

**EXAMEN DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR
L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO)**

Établi par

Armando Duque González

Francesco Mezzalama



Genève 2002

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Sigles		iv
RÉSUMÉ: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		v
INTRODUCTION	1-6	1
I. PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGÉTISATION, SUIVI ET ÉVALUATION	7-29	2
A. Nouveaux concepts, nouveaux instruments.....	7-11	2
B. Intégration du processus de programmation dans le respect des Spécificités sectorielles et régionales	12-19	3
C. Évaluation des résultats et établissement de rapports.....	20-26	5
D. Assurer l'acceptation au niveau de l'Organisation	27-29	6
II. SYSTÈMES DE GESTION GÉNÉRALE	30-56	7
A. Rationalisation des structures et de la prise de décisions, Et délégations de pouvoirs.....	31-43	7
B. Systèmes d'information de gestion.....	44-56	10
III. DÉCENTRALISATION	57-94	13
A. Les différentes étapes du processus.....	59-62	14
B. Redéfinir la mission des bureaux régionaux.....	63-73	14
C. Donner aux représentants de la FAO les moyens de remplir leur mandat	74-86	17
D. Examen du réseau des bureaux de pays	87-94	19
IV. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	95-122	22
A. Établir un climat de confiance et renforcer l'autorité	95-102	22
B. Stabiliser, diversifier et rajeunir les effectifs	103-114	23
C. Restructuration de l'organisation des carrières.....	115-122	26
V. CONTRÔLE INTERNE ET EXTERNE	123-133	29
A. Contrôle interne	123-131	29
B. Contrôle externe	132-133	30

SIGLES

AFF	Division des finances
AFH	Division de la gestion des ressources humaines
CCI	Corps commun d'inspection
DPAI	Domaine prioritaire pour une action interdisciplinaire
ERP	Système de planification des ressources d'entreprise
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAOR	Représentations de la FAO (bureaux de pays)
FAS	Système de comptabilité de terrain
FPMIS	Système d'information sur la gestion du Programme de terrain
FRN	Fonctionnaire recruté sur le plan national
HRC	Comité des ressources humaines
MSS	Service d'appui à la gestion
MSU	Unité administrative de soutien
OCD	Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PBE	Bureau du programme, du budget et de l'évaluation
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PIRES	Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la présentation de rapports sur son exécution
PLANSYS	Système automatisé de planification des programmes
PMT	Plan à moyen terme
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPAB	Conseil de direction
PTB	Programme de travail et budget
TC	Département de la coopération technique
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WAN	Grand réseau de communication

RÉSUMÉ: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

OBJECTIF:

Examiner les pratiques de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en matière d'administration et de gestion, afin d'identifier les éléments susceptibles d'être améliorés, à la lumière du processus de réforme passé, en cours et futur de l'Organisation.

PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGÉTISATION, SUIVI ET ÉVALUATION (CHAPITRE I)

A. La FAO a entamé une vaste réforme de son cycle de programmation, en adoptant un Cadre stratégique à long terme et un Plan chenille à moyen terme, qui traduit ces stratégies en un programme sur six ans articulé en entités de programme. Des efforts ont également été déployés afin de renforcer le processus de planification des tâches au niveau des départements et pour mettre au point un nouveau système d'évaluation reposant sur une autoévaluation par les gestionnaires.

B. Les principaux enjeux attachés à l'élaboration et à la mise en œuvre du nouveau cadre tiennent à la nécessité de concilier les objectifs stratégiques intersectoriels de l'Organisation et la structure sectorielle du Secrétariat, et de trouver un compromis entre la nature intégrée du cadre de programmation et les priorités spécifiques de chaque région. Si des efforts notables ont été faits pour identifier des domaines prioritaires pour une action interdisciplinaire (DPAI), en revanche peu de mesures ont été prises pour en faciliter la mise en œuvre, et l'évaluation des progrès réalisés dans ces domaines demeure particulièrement complexe.

C. D'autre part, la mise en œuvre intégrale d'une programmation axée sur les résultats au sein de la FAO se heurte à des difficultés au niveau de l'élaboration d'indicateurs efficaces et d'objectifs quantifiables pour les réalisations qui ne peuvent pas toujours être directement attribuables au Secrétariat. Une culture centrée sur les résultats doit encore être véritablement établie au niveau de l'Organisation et une formation plus complète s'avère nécessaire concernant les concepts et les outils associés à une programmation de ce type, en particulier dans les bureaux décentralisés.

RECOMMANDATION 1

Le Directeur général devrait veiller à ce que:

- a) **des efforts continuent d'être déployés pour élaborer des indicateurs et des objectifs précis en matière de rendement, et déterminer ce dont le Secrétariat peut être directement tenu pour responsable;**
- b) **les liens entre les activités indiquées dans les programmes de travail opérationnels au niveau des départements, et les objectifs stratégiques généraux, soient clairement identifiés;**
- c) **des mécanismes de suivi et de responsabilisation soient établis pour assurer la mise en œuvre des domaines prioritaires pour une action interdisciplinaire (DPAI) (voir par. 13-25).**

RECOMMANDATION 2

Le Directeur général devrait assurer la pleine acceptation et mise en œuvre du nouveau processus de programmation au niveau de l'Organisation, et cela par le biais d'un programme de formation poussée à l'intention des gestionnaires et du personnel concerné, au siège et dans les bureaux régionaux, qui devrait:

- a) **mettre en relief les approches interdisciplinaires, ainsi que les principes généraux d'une programmation axée sur les résultats;**
- b) **conférer des compétences spécifiques, notamment pour la formulation d'objectifs et d'indicateurs, et des techniques d'autoévaluation (voir par. 27-29).**

SYSTÈMES DE GESTION GÉNÉRALE (CHAPITRE II)

D. D'importants changements ont par ailleurs été apportés à partir de 1994 à la structure d'organisation et de gestion de la FAO, dans le but de la simplifier et de la clarifier. Certains d'entre eux, notamment la création d'unités administratives de soutien (MSU) dans chaque département, puis leur démantèlement, ont constitué au départ une cause d'instabilité et de désordre, bien qu'ils aient permis au bout du compte de réaliser des économies de coût. Si ces changements administratifs et structurels répondaient pour la plupart au désir d'améliorer l'efficacité et à la nécessité de réduire les coûts, ils ont également été largement influencés par les choix hâtifs du Secrétariat concernant les systèmes automatisés d'information sur la gestion et par les graves pénuries de fonds auquel celui-ci s'est heurté dans le développement de ces systèmes.

E. Les besoins en matière de consultation, de gestion du changement, de formation et d'encadrement, ont certainement été sous-estimés, avec une allocation insuffisante de ressources pour l'élaboration et la mise en œuvre du projet de substitution des systèmes d'information traditionnels de l'Organisation par les applications Oracle. En particulier, l'impact des changements liés à Oracle – au niveau à la fois de la nature des tâches du personnel de soutien et des relations entre le siège et les bureaux décentralisés – doit encore être analysé d'une manière approfondie. Les modifications apportées aux structures et aux processus ayant souvent été précipitées pour des raisons budgétaires, leur mise en œuvre n'a été précédée d'aucune étude attentive des processus qui pouvaient être simplifiés et des décisions susceptibles d'être déléguées utilement. D'autre part, les outils de communication et de coordination disponibles n'ont pas été utilisés à plein et n'ont de ce fait pas apporté de modifications sensibles au caractère centralisé de la prise de décisions au niveau du Secrétariat, malgré d'apparents efforts pour une délégation accrue des pouvoirs.

