profits et pertes de change dans le Compte de réserve spécial sera soumise au Comité financier à sa soixante-sixième session.

Délégation de pouvoirs financiers

- 5.3 Comme les consultants n'ont mis en lumière aucune grave carence du système régissant actuellement les fonctions et pouvoirs financiers de la Division des services financiers, des unités administratives de soutien et des représentants de la FAO dans les pays, etc. Ils se sont contentés d'indiquer les problèmes contradictoires qui se posent aux différents types de personnels et, compte tenu de la nécessité de prendre en considération les effets qu'aura l'implantation complète de FINSYS, le Directeur général n'estime pas nécessaire ni justifié d'entreprendre une nouvelle étude des aspects généraux de la question de la délégation de pouvoirs financiers.

Comptabilité d'exercice

- 5.4 Comme il est clairement indiqué dans les états financiers présentés à la Conférence pour l'exercice 1986-87, ainsi que dans le rapport des consultants, la FAO utilise la comptabilité d'exercice pour certains éléments des comptes et la comptabilité de gestion pour d'autres. Les consultants recommandent de passer à la comptabilité d'exercice, principalement pour les contributions restant dues, les recettes accessoires, les engagements conditionnels et les fonds propres totaux.
- 5.5 Comme il est indiqué plus haut, c'est là une question complexe et la modification du système de comptabilité entraînerait une présentation radicalement différente de la situation financière. Par exemple, l'état des contributions ferait apparaître les arriérés non liquidés et les contributions de l'exercice en cours exigibles mais non recouvrées dans les recettes de l'Organisation sans que les montants en question soient effectivement en caisse. En d'autres termes, le bilan ne ferait pas apparaître aussi clairement qu'aujourd'hui l'existence d'un réel déficit de ressources (qui à l'heure actuelle est considérable).
- 5.6 De même, les dépenses d'appui remboursées par les fonds fiduciaires et le PNUD seraient présentées différemment et les montants avancés par le Fonds de roulement ou le Compte de réserve spécial au Fonds général figureraient comme sommes à recevoir dans les comptes des deux premiers Fonds et sommes à payer dans ceux du Fonds général. En outre, les actifs seraient comptabilisés à leur prix d'achat, moins une provision pour amortissement et non pas comme aujourd'hui à un dollar E.-U.
- 5.7 Tout cela se traduirait en définitive par un gonflement des chiffres figurant dans les états financiers: tant les excédents que les déficits paraîtraient plus élevés; il n'est pas certain que cela donnerait une image plus faible de la situation réelle de l'Organisation ni que cela serait dans l'intérêt des gouvernements des Etats Membres, d'autant plus qu'il y aurait nécessairement une période de transition pendant laquelle les comparaisons avec les rapports antérieurs seraient compliquées et difficiles.
- 5.8 Il faudrait donc que la question fasse l'objet de réflexions plus poussées et éventuellement d'examens prolongés du Comité financier avant qu'une décision puisse être prise. Le Directeur général a donc conclu qu'il y a lieu pour l'instant de laisser les choses en l'état. Cela n'empêche toutefois pas d'inclure dans les comptes une annexe illustrative telle que celle qui est jointe aux états financiers de 1986-87 (C 89/5).

Obligations conditionnelles

- 5.9 Comme il est indiqué dans les premières observations du Directeur général, cette section du rapport concerne la façon dont certaines obligations à long terme, à savoir le passif conditionnel, sont présentées dans les rapports des principales obligations conditionnelles (et leur mode de financement) sont les suivantes:

<u>Type d'obligation</u>	<u>Note de financement</u>
Prime de rapatriement	Fonds des indemnités de départ
Accident imputable au service	Fonds de réserve du Plan d'indemnisation
Indemnité de départ (personnel des services généraux)	Régime des indemnités de départ
Congé annuel accumulé	Prélèvement au fur et à mesure des besoins sur le budget ordinaire
Prime de rapatriement (voyage et déménagement)	"
Assurance médicale des retraités	Système de cotisations

On voit que les trois premiers types d'obligations conditionnelles sont financés par des fonds de réserve approuvés par le Comité financier, éventuellement avec l'avis d'actuaire indépendants; pour la quatrième et la cinquième, les financements nécessaires sont compris dans les coûts normalisés du personnel utilisés dans le Programme de travail et budget; enfin, la dernière est financée par les cotisations de l'Organisation et du personnel.

