

t. 816-4 - PA/LAE

Berne, le 7 mars 1990

AU COMITE DE PROGRAMMATION

Proposition concernant notre aide associée avec la FAO, tenant compte des réformes au sein de cette organisation

Globalement on peut considérer que les 3/4 des mesures de réforme proposées par le Groupe de Camberley ont été approuvées par la Conférence générale de la FAO de novembre 1989. Celles qui nous intéressent ici se regroupent sous quatre titres:

1. Le renforcement de l'activité de la FAO en matière de politiques agricoles
2. L'orientation du programme de terrain par les pays membres
3. Le renforcement de la capacité des représentants de la FAO dans les pays
4. La concentration plus prononcée sur des priorités

En annexe, sous chacun de ces titres, se trouve résumé la substance qu'il recouvre. En annexe également est évoqué le fait que la mise en oeuvre des réformes est partiellement hypothéquée par une divergence de vues relative aux ressources.

Volume de notre aide associée

Tant que nous n'avons pas la preuve que la mise en oeuvre des réformes s'effectue à une cadence adéquate, il serait bon d'adopter une certaine retenue dans les engagements pour de nouveaux projets. (Ceci nous arrange évidemment aussi en raison des contraintes actuelles de notre planification financière).

Il conviendrait que le flux actuel de 8-9 millions par an n'augmente pas. Sur les 13 projets "actifs" plusieurs sont en train de se terminer. Il y a donc la place pour quelque nouveaux projets sans augmenter le volume total.

Nature des nouveaux projets

Il y a 13 ans nous avons choisi de concentrer notre aide associée sur 4 programmes techniques de la FAO dont la liste a été modifiée partiellement au fil des ans pour être ces dernières années la suivante: développement forestier y compris lutte contre l'érosion; sécurité alimentaire; semences; formation en matière de formulation, de suivi et d'analyse des projets agricoles. Pour l'avenir il conviendrait de superposer à ce choix un critère de méthode, qui correspond à la fois aux principes de la DDA et aux réformes que nous voulons pour la FAO: pour qu'un projet soit acceptable par la DDA, il faudrait qu'il fasse partie d'un programme sous-sectoriel par pays à la façon de ceux que promeut le Plan d'Action Forestier Tropical (PAFT). Selon cette approche le gouvernement concerné, la FAO et les donateurs multilatéraux et bilatéraux intéressés, s'associent pour analyser le sous-secteur, en définir le développement à long terme et en programmer le financement interne et externe à moyen terme (par ex. 5 ans), tout ceci en conformité avec le plan macro-économique du pays. L'intérêt de cette approche est évident si l'on songe à la coordination et à la recherche d'effets durables.

A part le PAFT, un programme similaire pour la sécurité alimentaire (PASA) est en train d'être mis sur pied. La Suisse appuyée par d'autres pays, a proposé que graduellement 3 ou 4 autres plans d'action sous-sectoriel du même type soient établis et qu'en fin de compte environ 90% du programme de terrain de la FAO soit traité sous cette forme. Pour ces prochains temps, nous servirions au mieux nos propres principes et les réformes de la FAO en acceptant de nouveaux projets dans le cadre du PAFT et du nouveau PASA et seulement dans ce cadre-là, tant que d'autres plans d'action sous-sectoriels de ce type n'existent pas.

Les projets en cours, y compris leurs futures phases, ne seraient pas touchés par cette mesure de concentration, pas plus que des projets sur lesquels des pourparlers auraient été entamés avant l'approbation de la présente proposition. Les contributions d'aide d'urgence échapperaient également à cette mesure de concentration.

Affaires multilatérales

R. Pasquier

Décision du Directeur

Vu ce qui précède, il est décidé que:

- Les futurs projets d'aide associée avec la FAO devront se situer dans des programmes sous-sectoriels coordonnés selon le modèle du Plan d'action pour la forestie tropicale (PAFT). Jusqu'à nouvel avis seuls le PAFT et le nouveau Programme d'assistance à la sécurité alimentaire offrent un tel cadre.
- Les projets en cours, les projets dont la discussion a commencé avant la date de la présente décision et les contributions d'aide d'urgence échappent à cette mesure de concentration.
- La Section des affaires multilatérales devra être informée de toute nouvelle idée de projet d'aide associée avec la FAO; elle est chargée de veiller à la cohérence de l'ensemble des démarches de la DDA à l'égard de la FAO. En outre elle assurera la coordination avec les autres offices fédéraux concernés.

