

Recommandation 6.22 – Bases nouvelles pour les bureaux de pays de la FAO

L'EEI a suggéré dix critères qui s'appliqueraient à l'examen des bureaux de pays existants. Il apparaît que ces critères sont trop nombreux pour être utilisés de manière harmonisée et pratique. Une analyse de l'impact de ces critères sur le réseau actuel des représentants de la FAO et de leur utilisation pour mettre au point des scénarios de couverture révisée des pays est présentée ci-dessous.

1) L'approche onusienne « Unis dans l'action » à l'échelon des pays, qui pourrait offrir à la FAO un moyen sans faille de se consolider et de réaliser des économies sur le plan administratif. Un représentant de la FAO pourrait être remplacé par un expert technique affecté dans un bureau des Nations Unies relevant du Coordonnateur des Nations Unies. L'Organisation gagnerait ainsi en présence et en efficacité et ces dispositions révisées pourraient générer des économies; il faudrait cependant traiter la situation au cas par cas étant donné que l'affectation de fonctionnaires de la FAO aux bureaux du PNUD et le louage des services nécessaires se sont précédemment révélés une solution plus coûteuse.

L'initiative « Unis dans l'action » a lieu actuellement dans huit pays¹ ayant des caractéristiques différentes et des programmes de terrain d'envergures différentes. Dans les pays qui ont les programmes de plus grande ampleur, les frais d'exécution vont de 1,3 à 5 millions d'USD. La décision d'adopter ce critère devrait être prise au cas par cas et nécessiterait un examen minutieux des incidences financières de l'exécution de projets de la FAO par le PNUD ou par une unité de services communs des Nations Unies. Les enseignements tirés de l'initiative en cours « Unis dans l'action » devraient également être examinés.

2) Ampleur du programme. Si l'ampleur d'un programme de pays tombe pendant plus de trois ans en deçà d'un ratio donné par rapport aux dépenses du bureau de pays, d'autres dispositions moins coûteuses doivent être instaurées (par exemple une accréditation pour plusieurs pays ou la couverture par un bureau régional). Appliquer systématiquement un ratio de référence de 1 à 3.

L'application de ce critère aux bureaux existants, à partir des données de 2007, concernerait environ 25 pays². Pour certains de ces pays, le mode de représentation de la FAO peut être réexaminé en vue d'éventuelles économies, mais le rapport entre le coût du bureau et l'ampleur du programme peut être utilisé comme critère uniquement si on prend en compte d'autres considérations. Par exemple, l'ampleur du programme de terrain pour une année donnée n'est pas nécessairement en rapport avec les besoins du pays, mais elle dépend de nombreux facteurs, y compris de la situation politique, des catastrophes anthropiques ou naturelles, de l'intérêt des donateurs et des capacités du personnel. En outre, l'exécution du programme de terrain n'est que l'une des nombreuses fonctions d'un bureau du représentant de la FAO, qui assure également des activités de conseil sur les politiques, de promotion et de communication, organise des interventions d'urgence, etc.

3) Importance et degré de pauvreté des populations tributaires de l'agriculture. Plus la dépendance à l'égard de l'agriculture et la pauvreté nationale sont élevées, plus le maintien d'un bureau se justifie.

Il s'agit là d'un critère clé, qui doit être utilisé comme point de départ pour établir le type et l'ampleur de la présence de la FAO. On pourrait utiliser les données disponibles, en les combinant avec d'autres critères.

4) Niveau de développement des pays. Des considérations et des critères spéciaux devraient s'appliquer à la prise en charge et au maintien des représentations de la FAO dans les pays les moins avancés qui sont moins susceptibles d'avoir accès aux services de la FAO par d'autres moyens.

Ce critère est étroitement lié au critère précédent et il peut, lui aussi, être utilisé comme l'un des points de départ pour élaborer des scénarios en vue d'examiner la présence de la FAO sur le terrain. Actuellement, la FAO dispose d'un bureau de représentant à part entière dans

¹ Albanie, Cap-Vert, Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tanzanie, Uruguay et Viet Nam.

² Afrique du Sud, Bénin, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, El Salvador, Équateur, Gambie, Guinée-Bissau, Iran, Jamaïque, Liban, Madagascar, Maroc, Népal, Nicaragua, Pérou, République centrafricaine, République dominicaine, Sénégal, Togo, Trinité-et-Tobago, Uruguay et Yémen.

40 pays parmi les 49 pays les moins avancés, huit pays étant couverts par un représentant ayant une accréditation multiple et un pays n'étant pas couvert.

5) Existence de cadres de priorités définissant précisément les priorités nationales. Ces cadres de priorités doivent être réalistes compte tenu de ce que la FAO peut effectivement réaliser avec les ressources disponibles et, le cas échéant, les ressources pouvant être mobilisées.