- 5.10 Il est suggéré dans le rapport que les réserves soient constituées pour financer certaines obligations: il convient de noter que cela entraînerait un accroissement des contributions demandées aux Etats Membres. Le Directeur général n'estime pas qu'il y a là un problème urgent et pense que la question devrait être examinée à un stade approprié pour chaque type d'obligation conditionnelle.
- 5.11 Quant à la façon dont les obligations conditionnelles sont traitées dans les comptes, toute modification du système actuel entraînerait, de même que la comptabilité d'exercice (voir ci-dessus), une augmentation du montant apparent des obligations et donc du déficit prévu pour 1988-89.
- 5.12 Toutefois, les observations contenues dans le rapport concernent principalement la façon dont il est rendu compte des obligations et non pas de la teneur des divers régimes ni leurs modalités de financement. Le Directeur général estime que la meilleure façon de présenter aux gouvernements des Etats Membres des informations plus complètes sur ces obligations, ce qui semble être la principale préoccupation des consultants, serait d'ajouter aux comptes tels qu'ils sont actuellement présentés une annexe appropriée; cela serait économique et n'entraînerait pas de modification importante de la présentation.

Présentation des états financiers annuels

- 5.13 Comme il a déjà été indiqué, le Directeur général n'est pas favorable à l'idée de présenter un rapport supplémentaire, essentiellement parce que cela entraînerait des dépenses supplémentaires inutiles.
- 5.14 Quant à l'idée de remplacer le document actuel par un rapport unique de meilleure qualité éditoriale, dans lequel seraient présentés les tableaux habituels, mais qui serait complété par une présentation globale synoptique de la situation financière de l'Organisation, (toutes sources de financement et tous objets de dépenses), cela aurait l'avantage de faciliter la compréhension des comptes par les non spécialistes. Mais cela nécessiterait l'accord du Commissaire aux comptes et serait beaucoup plus coûteux que le document actuel. C'est pourquoi le Directeur général préférerait pour le moment l'idée d'introduire davantage d'informations (par exemple comme il est suggéré au paragraphe 5.12 ci-dessus) sous forme d'annexes et d'inclure plus de graphiques dans le rapport financier, qui continuerait pas ailleurs à être présenté sous la forme traditionnelle, laquelle ne semble pas avoir causé de graves problèmes aux gouvernements des Etats Membres.

Fonds communs

- 5.14 La modification du système actuel de fonds communs aurait à la fois des avantages et des inconvénients, mais ce système ne manque pas de transparence puisque les crédits affectés aux publications, aux services d'ordinateurs, etc. sont indiqués dans le corps du Programme de travail et budget pour chaque programme et dans l'annexe à ce document pour chaque unité organisationnelle. Le Directeur général a donc l'intention pour l'instant de laisser les choses en l'état.

VI. PERSONNEL

- 6.1 Comme il a été indiqué précédemment, les consultants ont procédé à un examen "conceptuel" de quatre questions: fonctions de la Division du personnel, façon dont elle s'acquitte de ses tâches, efficacité des politiques et pratiques de la FAO en matière de personnel et enfin ressources, structure et gestion du programme de la Division du personnel. Le rapport contient des données et des opinions très détaillées. Toutefois, il est évident qu'il ne pouvait pas présenter de solutions concrètes à la plupart des problèmes identifiés.

Régime commun

- 6.2 Certains des principaux problèmes que pose le Régime commun sont actuellement étudiés par la Commission de la fonction publique internationale qui, le moment venu, fera rapport à l'Assemblée générale.

- 6.3 La rémunération et des conditions d'emploi du personnel des services généraux seront examinées dans le cadre de l'enquête sur les traitements du personnel des services généraux et qui doit être effectuée l'an prochain par la Commission de la fonction publique internationale.

Etudes

- 6.4 Sur quelque 60 études recommandées par les divers consultants pas moins de 26 sont contenues dans le rapport sur les questions de personnel. La plupart de ces études nécessiteraient des gros efforts de recherche sur des questions telles que la planification, les procédures et la documentation. Il s'agit de questions plutôt théoriques par opposition aux mesures concrètes concernant par exemple les émoluments, qui sont aujourd'hui le principal facteur déterminant pour recruter et conserver un personnel qualifié, et qui sont du ressort de la CFPI (voir ci-dessus), ou la sécurité d'emploi, pour laquelle les possibilités sont limitées du fait des incertitudes budgétaires.
- 6.5 Le temps a manqué pour examiner le coût des études recommandées, mais il est clair que les ressources ne permettent pas de financer les dépenses supplémentaires considérables qu'elles entraîneraient, y compris le temps des fonctionnaires de l'Organisation qui devraient préparer la besogne pour les consultants et le temps nécessaire pour obtenir des résultats.