RECOMMANDATION 3

Le Directeur général devrait:

- a) **inviter les représentants régionaux à participer, du moins par rotation, aux réunions du Conseil de direction (à cet effet, on pourrait envisager de recourir à des vidéoconférences);**
- b) **étudier des solutions permettant d'assurer, au besoin, une diffusion plus vaste et plus systématique des résultats de ces réunions (voir par. 32-33 et 71).**

RECOMMANDATION 4

Le Directeur général devrait préparer un plan d'action général pour la délégation de pouvoirs et de responsabilités aux gestionnaires, au siège et dans les bureaux décentralisés, et prévoyant notamment:

- a) **une définition claire des domaines de responsabilité nécessitant un pouvoir administratif centralisé;**
- b) **une répartition claire des responsabilités et une description des voies de communication entre les divers services administratifs centraux (notamment la Division des finances (AFF), la Division de la gestion des ressources humaines (AFH), le Service d'appui à la gestion (MSS) et l'Unité administrative de soutien (MSU) du Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées);**
- c) **un système de responsabilisation transparent et détaillé;**
- d) **un calendrier précis des activités de mise à jour et de simplification des instructions administratives importantes (voir par. 34-43).**

RECOMMANDATION 5

Le Directeur général devrait veiller à ce que les bureaux détachés du siège soient dûment consultés pour la définition des exigences fonctionnelles attachées à la conception des systèmes prévus dans la deuxième phase du projet Oracle, et en particulier pour l'élaboration des modules relatifs aux ressources humaines et aux états de paie (voir par. 48 et 65).

RECOMMANDATION 6

Le Conseil pourra s'il le souhaite approuver les propositions présentées dans le Plan à moyen terme 2004-2009 concernant l'introduction d'une budgétisation des investissements visant à assurer un financement suffisant et stable pour le développement des systèmes administratifs à l'échelle de l'Organisation.

DÉCENTRALISATION (CHAPITRE III)

F. Dans le cadre de la politique de décentralisation approuvée par le Conseil en 1994, des changements clés se sont produits dans les huit dernières années concernant la répartition des responsabilités et des ressources entre les trois niveaux de l'Organisation, c'est-à-dire au siège, à l'échelon régional et dans les pays. Dans la phase initiale, le passage des fonctions de pertinence directement régionale du siège aux bureaux régionaux, accompagné d'un renforcement considérable de leurs ressources humaines grâce au transfert et au recrutement de personnel, a permis à ces bureaux de développer une capacité opérationnelle notable.

G. Il a toutefois été décidé par la suite de décentraliser davantage les responsabilités opérationnelles pour les projets nationaux en les transférant aux bureaux des représentants de la FAO dans les pays (FAOR), et de diminuer en conséquence les ressources allouées aux bureaux régionaux, principalement dans le but de réduire les dépenses de soutien au programme de terrain. Les attributions des bureaux régionaux sont ainsi devenues incertaines. Parallèlement, le niveau du soutien administratif et opérationnel que les bureaux régionaux sont tenus d'apporter aux Représentants de la FAO est resté essentiellement inchangé en raison du caractère insuffisant des ressources initialement allouées à ces derniers et notamment de leur incapacité d'accéder au système d'information principal de l'Organisation.

H. D'autre part, les limites de la délégation de pouvoirs aux représentants régionaux, ainsi que le langage confus et contradictoire employé dans le document interne principal définissant leurs responsabilités, ont constitué une entrave à leur capacité de remplir efficacement leurs tâches. Ainsi, la décentralisation des activités de l'Organisation s'est limitée de fait à leurs aspects opérationnels et parfois administratifs, les décisions stratégiques demeurant solidement centralisées au siège.

RECOMMANDATION 7

Le Directeur général devrait procéder sans plus tarder à un examen des mandats des bureaux régionaux, de même que des ressources et des pouvoirs qui leur sont conférés, en considérant notamment:

- a) une évaluation du processus de décentralisation des responsabilités opérationnelles aux Représentants de la FAO au cours des trois dernières années;**
- b) la nécessité de maximiser les synergies au niveau régional, notamment pour ce qui concerne le programme de terrain;**
- c) la nécessité d'assurer une véritable décentralisation du processus de prise de décisions au sein de l'Organisation, et de fournir aux représentants régionaux de nouvelles occasions d'apporter une importante contribution à ce processus;**
- d) les pratiques suivies dans les autres organisations des Nations Unies;**
- e) la nécessité de mettre à jour, de rendre plus claire et de réviser en conséquence la Circulaire sur les responsabilités et les rapports hiérarchiques, en consultation avec les bureaux décentralisés (voir par. 63-73).**

RECOMMANDATION 8

Les bureaux des Représentants de la FAO devraient être dotés de ressources humaines adéquates et recevoir les indications nécessaires pour pouvoir s'acquitter de leurs tâches, et le Directeur général devrait en particulier:

- a) **mettre au point une description type des compétences, des capacités et de l'expérience dont les Représentants de la FAO doivent être dotés;**
- b) **veiller à ce que la sélection des représentants soit un processus ouvert et équitable, qui tienne dûment compte de l'expérience acquise au sein du système des Nations Unies;**
- c) **assurer la conclusion rapide du projet d'établissement d'un grand réseau de communication, ainsi que la disponibilité en ligne des manuels administratifs avec des fonctions de recherche;**
- d) **organiser des réunions régionales périodiques des Représentants de la FAO (voir par. 74-86).**

I. Alors que les États membres attendent de l'Organisation qu'elle soit en mesure de travailler avec chacun d'entre eux, et que plusieurs pays ont demandé une véritable représentation de la FAO sur leur territoire, les contraintes budgétaires actuelles ne permettent toutefois aucun élargissement du réseau de terrain pour lequel les ressources sont déjà trop limitées. Bien que le Secrétariat attribue de nouvelles ressources aux Représentants de la FAO en vertu d'un nouveau mécanisme de distribution des recettes perçues au titre des dépenses d'appui, et que des fonds supplémentaires soient alloués à des fins de formation, des moyens additionnels importants seraient néanmoins nécessaires pour mettre en œuvre toutes les améliorations requises ne serait-ce que pour permettre aux Représentants de la FAO de fonctionner d'une manière efficace. La localisation et la nature de la représentation de la FAO dans les pays devraient donc être réexaminées sur la base de critères objectifs préétablis.

RECOMMANDATION 9

Le Conseil pourra s'il le souhaite définir une série de critères objectifs pour pouvoir déterminer la nature et l'ampleur de la représentation de la FAO dans les pays. Ces critères devraient tenir compte non seulement des besoins spécifiques des pays tels qu'ils sont mesurés par leurs indicateurs du développement humain et leur qualité de pays à faible revenu et à déficit vivrier, mais aussi du rapport coût-efficacité des activités de la FAO à l'échelon national. Ces critères devraient donc comprendre:

- a) **le niveau des programmes et des activités prévus dans les pays;**
- b) **le rapport entre les coûts de fonctionnement et les ressources globales du programme;**
- c) **les ressources extrabudgétaires attendues pour chaque représentation de la FAO;**
- d) **la nature et le degré des services techniques et administratifs susceptibles d'être fournis par le système du Coordonnateur résident des Nations Unies;**
- e) **la nature et le niveau d'activités des autres partenaires de la FAO (par exemple des comités nationaux, s'il y a lieu) au niveau des pays.**

Une fois ces critères adoptés, le Conseil souhaitera peut-être demander au Directeur général de procéder à un examen du réseau de la FAO dans les pays, qui devrait couvrir les bureaux de liaison et tenir compte des résultats d'une étude en cours du mécanisme des Correspondants nationaux (voir par. 87-94).

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (CHAPITRE IV)

J. Au terme de près d'une décennie de compressions budgétaires, qui se sont traduites par une réduction des effectifs et des possibilités de promotion amoindries, le personnel de l'Organisation doit aujourd'hui être assuré que son point de vue et ses propositions seront pris en compte au moment de la formulation de nouvelles politiques alors que le Secrétariat entame la réforme si nécessaire de la gestion des ressources humaines au sein de la FAO. Une compréhension réelle de l'objet et de la nature des réformes qui doivent maintenant être menées à bien d'une façon complète et avec décision, et un sentiment commun d'appartenance à l'égard des nouvelles politiques et procédures, faciliteront leur mise en œuvre et en maximiseront l'impact.