F.R. Staehelin

Annexe: mentionnée

Principales réformes approuvées et appréciées ci-après surtout dans l'optique de la DDA

1. Le renforcement de l'activité de la FAO en matière de politiques agricoles. Depuis 14 ans cette activité avait baissé, suite au peu d'intérêt qu'y montraient la majorité des pays membres et le directeur général. La FAO n'a pas su prendre la balle au vol lorsqu'il est apparu que la plupart des p.e.d. plongeant dans la crise économique, avaient plus besoin de réajustement de leur politique agricole que d'assistance au niveau des techniques agricoles. Un consensus sur cette réforme a été atteint à l'occasion de la session du Conseil de juin 1989, et à ce jour l'activité de la division compétente à Rome a déjà augmenté de 50 % par rapport à son niveau de 1988, moyennant une augmentation de son personnel et un recours accru aux consultants. Cette activité sera intégrée aux exercices plus étendus d'assistance aux réformes économiques dans les pays, coordonnés par la Banque mondiale et le PNUD.
2. L'orientation du programme de terrain de la FAO par les pays membres. Les activités de terrain sont venues s'ajouter après coup aux fonctions originaires de la FAO. Elles ont été traitées de manière empirique entre les financeurs, le Secrétariat de la FAO et les pays récipiendaires, même après qu'elles eurent atteint un volume supérieur à celui des activités générales financées au titre du Programme ordinaire. Cette expansion empirique a conduit à un très grand nombre de petits projets n'obéissant pas à une priorisation suffisante. Dorénavant, le programme de terrain sera orienté, en ce qui concerne les politiques à suivre et les relations avec les agences de financement, par les organes directeurs et sera examiné par divers comités existants, selon leur compétence respective.

Cette décision est satisfaisante pour l'essentiel, bien qu'avec les autres pays du Groupe de Camberley la Suisse aurait préféré que soit créé un comité des activités opérationnelles. Mais cette modalité pourrait revenir sur le tapis suivant le sort qui sera fait à l'Assemblée générale des N. U. à la proposition qu'elle examine concernant la création, dans toutes organisations internationales ayant des activités de développement, d'un "sous-comité des activités opérationnelles".

3. Le renforcement de la capacité des représentants de la FAO dans les pays. Les mesures prévues à cet effet sont une plus grande délégation de compétence, le choix de représentants plus qualifiés et dans certains cas l'affectation de personnel supplémentaire.
4. La concentration plus prononcée sur des priorités. A cet effet on tiendra compte des avantages comparatifs de la FAO, on aura recours à la planification glissante sur 6 ans et, sur le terrain, aux programmes d'action spéciaux, de préférence ceux du type TFAP.
5. Un nouveau processus de préparation du Programme de Travail et Budget. Celui s'étalera sur les 2 ans qui précèdent son approbation et fera appel à la participation plus prononcée de diverses instances intéressées, notamment les conférences régionales. Il continuera à être appliqué à titre expérimental durant un deuxième biennium. Aux yeux des Etats Unis qui l'ont proposé, il vise évidemment en premier à limiter la croissance du budget. A nos yeux son intérêt devrait être plus encore d'éviter que tous les 2 ans la Conférence dépense le gros de ses énergies à des conflits sur le niveau du budget - qui selon la nouvelle formule devrait être déjà agréé à l'avance - et puisse concentrer son attention sur le contenu du Programme et donner les directives nécessaires au Secrétariat.

Commentaires

Toutefois ces résultats sont partiellement hypothéqués par des carences de ressources. Le Directeur général a réussi à convaincre la majorité des délégués que sur les 36 mesures que comporte le train de réformes accepté, 17 exigent des ressources financières supplémentaires et que ces ressources feront défaut tant que les arriérés de contributions seront aussi massifs. Les pays du Groupe de Camberley ainsi que la France, n'ont pas accepté cette interprétation et ont considéré que toutes les mesures devaient être appliquées quelles que soient les ressources disponibles.

Sur les 3 propositions de réformes que la Suisse avait avancées en été 1987, deux sont donc acceptées dans une assez large mesure (activité accrue en ce qui concerne les politiques agricoles dans les p.e.d., orientation du programme de terrain). La 3e, portant sur le rôle des organisations paysannes avait déjà été écartée à la Conférence de novembre 1987.