Le processus de préparation des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme est déjà en cours dans 30 pays. Chaque pays a adopté une approche et un rythme différents qui tiennent compte de son contexte particulier. Cet outil sera progressivement adopté dans tous les pays où la FAO est présente et il servira également de point de départ dans le processus du PNUAD. Par conséquent, il s'agit là d'un important rappel de la nécessité d'avoir un bon cadre de programmation en place dans les pays, mais il est difficile d'imaginer comment il pourra être utilisé comme critère pour choisir les pays où la FAO devrait être présente.

6) Bien-fondé des projets de coopération technique existants par rapport à la Stratégie globale de la FAO et au PNUAD. Examiner les avantages du maintien d'un bureau dans lequel les activités ont été déterminées par la demande ou par les donateurs, avec une stratégie ou un but manifeste et lorsque les études de pays ont démontré qu'il y avait peu d'impact et de retombées.

Ce point est en étroite rapport avec le critère précédent. Un cadre national sur les priorités à moyen terme est établi pour définir et fixer, en accord avec le gouvernement concerné, un ensemble de priorités à moyen terme relatives au soutien de la FAO, en prenant en compte le PNUAD, les DSRP et d'autres outils. Ce cadre a pour objet de répondre aux besoins nationaux en matière d'agriculture, de développement rural et de sécurité alimentaire, dont les priorités sont définies en concertation avec le gouvernement concerné. Pour obtenir l'impact le plus grand possible, la FAO se concentre sur un ensemble limité de priorités où elle a un avantage comparatif et qui ont de fortes probabilités de bénéficier de financements. Par ailleurs, le cadre national sur les priorités à moyen terme est en phase avec les instruments de planification propres aux pays et il est la contribution de la FAO au processus du PNUAD, de sorte qu'il sera complémentaire avec le travail d'autres partenaires et avec celui des membres de l'équipe de pays des Nations Unies. Là encore, il est difficile de comprendre comment ceci pourrait être utilisé comme critère de sélection, compte tenu que cette approche sera utilisée dans tous les pays où la FAO est présente.

7) Possibilité de couvrir aisément un pays à partir d'un pays voisin et rentabilité des accréditations multiples, en particulier dans le cas de petits pays peu éloignés les uns des autres.

Trente-six pays sont actuellement couverts par un représentant ayant une accréditation multiple et dont le bureau se trouve dans un pays contigu. Selon l'ampleur du programme dans le pays, le travail du représentant de la FAO est soutenu par un fonctionnaire recruté sur le plan national ou par un correspondant national. Une étude approfondie pourrait indiquer d'autres possibilités d'élargir les dispositifs d'accréditation multiple à des pays qui ont actuellement un représentant de la FAO à part entière ou un fonctionnaire technique détaché/représentant de la FAO ou qui ne sont pas couverts actuellement par un représentant de la FAO. L'étude pourrait prendre en considération, entre autres, des facteurs tels que la distance, la facilité de déplacement et de communication, la présence de personnel local qualifié et la disponibilité de technologies de l'information.

8) Potentiel de l'agriculture pour la croissance économique.

Ce critère est plutôt générique et appellerait une analyse minutieuse si on veut avoir la garantie qu'il puisse être appliqué de manière constructive pour analyser les priorités concernant la présence de la FAO.

9) Potentiel de gains importants grâce aux nouveaux partenariats. Plutôt que la seule présence de la FAO à l'échelle des pays, envisager des partenariats avec d'autres organisations, que ce soit pour l'appui technique ou pour la représentation.

De fait, la FAO envisage déjà la possibilité de partager des bureaux avec le FIDA dans certains pays. Elle a également entamé une réflexion dans ce sens avec le PAM. La possibilité de collaboration avec des organisations régionales, telles que l'IICA, pourrait également être envisagée. Toutefois, les répercussions juridiques, diplomatiques, administratives et politiques d'une telle collaboration ne sauraient être sous-estimées. Il faudrait examiner de manière plus systématique les possibilités de bureaux communs, en particulier dans les pays qui ont moins besoin du soutien de la FAO.

10) Volonté des gouvernements de couvrir les coûts de la présence de la FAO sur leur territoire (sauf dans le cas des pays les moins avancés).

De nombreux gouvernements contribuent déjà généreusement à la prise en charge des dépenses des bureaux des représentants de la FAO, soit moyennant la contribution de contrepartie en espèces des gouvernements (CCEG) soit par des contributions en nature, telles que des locaux, du personnel et de l'équipement. Cependant, les contributions ne sont pas toujours en rapport direct avec le niveau de développement des pays eux-mêmes et elles ont été établies au terme de négociations relatives aux accords avec les pays hôtes qui ont eu lieu pour la plupart à la fin des années 70. La volonté de certains pays de contribuer à ces dépenses a été confirmée par l'établissement de fonctionnaires techniques détachés/représentants de la FAO, dispositif où les gouvernements couvrent intégralement les dépenses du bureau à l'exception de celles du représentant de la FAO depuis quelques années. L'augmentation des contributions des gouvernements à l'établissement et au fonctionnement des bureaux des représentants de la FAO par des ressources humaines et matérielles devrait être encouragée.