RECOMMANDATION 10

Le Directeur général devrait:

- a) **mettre en place un groupe de travail constitué de spécialistes en gestion des ressources humaines et de gestionnaires de programmes, et chargé de préparer, dans le cadre d'un mandat limité dans le temps, un plan d'action global pour la réforme des politiques et des pratiques relatives à la gestion des ressources humaines;**
- b) **envisager de permettre aux représentants du personnel de participer pleinement, ou du moins d'avoir un accès direct à ce groupe de travail;**
- c) **recommencer à rencontrer personnellement, et à des intervalles raisonnables, les représentants des associations du personnel reconnues (voir par. 95-102).**

K. Malgré l'importante réduction du nombre total de postes budgétisés au cours de la dernière décennie, le taux des vacances de poste au sein du Secrétariat de la FAO est resté constamment élevé, surtout au niveau du cadre organique, par effet de divers facteurs:

- la centralisation persistante du processus de recrutement;
- une sous-utilisation des fonds destinés au personnel dans le but de réaliser des économies budgétaires; et
- un recours généralisé à du personnel temporaire et à des ressources humaines hors personnel (par exemple à des consultants et à des experts retraités).

L. Les retards dans la dotation des postes freinent l'arrivée de jeunes cadres et de femmes, ralentissant ainsi le rajeunissement nécessaire des effectifs de l'Organisation et la diversification des ressources humaines par sexe. La politique du Secrétariat concernant l'engagement des conjoints pourrait également constituer une entrave au recrutement et au maintien des femmes au niveau du cadre organique. D'autre part, il est nécessaire de donner à l'ensemble du personnel de meilleures perspectives de carrière et d'élaborer une politique qui en favorise la mobilité et soit ainsi davantage au diapason des efforts de décentralisation déployés par l'Organisation.

RECOMMANDATION 11

À court terme, et afin de:

- **réduire le nombre excessif de postes vacants,**
- **d'accélérer le processus de recrutement, et**
- **de fournir au Secrétariat des effectifs plus souples, plus dynamiques et plus réceptifs,**

Le Directeur général devrait:

- a) **charger la Division de la gestion des ressources humaines de publier sous forme électronique et sur papier, un recueil de toutes les vacances de poste actuelles, et demander aux départements et aux bureaux de procéder sans tarder à la publication des postes à pouvoir;**
- b) **envisager de déléguer aux représentants régionaux – à titre pilote et avec des instructions et un suivi adéquats de la part des départements situés au siège – le pouvoir de présenter des candidats pour les postes permanents à pourvoir dans les bureaux régionaux jusqu'au niveau P-4;**
- c) **veiller à ce que les consultants et les experts retraités ne constituent pas une alternative de longue durée au recrutement de personnel permanent, et indiquer au Conseil quelle a été au cours des deux derniers exercices biennaux la proportion de personnes recrutées parmi celles qui avaient été engagées au préalable en qualité de consultants par les départements auprès desquels elles sont actuellement en poste;**
- d) **procéder à une analyse coûts-avantages de l'établissement d'un système de mobilité dirigée pour les fonctionnaires du cadre organique (voir par. 103-109 et 115-121).**

RECOMMANDATION 12

Afin d'améliorer l'équilibre hommes-femmes parmi le personnel du cadre organique du Secrétariat, et pour donner suite aux déclarations de principe du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, le Directeur général devrait modifier le règlement du personnel et les sections pertinentes du Manuel administratif qui interdisent l'engagement des conjoints des fonctionnaires (voir par. 110-114).

CONTRÔLE INTERNE ET EXTERNE (CHAPITRE V)

M. La Charte du Bureau de l'Inspecteur général, présentée en 2000, offre la plupart des garanties d'indépendance opérationnelle que les États Membres attendent des services de contrôle interne dans les organisations des Nations Unies, ainsi que des filières adéquates pour la présentation des rapports. La dotation en personnel et la structure du Bureau, avec un taux relativement élevé de vérificateurs par rapport au personnel et le détachement de vérificateurs résidents auprès des bureaux régionaux, offrent également une base solide pour que l'Inspecteur général puisse exercer ses fonctions avec efficacité. Le fait que le Directeur général ait chargé son Directeur de Cabinet de donner suite aux recommandations découlant de la vérification des comptes, montre bien l'importance qu'il attache à cette fonction de contrôle. Après avoir accordé à l'Inspecteur général plusieurs prolongations de service au-delà de l'âge normal de retraite, le Directeur général a maintenant mis en route le processus de sélection de son successeur.

N. Les inquiétudes exprimées par certains États Membres quant aux modalités de nomination du Commissaire aux comptes peuvent être en partie liées à l'absence de limites formelles au mandat de ce dernier, ainsi qu'à la nécessité d'assurer une rotation raisonnable tout en préservant le niveau de continuité voulu.

RECOMMANDATION 13

Le Conseil souhaitera peut-être envisager de recommander à la Conférence une modification du Règlement financier de l'Organisation, afin d'introduire des limites au mandat du Commissaire aux comptes (voir par. 132-133).

INTRODUCTION

1. Comme la plupart des autres organisations du système des Nations Unies, la FAO a connu des changements majeurs depuis le début des années 90. Cette réforme globale, qui visait à donner une plus grande cohérence aux activités de l'Organisation et à définir une vision stratégique pour l'avenir, tout en améliorant la gestion des ressources, a touché la structure même de la FAO, ses mécanismes de gouvernance et ses procédures opérationnelles. Des gains d'efficacité ont été réalisés et les effectifs ont été considérablement réduits, en particulier au siège. Une série de mesures ont été adoptées en 1994 et beaucoup d'autres ont été mises au point dans les années qui ont suivi, mais d'importants changements sont encore envisagés ou se trouvent en voie de réalisation. Étant donné l'ampleur et la complexité de ces changements, et la capacité d'assimilation réduite de l'Organisation en ces temps de fortes compressions budgétaires, un certain nombre de discordances sont apparues entre les principes sous-jacents de la réforme et leur mise en application effective.

2. Le présent examen de la FAO par le Corps commun d'inspection (CCI) tente d'évaluer les résultats effectifs des changements entrepris jusqu'à présent. L'espoir est qu'il puisse également apporter une contribution utile au processus actuel de transformation de l'Organisation. S'il est clair qu'une réforme est un processus continu et non pas un fait épisodique, le rapport donne une image de l'Organisation à un moment donné, à la mi-2002, même si les faits nouveaux survenus durant la préparation du rapport ont été pris en compte dans la mesure du possible.

3. Le présent rapport est le cinquième d'une série d'examen approfondis de la gestion et de l'administration des institutions spécialisées des Nations Unies. Le premier rapport qui portait sur l'Organisation internationale du travail (OIT), a été publié en 1999¹, le deuxième concernant l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) en 2000²; deux autres rapports ont été publiés en 2001, respectivement sur l'Union internationale des télécommunications (UIT)³ et sur l'Organisation mondiale de la santé (OMS)⁴. Le présent examen s'appuie sur l'expérience acquise par le CCI dans la préparation des précédents rapports et il tient compte, à des fins de référence, des pratiques des organisations examinées et d'autres institutions du système des Nations Unies sans oublier pour autant que celles-ci ont chacune un mandat spécifique et leurs propres particularités.

4. Après avoir procédé à une étude approfondie sur documents, les Inspecteurs se sont rendus en mission au siège de la FAO ainsi que dans deux des bureaux régionaux de l'Organisation, deux bureaux de représentants dans les pays et un bureau de liaison⁵. Des informations ont également été recueillies auprès d'un autre bureau régional au moyen d'un questionnaire. Les Inspecteurs ont ainsi été en mesure d'examiner une vaste documentation publique, ainsi que d'autres données et informations fournies par le Secrétariat. Sur la base de cet examen, ils ont décidé que le rapport porterait essentiellement sur les éléments suivants: planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation; systèmes de gestion générale; décentralisation; gestion des ressources humaines; et contrôle interne et externe.