Mesures prises ou envisagées

- 6.6 Cela n'empêche toutefois pas de prendre entre-temps certaines mesures possibles. Par exemple, un groupe ad hoc a déjà été créé pour examiner les possibilités de simplifier les diverses procédures régissant l'emploi temporaire. L'étude d'un plan de relance de la formation linguistique est presque achevée. Le système d'évaluation professionnelle est en voie d'être formalisé. On s'efforce, dans la mesure où les ressources le permettent, d'intensifier l'examen des descriptions des fonctions, mais les ressources ne sont pas encore suffisantes pour qu'il soit possible de garantir qu'un pourcentage important des postes pourront être réexaminées.
- 6.7 Certaines mesures interviendront au stade approprié de la mise en oeuvre de PERSYS. Pour d'autres, les études qui ont été proposées et qui auraient essentiellement pour objet de cerner de plus près les problèmes, d'analyser l'information et de dresser des plans, imposeraient une énorme tâche supplémentaire au personnel, dont le rapport dit qu'il est déjà surchargé de travail, prendraient un temps disproportionné par rapport aux suites qui pourraient leur être données dans les circonstances actuelles. Toutefois, on gardera les recommandations des consultants présentes à l'esprit pour y revenir à une date ultérieure; en tout état de cause, conformément aux pratiques habituelles, toute la question du personnel continuera à être suivie de près et les rapports normaux seront communiqués au Comité financier comme il convient.

VII. GESTION DES SERVICES INFORMATIQUES

7.1 Comme il a été indiqué précédemment, le rapport sur la question diffère quelque peu des autres en ce sens que le mandat des Conseils en gestion prévoyait principalement que soient étudiées de nouvelles stratégies de base plutôt que l'utilisation du matériel et des logiciels en tant que telle.

7.2 Le Directeur général est d'accord sur le fond de l'analyse et souscrit à plusieurs des recommandations dont l'application n'entraînerait pas de dépenses supplémentaires considérables. Pour d'autres, il faudrait un complément d'études avant qu'il soit possible d'arriver à des conclusions.

Gestion des services

7.3 Comme il est indiqué précédemment, le Directeur général, de même que les consultants, est fermement convaincu que l'Organisation ne doit pas déléguer la totalité de la responsabilité de la gestion des services informatiques à une firme extérieure et que la solution la plus économique consiste à exploiter et améliorer les dispositifs existants à la FAO pour fournir un service efficace et rationnel.

Achat ou location du matériel et des logiciels

7.4 Le Directeur général a pris des mesures pour qu'AFC soit toujours consultée et que ses avis soit en règle générale suivis en ce qui concerne l'achat ou la location de matériel et de logiciels.

Amélioration des services fournis par AFC aux divisions utilisatrices

7.5 Le Directeur général est d'accord que, si ses effectifs sont suffisants, AFC devrait fournir aux divisions utilisatrices des services améliorés, et notamment s'occuper si on le lui demande de gérer les services informatiques des divisions et devrait en outre, si les ressources le permettent, créer au sein de la Division un groupe de planification et de soutien des systèmes informatiques, notamment pour l'établissement de plans à moyen terme satisfaisants.

Formation

7.6 Les activités de formation dans l'Organisation même - avec l'appui de consultants - à l'utilisation des systèmes d'exploitation standard et des logiciels les plus utilisés par l'Organisation pour ses opérations techniques, financières et administratives, ainsi qu'aux systèmes de communication électronique, seront renforcées selon les ressources disponibles.

Contrôle des ressources informatiques

- 7.7 Il ressort de ce qui précède que le Directeur général n'est pas favorable à l'idée de changer le système de fonds commun pour les allocations budgétaires et le contrôle, qu'il s'agisse des ressources informatiques ou des publications, etc. Cependant, il a introduit récemment un système plus satisfaisant et plus économique d'imputation des coûts sur les budgets des unités utilisatrices.

VIII. ENTRETIEN, TRANSPORT ET SECURITE

- 8.1 Comme il a été indiqué précédemment, les questions traitées dans le rapport sont assez hétérogènes, le rapport lui-même n'est pas toujours clair, qu'il s'agisse des analyses ou des conclusions. Cependant, on a déjà entrepris de mettre en oeuvre plusieurs des recommandations qui n'entraînent pas des dépenses supplémentaires.