5. Dans chacun de ces domaines, le rapport met en relief les points sur lesquels le Corps commun d'inspection pensait pouvoir apporter une contribution utile, sachant que d'autres questions ont déjà été largement traitées par le Commissaire aux comptes, par le Bureau de l'Inspecteur général, par le Service de l'évaluation ou encore par le CCI lui-même.

6. Les inspecteurs souhaitent adresser leurs remerciements à tous ceux qui les ont aidés à établir le présent rapport, en particulier aux fonctionnaires de la FAO avec lesquels ils ont eu des entretiens et à ceux qui les ont aidés à organiser leurs missions au siège et sur le terrain. Ils sont particulièrement reconnaissants pour la coopération offerte par tant de personnes et dont ils ont bénéficié dans leur tâche.

¹ JIU/REP/99/4.

² JIU/REP/2000/4.

³ JIU/REP/2001/3.

⁴ JIU/REP/2001/5.

⁵ Les bureaux régionaux visités ont été le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique et le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Les Inspecteurs se sont également rendus auprès des représentations de la FAO à New Delhi et à Lima, et ont visité le Bureau de liaison de New York.

I. PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGÉTISATION, SUIVI ET ÉVALUATION

A. Nouveaux concepts, nouveaux instruments

7. L'adoption à grande échelle d'une planification stratégique avancée et de principes de budgétisation axés sur les résultats, est probablement le changement le plus important, du moins en termes conceptuels, enregistré au niveau de la gestion de la FAO depuis 1994. En 1997, la Conférence a décidé de procéder au lancement d'un processus révisé visant à remplacer le document budgétaire biennal traditionnel et le Plan à moyen terme sur six ans, par une série de documents mieux articulés, accompagnés d'une stratégie de programmation avancée. Le premier de ces documents est le Cadre stratégique de la FAO, adopté par la Conférence à sa session de 1999. Couvrant la période 2000-2015, il établit les grandes orientations stratégiques de l'Organisation à plus longue échéance et identifie douze objectifs stratégiques et six grandes questions stratégiques de nature intersectorielle. Alors que les conférences mondiales des années 90 et le Sommet du millénaire tenu aux Nations Unies en septembre 2000, ont abouti à l'adoption de déclarations de grande portée et d'objectifs à long terme pour l'ensemble du système des Nations Unies, la FAO s'est distinguée en énonçant clairement, par un seul document intégré, ses propres objectifs stratégiques fondamentaux pour les quinze années à venir.

8. Le Plan à moyen terme pour 2002-2007, approuvé par le Conseil en novembre 2000, traduit le Cadre stratégique en un programme sur six ans, articulé en entités de programme plutôt qu'en programmes et sous-programmes comme auparavant. Pour chacune de ces entités, qui rentrent dans trois catégories (projets techniques, activités de programme continues et accords de services techniques), le Plan fournit la justification, l'objectif, les principaux produits ainsi que des indicateurs, en précisant également le calendrier d'exécution et les ressources totales nécessaires. Le premier Plan à moyen terme à adopter ce nouveau format et une approche axée sur les résultats couvrait la période 2002-2007, mais il s'agit d'un plan chenille, qui est mis à jour tous les deux ans sur la base des résultats des rapports d'évaluation et d'exécution. La deuxième version, qui couvre la période 2004-2009, a été publiée en août 2002. Le Programme de travail et budget (PTB) pour l'exercice biennal en cours (2002-2003), présenté à la Conférence à sa vingt et unième session, s'appuie sur le Plan à moyen terme 2002-2007.

9. Une fois le programme de travail biennal adopté, les gestionnaires de programmes au niveau opérationnel doivent en ventiler les activités à mettre en œuvre chaque année, compte tenu des ressources disponibles. Dans les départements, les unités de coordination du programme interviennent dans la préparation des programmes de travail annuels et en suivent l'exécution. Le Secrétariat annonce que de nouvelles améliorations seront apportées à cette étape du processus de programmation en 2002, avec la fourniture aux gestionnaires de nouveaux outils et de directives pour la planification des tâches. Ceux-ci recevront en particulier des applications pratiques qui leur permettront de mieux surveiller les produits et services grâce à une trousse d'outils de gestion du programme départemental⁶.

10. Enfin, le dernier élément de ce processus de planification amélioré est un système d'évaluation révisé, basé en bonne partie sur un processus d'autoévaluation, c'est-à-dire sur une évaluation systématique de l'ensemble des opérations par les gestionnaires eux-mêmes. Ainsi, si le Service de l'évaluation du Bureau du programme, du budget et de l'évaluation (PBE) continuera à servir de centre de liaison en fournissant aux gestionnaires de programmes des directives méthodologiques et en préparant des rapports de synthèse périodiques, et conservera la responsabilité des évaluations thématiques et de programme, ainsi que celle des évaluations du programme de terrain, les unités joueront toutes un rôle actif dans le nouveau régime d'évaluation. Les gestionnaires devront notamment procéder à une évaluation préalable des résultats de l'exécution des programmes, de même qu'à une autoévaluation du programme de travail ordinaire (et ce, à raison d'au moins une fois tous les trois exercices biennaux)⁷. Pour cette dernière, la participation d'un élément externe est prévue, généralement par le biais de groupes d'examen par les pairs.

⁶ PC 87/6.

⁷ Le renforcement du système d'évaluation de la FAO, Bulletin du Directeur général, DGB n° 2001/33 (novembre 2001).

11. De nouveaux instruments informatisés sont actuellement à l'étude pour la mise en œuvre de ce système, et des fonds (475 000 dollars E.-U.) ont été prévus dans le Programme de travail et budget pour le remplacement du système actuel de planification et de budgétisation du programme (PLANSYS). L'objectif de ce projet, dont la réalisation prévue au cours de l'exercice 2000-2001 a été reportée et qui permettra de mettre en place un nouveau Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la présentation de rapports sur son exécution (PIRES), couvre l'ensemble du cycle de gestion du programme: planification stratégique, programmation et budgétisation, planification et suivi des tâches, et évaluation et établissement de rapports. Le Secrétariat affirme que la fonctionnalité de base assurée par l'application PLANSYS sera remplacée d'ici à la fin de 2002, et que les retombées de l'investissement dans le système PIRES se traduiront dès 2002 par des processus plus efficaces de planification et d'établissement de rapports au niveau de l'Organisation. Le Rapport d'évaluation du programme pour l'exercice biennal 2000-2001a donc été préparé en utilisant la système PIRES pour recueillir des données sur la mise en œuvre des résultats du Programme de travail et budget. De même, la préparation du PTB pour l'exercice biennal 2004-2005 s'appuiera sur un nouveau module budgétaire du système PIRES, qui était en cours de mise au point au moment de la rédaction du présent rapport⁸.

B. Intégration du processus de programmation dans le respect des spécificités sectorielles et régionales

12. La FAO a donc entamé une vaste réforme de l'ensemble de son cycle de programmation. Certes, il est encore trop tôt pour pouvoir véritablement mesurer la façon dont ces changements affecteront le processus de programmation et notamment le régime d'établissement de rapports et d'évaluation, étant donné que le premier PTB à évaluer dans sa nouvelle présentation est celui de l'exercice en cours. D'autre part, le Rapport sur l'exécution du Programme 2002-2003 ne sera soumis au Conseil qu'en novembre 2004 et à la Conférence qu'en novembre 2005. Durant leurs entretiens avec les Inspecteurs, les fonctionnaires du Secrétariat ont souligné que le passage à une culture plus stratégique était encore en cours et ont reconnu que des améliorations étaient nécessaires afin que cette nouvelle vision puisse avoir une application concrète au niveau des activités de tous les jours.

13. Les principaux enjeux attachés à l'élaboration et à la mise en œuvre du nouveau cadre tiennent à la nécessité de concilier les objectifs stratégiques intersectoriels de l'Organisation et la structure sectorielle du Secrétariat. Si l'introduction d'une programmation axée sur les résultats vise à mettre fin à une tendance de longue date à la fragmentation et à favoriser une vision stratégique globale de la FAO et de ses programmes grâce à l'adoption d'objectifs à l'échelle de l'Organisation, il s'agira néanmoins d'un processus de longue haleine, en raison de certains choix importants effectués.

14. Tout d'abord, il a été décidé de conserver la structure sectorielle du Secrétariat, telle qu'elle ressort des grands programmes du Plan à moyen terme, et de limiter à quelques domaines prioritaires le recours à des approches interdisciplinaires. Cette décision s'explique par la nécessité de préserver les compétences spécialisées acquises par l'Organisation dans divers secteurs (l'agriculture, les pêches et les forêts, par exemple) et par le coût apparent d'une action interdisciplinaire. C'est pourquoi seize Domaines prioritaires pour une action interdisciplinaire (DPAI) ont été identifiés dans le Plan à moyen terme. Il a également été décidé de confier à des groupes de travail interdépartemental la responsabilité de la mise en œuvre de ces DPAI. L'expérience a montré qu'au sein d'une organisation la création de nouvelles unités ou entités spécifiques pour la réalisation d'activités intersectorielles pouvait mener à une croissance structurale excessive et donc à des chevauchements et à des inefficiences, et que des efforts de coopération entre les structures existantes pouvaient être préférables et plus rentables. Cette option comporte toutefois le risque que les responsabilités soient trop dispersées et que le programme stratégique soit détaché des tâches quotidiennes des gestionnaires, devenant ainsi un exercice isolé auquel les départements accordent peu d'attention durant la mise en œuvre effective.

⁸ Voir FC 99/13.

15. Le Secrétariat est conscient de ce risque et s'est efforcé, comme l'a reconnu le Conseil à sa cent dix-neuvième session, de mettre en lumière les liens existant entre les entités de programme énoncées dans le Plan à moyen terme et les douze stratégies de l'Organisation indiquées dans le Cadre stratégique⁹. Il reste à voir si les programmes de travail opérationnels au niveau des départements reflèteront également les stratégies globales de l'Organisation, et si les liens entre les activités opérationnelles et les objectifs stratégiques seront eux aussi clairement identifiés. Les Inspecteurs notent que la Partie III du Plan à moyen terme 2004-2009, qui se rapporte aux six stratégies complémentaires identifiées dans le Cadre stratégique pour aborder les questions intersectorielles, a été considérablement étoffée par rapport au très bref exposé figurant dans le Plan à moyen terme 2002-2007. On y trouve une description plus concrète des mesures de suivi qui seront prises par le Secrétariat pour la mise en œuvre des stratégies, ainsi que des estimations concernant les ressources additionnelles éventuellement nécessaires.

16. Par ailleurs, le Secrétariat reconnaît que si les DPAI ont été établis dans l'enthousiasme, ils n'en sont pas moins en contraste avec la structure verticale de l'Organisation en imposant, pour le traitement de questions ou de problèmes reconnus, une collaboration entre les départements. Il existe donc un certain nombre d'éléments dissuasifs à leur égard. En revanche, peu de mesures ont été prises pour promouvoir la coopération et assurer ainsi une mise en œuvre correcte des domaines prioritaires, et le Conseil a souligné la nécessité de mettre en place une surveillance de l'exécution et d'établir les responsabilités afférentes au sein du Secrétariat¹⁰. Les fonctionnaires rencontrés par les Inspecteurs ont souligné que l'exécution des DPAI ne sera effective que s'ils sont pleinement intégrés, à la fois dans le plan de travail établi pour chacune des activités des divisions et dans le régime d'évaluation. Le plan de travail établi pour chaque DPAI sera en effet la somme de tous les plans de travail des divisions concernées, et les DPAI devraient donc théoriquement être intégrés dans le processus de planification ordinaire de chaque département. Si les coordonnateurs des DPAI (qui sont généralement les présidents des groupes de travail interdépartementaux concernés) doivent présenter chaque année un rapport au Directeur général, il a toutefois été reconnu par le Secrétariat que ceux-ci pourraient avoir besoin de recourir à des consultants pour les aider dans des tâches diverses, notamment pour évaluer le degré de réussite dans l'obtention des résultats prévus.

17. Si l'introduction de ce processus de planification amélioré n'est pas encore parvenue à éliminer totalement une certaine perspective segmentée et sectorielle propre au programme de l'Organisation, elle peut dans une certaine mesure avoir contribué sans le vouloir à en atténuer les perspectives régionales. Celles-ci sont prises en compte dans la préparation du Cadre stratégique, les principales sources d'information utilisées pour cela étant les rapports des conférences régionales récemment tenues et les observations présentées par les bureaux sous-régionaux, mais elles ne sont pas exposées en détail dans le document, qui est censé transmettre la vision stratégique globale de l'Organisation. Elles n'apparaissent pas non plus dans les Plans à moyen terme. Le Programme de travail et budget précédent, celui qui se rapportait à l'exercice biennal 2000-2001, ne donnait lui non plus aux organes directeurs aucune information concernant les priorités identifiées dans les régions, ne fournissant (sur le site Web plutôt dans le document lui-même) que des estimations régionales par programme, sous forme de tableaux. Une brève description des "dimensions régionales" des activités de l'Organisation a néanmoins été introduite dans le Programme de travail et budget 2002-2003, pour fournir des vues transversales sur les activités qui revêtent un intérêt particulier pour telle ou telle région, de manière peut-être à combler une lacune constatée dans les informations fournies jusqu'à présent aux États Membres.

18. Les documents du Secrétariat font en effet ressortir que l'identification des domaines d'action prioritaires de l'Organisation dans les régions est la responsabilité première des représentants régionaux¹¹. Cependant, étant donné que ces derniers ne participent régulièrement à aucun organe interne de prise de décision ou de consultation du Secrétariat, ni même aux réunions du Conseil de direction, les contributions régionales à la préparation du programme de travail ordinaire risquent d'être devancées par les priorités mondiales, auxquelles les chefs de département au siège accordent davantage d'attention pendant le processus de programmation. La planification et le suivi étant essentiellement le fait des départements situés au siège (auxquels les fonctionnaires techniques des bureaux régionaux rendent

⁹ CL 119/REP, par. 45.

¹⁰ CL 119/REP, par. 49.

¹¹ Circulaire OCD/99/22 sur les responsabilités et les rapports hiérarchiques.

compte, comme indiqué au chapitre III), la mise en œuvre et l'établissement de rapports sur les priorités interdisciplinaires régionales définies lors des conférences régionales peuvent de fait s'avérer difficiles. Les États Membres ont exprimé dans le passé le souhait de voir des améliorations pour l'établissement des rapports sur l'exécution du Programme du point de vue de chaque région¹². Dans une région au moins, les États Membres ont à nouveau manifesté quelques inquiétudes et ont demandé à la FAO d'intégrer dans les prochains rapports à la Conférence régionale une évaluation plus précise des résultats des mesures prises et des activités réalisées dans la région¹³.

19. On peut noter à cet égard qu'au moment de l'adoption d'un modèle de présentation global pour son budget de programme, l'OMS s'est efforcée de tenir compte des contributions des bureaux et des comités régionaux en soumettant la version provisoire du document budgétaire aux comités régionaux avant de le présenter au Conseil exécutif. De son côté, l'OIT a organisé au siège des réunions avec de hauts responsables de chacune de ses régions afin de s'assurer de la pertinence pour les régions des indicateurs et des cibles correspondant aux objectifs opérationnels indiqués dans son Programme et budget biennal¹⁴.