Redistribution des fonctions

- 8.2 Ainsi, on a commencé à redistribuer les fonctions entre gestion, contrats et méthodes, entretien direct et logistique.

Gestion

- 8.3 On a commencé à préparer des plans pour l'entretien préventif. On a entrepris de motiver le personnel pour qu'il assume ses nouveaux rôles et on espère pourvoir le poste de chef de la sous-division avant la fin de l'année.

Contrats et méthodes

- 8.4 Les postes P-2 et P-3 vacants devraient pouvoir être pourvus au cours des prochains mois par des fonctionnaires possédant des connaissances et l'expérience voulues en ce qui concerne d'une part les installations techniques et de l'autre les bâtiments et la construction; un cycle de peinture régulière des locaux par des sociétés extérieures, a été établi et on aura désormais davantage recours à des sociétés extérieures pour les travaux de maçonnerie, de menuiserie et de serrurerie; les artisans restant au service de l'Organisation seront affectés à des tâches ad hoc et ordinaires. Les autres recommandations seront étudiées et mises en oeuvre dès que possible et appropriées pendant le prochain exercice.

Entretien direct

- 8.5 On a entrepris de modifier l'emploi du temps des mécaniciens; de suivre régulièrement l'entretien ordinaire; de tenir des dossiers sur le fonctionnement des installations techniques et de normaliser les procédures de test et de contrôle. On continuera à examiner les autres possibilités d'action, notamment en ce qui concerne le personnel, et des mesures seront prises lorsque cela sera possible pendant le prochain exercice.

Bâtiments et construction

- 8.6 Le système de suivi de l'efficacité d'exécution des tâches d'entretien a été réorganisé et la coordination des travaux des différents groupes d'artisans - maçons, menuisiers, peintres, serruriers, manutentionnaires - a été amélioré. Des plans sont à l'étude pour les rendre polyvalents, ces plans seront graduellement mis en oeuvre à partir de 1991.

Logistique

- 8.7 Des mesures ont été prises pour améliorer le système de gestion, notamment la codification et la normalisation des articles; des plans ont été établis en vue du regroupement et du stockage des fournitures et de l'équipement et de la réduction des stocks; une étude sera effectuée au cours du prochain exercice en vue d'améliorer les services de manutention.

Transport et sécurité

- 8.8 Le camion-dépanneur sera vendu l'an prochain et l'on étudiera plus avant les possibilités de privatiser au moins encore certains services; le Directeur général reste toutefois convaincu que le rapport ne tient pas suffisamment compte des besoins spéciaux de l'Organisation en ce qui concerne la sécurité des ministres et d'autres personnalités éminentes qui assistent aux réunions ou qui visitent la FAO, non plus que les problèmes de transport et de stationnement à régler pour les présidents et les membres des organes directeurs et des principaux comités, ni des besoins du personnel de terrain et des autres visiteurs. Il ne tient pas non plus suffisamment compte du caractère confidentiel et urgent des documents envoyés aux ambassades et aux ministères, la nécessité d'aller chercher quotidiennement les passeports et les visas ni enfin de la difficulté de recycler le personnel ou de recruter des agents devant assumer à la fois des fonctions de chauffeur et de garde.

XI. CONCLUSIONS

- 9.1 Il est clair d'après ce qui précède que depuis la troisième session conjointe spéciale, le Directeur général a continué à étudier les rapports des Conseils en gestion et il présente maintenant les résultats de son analyse à la quatrième session conjointe spéciale. Dans bien des cas, il est arrivé à des conclusions positives, et dans le cadre de ses fonctions statutaires de gestion de l'Organisation, il a déjà pris certaines mesures pouvant être financées par les crédits existants. Dans certains cas, il a indiqué son avis ou ses intentions concernant d'éventuelles études futures des mesures à prendre, dans d'autres cas, notamment ceux qui sont particulièrement d'actualité, dans le domaine de la trésorerie et de la comptabilité, il n'est pas convaincu de l'opportunité d'appliquer les recommandations, du moins dans l'avenir immédiat.
- 9.2 Le Directeur général attend avec intérêt le rapport final du Comité du Programme et du Comité financier qu'il étudiera avec soin pour préparer le document à présenter aux organes directeurs.