➔ RECOMMANDATION 1

C. Évaluation des résultats et établissement de rapports

20. Une autre grande difficulté rencontrée dans l'application du nouveau cadre de programmation, tient à la mise au point d'instruments appropriés pour l'évaluation des résultats obtenus. L'importance donnée à l'évaluation et à la mesure a posteriori des résultats est un élément essentiel d'une programmation axée sur les résultats, qui repose sur un énoncé précis des objectifs de programme en termes de résultats mesurables au cours d'une période donnée. Si le processus de programmation de la FAO peut désormais être qualifié de "stratégique", dans le sens qu'il définit clairement les objectifs à long terme, il n'est toutefois peut-être pas encore suffisamment précis pour que l'on puisse dire qu'il s'agit d'un processus véritablement "axé sur les résultats".

21. Comme indiqué au paragraphe 8 ci-dessus, le Plan à moyen terme 2002-2007 fournissait pour chaque entité de programme une justification, des objectifs, des produits et des indicateurs, mais ces derniers y étaient souvent définis de façon vague tandis que les réalisations prévues, selon un calendrier précis n'étaient pas nombreuses. Le Comité du Programme a donc estimé, après avoir examiné le Plan à moyen terme 2002-2007, qu'il y aurait lieu d'identifier des indicateurs plus précis et plus facilement mesurables, notamment dans le cas des projets techniques. De même, tout en se félicitant des efforts consentis pour fournir des indicateurs, le Conseil a recommandé une formulation plus précise à l'avenir¹⁵. Des efforts notables ont été mis en œuvre au moment de la préparation de la nouvelle version du Plan à moyen terme pour la période 2004-2009, en vue d'améliorer la formulation des entités de programme, de leur donner une justification plus complète et d'identifier clairement les personnes et les organisations qui en seraient les bénéficiaires finals. Les indicateurs n'ont toutefois pas été améliorés dans la mesure attendue.

22. Le Secrétariat a franchement exposé au Comité du Programme, à sa session de mai 2002, les difficultés persistantes rencontrées dans l'élaboration d'indicateurs valables. Il a notamment souligné que si les indicateurs peuvent raisonnablement être spécifiés au stade de la planification jusqu'à un certain niveau, la "très longue série de rapports de cause à effet entre la livraison aux premiers utilisateurs de nombreux produits normatifs de la FAO" demanderait des processus d'analyse et de jugement plus complexes à un stade ultérieur pour arriver à une évaluation valable des résultats. Il a également été indiqué que "le coût du recueil systématique d'informations sur les résultats et les effets est donc d'autant plus grand que le nombre de liens dans la chaîne de cause à effet augmente"¹⁶.

23. La plupart des organisations des Nations Unies se heurtent aux mêmes obstacles dans la mise en œuvre d'une programmation axée sur les résultats, et doivent toutes trouver le juste équilibre entre un souci de cohérence et de responsabilisation, et la complexité et les coûts de l'application des systèmes de

¹² CL 117/2, par. 31.

¹³ APRC/00/REP, Synthèse des principales recommandations.

¹⁴ GB.277/PFA/3, Rapport intérimaire sur la budgétisation stratégique.

¹⁵ CL 119/11, par. 7, 8 et 12, et CL 119/REP, par. 47

¹⁶ PC 87/6.

gestion et de budgétisation. Une récente enquête du Corps commun d'inspection sur la mise en œuvre de la méthode fondée sur les résultats au sein des Nations Unies, par exemple, a permis de mettre en lumière certaines de ces difficultés. D'après ce rapport, "il est manifestement plus difficile de recourir à la budgétisation et à la planification fondées sur les résultats à l'échelle de l'ONU qu'à l'échelon national, étant donné le nombre de décideurs (les États Membres), la nature des activités programmées, l'imprécision des objectifs et l'inadéquation des ressources aux objectifs"¹⁷.

24. Considérant la nature coopérative de leurs programmes notamment dans les régions et dans les pays, les institutions spécialisées sont confrontées à une difficulté tenant à la détermination de ce qu'elles prévoient d'obtenir comme conséquence de leurs activités propres, et les secrétariats peuvent hésiter à indiquer des cibles quantifiées pour des réalisations qui ne peuvent pas toujours leur être clairement attribuables isolément des autres intervenants. La FAO établit dans son Cadre stratégique une distinction entre les "objectifs mondiaux" des Membres et les "objectifs stratégiques" de l'Organisation. Le Plan à moyen terme 2004-2009 tente pour sa part de distinguer les "résultats" (spécifiant l'utilisation immédiate de chaque produit principal par un tiers extérieur à l'unité particulière le produisant) et les "objectifs" (considérés comme le résultat escompté de tous les résultats d'une entité de programme), et il ne contient pas d'informations par résultats ce qui peut, reconnaît-il, les rendre "plus difficiles à mesurer et à attribuer de manière nette au travail de la FAO". Les indicateurs de résultats, qui devraient être plus faciles à attribuer, seront néanmoins placés sur Internet.

25. D'autres institutions, comme l'OMS, s'efforcent de résoudre la question de l'attribution au niveau du Budget de programme biennal en établissant dans ce document une nette distinction entre les "objectifs" (ce à quoi l'Organisation consacre ses efforts, c'est-à-dire là où elle espère imprimer sa marque) et les résultats escomptés, c'est-à-dire ce dont son Secrétariat est directement responsable¹⁸. L'OIT pour sa part fournit des indicateurs de performance accompagnés de cibles quantifiées pour tous ses "objectifs opérationnels"¹⁹. La définition des "cibles" n'est toutefois pas une opération sans difficultés car elle suppose que les gestionnaires aient établi des données de référence par rapport auxquelles les changements peuvent être mesurés.

➔ **RECOMMANDATION 1**

26. Il conviendrait également d'indiquer plus clairement la façon dont les progrès dans la réalisation des résultats indiqués dans le Plan à moyen terme et dans le Programme de travail et budget seront évalués et notifiés aux organes directeurs, et dont les dépenses seront mises en correspondance avec ces produits. Les organes directeurs de la FAO se sont longtemps appuyés sur deux documents comptables, le rapport sur l'exécution du programme et le rapport d'évaluation du programme, préparés l'un et l'autre par le Bureau du programme, du budget et de l'évaluation (PBE). Le Secrétariat signale que les prochains rapports sur l'exécution du programme devraient évoluer pour couvrir, dans une perspective à plus long terme, la période du Plan à moyen terme, ce qui devrait en accroître la complémentarité avec le rapport d'évaluation, ce dernier consistant en des évaluations choisies couvrant généralement une période de six ans ou plus. D'autre part, la rapidité d'établissement des rapports sur les performances est un élément essentiel pour que ceux-ci apportent une contribution utile à la planification et à la programmation, et il pourrait être envisagé de produire des rapports annuels de performance très concis, sous forme de tableaux plutôt que d'une manière descriptive, en complément des rapports sur l'exécution du programme.

D. Assurer l'acceptation au niveau de l'organisation

27. Une recherche a montré que "l'une des difficultés les plus fréquemment citées par les praticiens engagés dans l'introduction d'une approche centrée sur les résultats est d'assurer une adoption institutionnelle, ou [...] le développement d'une culture de l'organisation centrée sur les résultats"²⁰. Elle a également révélé qu'une gestion attentive du changement, intégrant l'éducation, les ressources, le leadership et le conseil, était essentielle pour que l'approche de la budgétisation et de la gestion centrée

¹⁷ JIU/REP/2002/2, L'ONU et la méthode fondée sur les résultats: mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire.

¹⁸ EB 107/INF.DOC./9.

¹⁹ Indicateurs de performance et cibles. GB.279/PFA/7.

²⁰ OCDE, Comité de la gestion publique, PUMA (2002)7, Gouverner et obtenir des résultats.

sur les résultats fasse partie du comportement quotidien. La formation des gestionnaires de programmes aux concepts et aux outils propres à une programmation axée sur les résultats, est indispensable.

28. À la FAO, une formation a été dispensée à 44 spécialistes, soit environ 10 pour cent du personnel technique des départements techniques et économiques, afin qu'ils puissent aider leurs collègues à améliorer la formulation des entités de programme, notamment en ce qui concerne leur présentation, les indicateurs et leurs moyens de vérification²¹. Il s'agit pour le Secrétariat d'un pourcentage approprié, mais les Inspecteurs remarquent que cette formation a été limitée au siège et que les gestionnaires des bureaux régionaux n'en ont pas encore bénéficié. Si un cours de formation à distance sur le réseau Intranet, dont la réalisation est actuellement à l'étude, pourrait permettre une meilleure diffusion des connaissances de base concernant la programmation axée sur les résultats et réduirait bien entendu au minimum les ressources nécessaires, il n'aurait toutefois probablement pas la même efficacité qu'un programme de formation systématique étendu aux départements du siège et aux bureaux régionaux. Un tel programme de formation devrait être renforcé en ajoutant des techniques d'autoévaluation aux éléments indiqués plus haut dispensés aux spécialistes. Des directives concernant la méthodologie d'évaluation sont actuellement accessibles en ligne, mais une formation supplémentaire pourrait être nécessaire afin que les gestionnaires de programmes puissent utiliser les informations tirées de ces évaluations au moment de prendre les décisions, et s'en servir pour l'établissement des rapports sur les résultats de leurs programmes.

➡ **RECOMMANDATION 2**

29. Par ailleurs, l'expérience acquise dans d'autres organisations des Nations Unies a montré que la coordination et la coopération intersectorielles devraient passer par le développement d'une culture de communication et de responsabilisation. La mise en place d'une telle culture au sein de la FAO (et la bonne exécution des DPAI) dépendra donc d'abord et avant tout des efforts qui seront déployés pour transformer le personnel hautement spécialisé et plutôt cloisonné de l'Organisation en des effectifs plus mobiles et plus versatiles, mieux intégrés au sein d'une équipe globale sans perdre pour autant le niveau de compétences requis.

²¹ PC 87/6.

II. SYSTÈMES DE GESTION GÉNÉRALE

30. La programmation axée sur les résultats devrait conduire à une délégation accrue de pouvoirs aux gestionnaires de programmes, car au lieu de concentrer l'attention sur les ressources et les contrôles des processus, elle privilège les produits, la mesure des résultats et les contrôles a posteriori. Cette délégation de pouvoirs doit être soutenue par des systèmes d'information adéquats. Si les réformes adoptées depuis 1994 ont souvent été déclenchées par le souci d'accroître l'efficacité et par la nécessité de réduire les coûts à un moment où les ressources diminuaient, elles ont également été largement influencées par les choix hâtifs de l'Organisation concernant les systèmes automatisés d'information sur la gestion.

A. Rationalisation des structures et de la prise de décisions, et de délégation de pouvoirs

31. En 1994, le Directeur général avait décrit la structure de l'Organisation comme étant à la fois "trop centralisée" et "excessivement fragmentée et dispersée", et avait noté que les États Membres et la direction étaient particulièrement soucieux d'établir une distinction entre les activités normatives et opérationnelles de l'Organisation et d'en préciser les liens de complémentarité²². Plusieurs propositions de modification de la structure de l'Organisation, visant à combler ces lacunes, ont été soumises au Conseil qui les a approuvées. Un nouveau Département de la coopération technique a notamment été établi, qui centralise aujourd'hui les travaux opérationnels. Un Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées (OCD) a aussi été mis en place en 1995 pour faciliter le fonctionnement des bureaux décentralisés et assurer une bonne interaction fonctionnelle et administrative entre les différents niveaux géographiques de l'Organisation. La structure du Secrétariat repose désormais sur huit départements principaux. Elle est transparente et sans ambiguïté et, comme on l'a vu au chapitre I, ses liens avec les stratégies de l'Organisation présentées dans le Cadre stratégique ont maintenant été explicitement établis dans le Plan à moyen terme.

32. Le Secrétariat de la FAO a été l'un des premiers du système des Nations Unies à mettre en place un outil interne de consultation et de coordination, en organisant des réunions de fonctionnaires de direction. À ces réunions qui se tiennent en moyenne une fois par mois, sous la présidence du Directeur général ou, en son absence, du Directeur général adjoint, participent également tous les chefs de département ainsi que les responsables d'autres bureaux relevant directement du Directeur général, s'il y a lieu. D'importantes questions de politique y sont examinées, avant leur éventuelle discussion par un Conseil de direction (PPAB) élargi à l'ensemble des directeurs de division et se réunissant lui aussi tous les mois. Les réunions de fonctionnaires de direction pourraient constituer un mécanisme efficace pour renforcer la cohérence en matière de programmation et d'administration au niveau de l'Organisation et pour une véritable intégration de tous les départements dans une équipe globale, comme indiqué au paragraphe 29.

33. Il semble toutefois que ce potentiel n'ait pas été réalisé à plein, probablement parce que ce mécanisme n'est pas assez intégrateur, et parce qu'il n'est pas considéré par l'ensemble du personnel comme étant suffisamment transparent. La participation des représentants régionaux n'est pas prévue, à moins que ceux-ci ne se trouvent au siège au moment des réunions. Si d'autres institutions spécialisées comme l'UNESCO ou l'OMS ont choisi de publier sur leurs réseaux Intranet le compte rendu ou tout au moins une synthèse des réunions internes assimilables à celles des fonctionnaires de direction, en revanche à la FAO les informations concernant l'ordre du jour, les débats et les recommandations de ces réunions ne sont communiquées aux non-participants que s'il est jugé qu'elles concernent ou affectent une plus vaste audience. Plusieurs moyens sont alors utilisés: transmission des principaux résultats par les participants à leurs subordonnés; messages automatiquement affichés sur les ordinateurs; réunions spéciales; ou communications administratives, par le biais par exemple des Bulletins du Directeur général ou de circulaires administratives. En règle générale, et malgré le transfert aux gestionnaires de programmes des responsabilités relatives à l'autorisation des opérations (comme on le verra plus loin), les Inspecteurs ont estimé qu'au niveau du Secrétariat, la réalité demeurait celle d'une prise de décisions centralisée avec une consultation limitée du personnel ou des gestionnaires n'appartenant pas au Cabinet.

➔ RECOMMANDATION 3

²² "Atouts et faiblesses internes de la FAO", dans "Réformer la FAO pour le nouveau millénaire", 2000.

34. Parmi les autres principaux changements introduits dans les huit dernières années, on peut signaler la mise en place d'unités administratives de soutien (MSU) dans chaque département, puis leur démantèlement et leur remplacement par un Service centralisé d'appui à la gestion (MSS), qui ont constitué au départ une grave cause d'instabilité, même s'il est indiqué que ce processus a permis au bout du compte de réaliser des économies de coût. Les MSU avaient été créées initialement dans le cadre d'un éventail plus large de mesures de restructuration prises au cours de l'exercice biennal 1994-1995 pour apporter un soutien administratif direct aux départements du siège, et pour regrouper au niveau de ces départements un personnel administratif jusque là largement dispersé. Tout le travail administratif d'appui aux activités de l'Organisation au niveau du siège était ainsi réparti entre les unités centrales auprès du Département de l'administration et des finances (qui en assurait principalement l'uniformité et l'encadrement) et les MSU établies dans les divers départements (chargées de la préparation de la plupart des opérations administratives dans les systèmes de l'Organisation).

35. Les nouvelles mesures de restructuration annoncées dans le Programme de travail et budget 2000-2001 prévoyaient néanmoins la suppression des MSU situées au siège, l'introduction des systèmes d'information de gestion basés sur Oracle et des systèmes associés, en remplacement des systèmes traditionnels (voir plus loin), ce qui a considérablement influé sur l'organisation du travail dans le domaine administratif. Ainsi, l'accès plus aisé du personnel non spécialisé aux systèmes et des capacités de notification renforcées ont permis aux responsables de budget d'effectuer des opérations directement dans le système au lieu de passer comme auparavant par le personnel des MSU. Toutefois, un certain nombre d'opérations financières et de personnel complexes n'ont pu être suffisamment simplifiées pour pouvoir être assurées par le personnel au niveau des départements, et ont ainsi été assignées à une structure centrale d'appui à la gestion (le MSS) relevant du Sous-Directeur général de l'administration et des finances. Le MSS fournit donc désormais un appui en personnel et des services financiers limités aux départements du siège et au Bureau régional pour l'Europe. Le Secrétariat indique également que cela a permis de réaliser d'importantes économies d'échelle²³, et qu'après l'introduction du module Ressources humaines d'Oracle, de nombreuses opérations de personnel devraient être effectuées directement par les unités concernées.