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	SJS 4/3 Corrigendum 1 August 1989
	联合国粮食及农业组织	
	FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS	
	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE	
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	

RESTRICTED
(Special List)

**SUPPLEMENTARY INFORMATION AND VIEWS OF THE DIRECTOR-GENERAL
ON THE REPORTS OF THE MANAGEMENT CONSULTANTS**

Please note the following changes to paragraph numbering:

Following para. 4.10, paras. should be renumbered starting 4.11;
Para. following 5.14 should be renumbered 5.15;
Para. following 6.6 should be renumbered 6.7;
Final section should be renumbered IX. Conclusions.

**INFORMATIONS SUPPLEMENTAIRES ET VUES DU DIRECTEUR GENERAL
SUR LES RAPPORTS DES CONSEILS DE GESTION**

Prière de modifier comme suit la numérotation des paragraphes:

Renommer après le par. 4.10 (4.11, etc.);
Le paragraphe qui suit le 5.14 prend le numéro 5.15;
Le paragraphe qui suit le 6.6 prend le numéro 6.7;
Renommer comme suit la section finale: IX. Conclusions.

**INFORMACION COMPLEMENTARIA Y COMENTARIOS DEL DIRECTOR GENERAL
SOBRE LOS INFORMES DE LOS CONSULTORES DE GESTION**

Se ruega tomar nota de los cambios siguientes en la numeración de los párrafos:

A partir del párr. 4.10, la numeración se iniciará en el 4.11;
El número del párr. siguiente al 5.14 se cambiará a 5.15;
El número del párr. siguiente al 6.6 se cambiará a 6.7;
El número de la última sección se cambiará a IX. Conclusiones.

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	SJS 4/4 Septembre 1989
	联合国粮食及农业组织	
	FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS	
	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE	
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	

DISTRIBUTION RESTREINTE
(Liste spéciale)

QUATRIEME SESSION CONJOINTE SPECIALE DU
COMITE DU PROGRAMME ET DU COMITE FINANCIER
SUR L'EXAMEN DE LA FAO

18 - 22 septembre 1989

Coût de l'examen de la FAO

1. A leur première Session conjointe spéciale tenue en mai 1988, les Comités ont été informés que le coût de l'examen était estimé à un maximum de 2,4 millions de dollars E.-U. Comme aucun crédit pour ces coûts ne figurait dans le Programme de travail et budget 1988-89, les Comités ont pris note de l'intention du Directeur général d'utiliser à cet effet les crédits pour imprévus (600 000 dollars E.-U.) figurant dans le Programme de travail et budget approuvé. Au-delà de cette somme, et pour le solde, les Comités sont convenus de recourir au Compte de réserve spécial, conformément aux dispositions concernant son utilisation contenues dans la Résolution 13/81 de la Conférence.

2. L'estimation des coûts susmentionnée couvre les coûts supplémentaires de l'examen correspondant aux consultations (experts), services contractuels, documentation et réunions directement occasionnés par cet examen. On n'a pas tenté d'estimer le coût des services de secrétariat et autres services nécessaires pour l'examen, ni de demander un financement supplémentaire à cet effet.

3. Les Comités auront reconnu, au cours de l'examen lui-même, le volume des services de secrétariat et autres services fournis. Le coût de ces services est substantiel et est estimé au bas mot à quelque 1 million de dollars E.-U. pour le biennium.

4. Compte tenu des coûts supplémentaires autorisés par les Comités, les dépenses, engagements et engagements prévus à la fin d'août 1989 s'élevaient à juste un peu moins de 2 millions de dollars E.-U.

5. La ventilation par objet de dépense est la suivante:

	<u>Dollars E.-U.</u>
* Consultations (honoraires et voyages)	606 822
* Services contractuels	517 552
Documents	424 372
Réunions	434 367
Coûts de fonctionnement	16 541
	<hr/>
Total	1 999 654

6. Tous les efforts possibles ont été faits pour contrôler et, chaque fois qu'on le pouvait, limiter ces coûts. Néanmoins, ils représentent des dépenses supplémentaires. Par exemple, en ce qui concerne le coût des sessions conjointes spéciales, on n'a tenu compte que des dépenses supplémentaires exposées en sus du coût des sessions ordinaires des Comités, qui était déjà couvert au titre du budget ordinaire.

7. Les dépenses finales seront signalées dans les comptes vérifiés pour 1988-89. On ne prévoit pas de dépassement important par rapport aux estimations des dépenses à la fin d'août 1989 indiquées ci-dessus.

* En annexant le présent document à leur rapport, les comités notent que les dépenses de "consultations" se rapportent aux honoraires et voyages des deux groupes d'experts et que les dépenses relatives aux "services contractuels" concernent les sociétés de Conseil en gestion.