36. Ces changements ont eu de profondes répercussions, à la fois sur le plan humain et au niveau du traitement des opérations. La transition a été progressive pour permettre aux utilisateurs de s'adapter à leurs nouvelles fonctions, pour résoudre les problèmes liés à la réaffectation ou à la cessation de service du personnel dont le poste était supprimé, et enfin pour établir solidement le MSS en réaffectant les postes des MSU au fur et à mesure de leur démantèlement. Parallèlement, certaines fonctions, comme la vérification des demandes de remboursement de frais de voyage et des paiements, ont été à nouveau confiées à la Division des finances qui était déjà étroitement intéressée à l'installation d'Oracle. Le Secrétariat reconnaît que cette division a rencontré quelques difficultés, dues au volume de travail qui lui a été assigné et à une sous-estimation des ressources nécessaires pour mener ces tâches à bien.

37. Dans les départements techniques, les personnels de bureau (secrétaires et commis) qui manquaient d'expérience en matière administrative, ont reconnu qu'au terme d'un cours intensif de très courte durée ils seraient en mesure d'effectuer un grand nombre d'opérations, notamment pour le traitement des autorisations de voyage, le recrutement de consultants et l'établissement de bons de commande, de protocoles d'accord et d'accords de prêt remboursable – des tâches administratives qui jusque là étaient toutes confiées à un personnel spécialisé. La formation dispensée a essentiellement consisté en un transfert de compétences spécialisées pour l'exécution d'opérations spécifiques, mais elle n'a pas nécessairement permis au personnel de comprendre le raisonnement sur lequel repose la conception du processus, ni les fonctions et les responsabilités nouvelles qui en résultent.

38. Cette transformation des responsabilités du personnel des services généraux n'est pas seulement liée au projet Oracle et n'est pas non plus une spécificité de la FAO, le changement technologique et de nouvelles exigences organisationnelles ayant amené la plupart des employeurs du secteur public et privé à revoir la description des fonctions et le profil de leur personnel d'appui dont les aspirations professionnelles ont évolué. Toutefois, l'impact de ces changements a certainement été sous-évalué par la

²³ D'après le PTB 2002-2003 (C 2001/3), l'épargne nette attribuée à la création du MSS représente environ 3 millions de dollars E.-U. par an.

FAO et les ressources inscrites au budget pour faciliter cette évolution par le biais de la communication et de la formation n'ont pas été suffisantes. Les Inspecteurs se félicitent donc que le Secrétariat ait entrepris de restructurer la catégorie des services généraux. Ils notent toutefois que conformément au mandat initial de cette initiative, les résultats préliminaires auraient dû être présentés au Comité des ressources humaines (HRC) en juin 2001, et non pas en juillet 2002, date à laquelle ils lui ont enfin été soumis. Le rapport final devrait être remis au Comité à la fin de 2002 et il sera important de veiller à ce que le Secrétariat respecte le calendrier de réalisation de cette restructuration (qui, selon ses affirmations, sera menée à bien d'ici la fin de 2004)²⁴.

39. D'autre part, si les fonctionnaires du cadre organique concernés ont bénéficié d'une formation pour certaines de leurs nouvelles responsabilités en tant que responsables de budget, ils n'ont peut-être pas reçu suffisamment d'informations de base concernant les règles et les règlements administratifs généraux de l'Organisation applicables à ces tâches. Aussi ces règles et règlements n'ont-ils pas toujours été respectés. D'autre part, une enquête préliminaire conduite par leur association du personnel a révélé que les fonctionnaires du cadre organique des départements organiques sont dans l'ensemble contrariés par le temps additionnel qu'il leur faut désormais consacrer aux questions administratives. En outre, ils estiment que le soutien administratif fourni est dans l'ensemble moins efficace qu'il ne l'était auparavant, et que les économies de coût réalisées à la suite de la suppression des MSU ont été nettement moins importantes que les coûts engagés au niveau des divisions techniques²⁵.

40. La mise en œuvre d'Oracle et la décision de donner aux responsables de budget le pouvoir d'effectuer et d'approuver un certain nombre d'opérations, a représenté une véritable "révolution culturelle" au sein de l'Organisation, et la nécessité d'une gestion, d'une formation et d'un encadrement pour accompagner un tel changement a certainement été sous-estimée. De fait, dans le Programme de travail et budget 2000-2001 il était signalé qu'en raison du caractère limité de l'expérience opérationnelle acquise avec le système Oracle, il aurait été préférable en théorie d'attendre l'exercice biennal suivant pour procéder à l'ajustement des structures de l'Organisation. Ainsi, étant donné que les changements aux structures et aux processus ont souvent été accélérés face à des exigences de réduction budgétaire, leur mise en œuvre n'a pas été précédée d'une étude attentive visant à déterminer quels processus étaient véritablement susceptibles d'être simplifiés et quelles décisions pouvaient être déléguées avec profit. De ce fait, une délégation de pouvoirs authentique a parfois été confondue avec des mesures consistant à transférer certaines tâches de bureau du Département de l'administration et des finances aux bureaux techniques, même si une partie d'entre elles auraient potentiellement pu être exécutées d'une manière plus efficace par des unités de services communs.

41. Il conviendrait maintenant d'élaborer un plan d'action global et de prendre une décision stratégique afin de déterminer quels sont les domaines de responsabilité pour lesquels il y a lieu de maintenir une autorité administrative centrale, et quels sont au contraire ceux qui permettent une véritable délégation de pouvoirs dans l'intérêt d'un système de gestion plus efficace. La distinction entre les services centraux qui s'occupent de l'élaboration de politiques (comme AFH et AFF) et ceux qui se limitent à la fourniture de services (le MSS) devrait également faire l'objet d'un examen attentif visant à s'assurer qu'il existe une communication suffisante entre les uns et les autres.

42. Par ailleurs, le plan d'action devrait indiquer non seulement le soutien et l'encadrement additionnels à offrir aux départements techniques, afin qu'ils puissent assumer leurs nouvelles responsabilités, mais aussi les moyens par lesquels ce soutien et cet encadrement devront être fournis. Des informations à jour devraient être disponibles et aisément accessibles par les responsables de programme et par le personnel, dans sa totalité, au siège et dans les bureaux décentralisés. La mise à jour complète du Manuel administratif de la FAO n'est pas encore terminée, malgré la création d'un service d'assistance ("helpdesk") et d'une page Web MMS sur le réseau Intranet, et le récent lancement par la Division des ressources humaines d'un examen systématique des règlements et des procédures de la FAO concernant le personnel. Les efforts se poursuivent pour afficher progressivement le Manuel sur le réseau Intranet et sur CD-ROM. D'autre part, malgré le caractère louable des initiatives prises pour faire la lumière sur les responsabilités respectives de toutes les unités organisationnelles, dans tous les lieux d'affectation, et sur leurs liaisons hiérarchiques, avec la publication en 1999 d'une Circulaire sur les responsabilités et les

²⁴ Plan à moyen terme 2004-2009, CL 123/7, par. 872.

²⁵ Association du personnel du cadre organique, *Results of APS Oracle Survey*, octobre 2000.

rapports hiérarchiques²⁶, les Inspecteurs ont estimé que ce texte présentait toutefois un certain nombre d'incohérences (voir chapitre III) qu'il y aurait lieu de corriger ou bien de justifier.

43. Enfin, la délégation de pouvoirs doit être à la mesure des responsabilités à exercer. Il est donc nécessaire qu'un cadre de responsabilisation adéquat soit mis en place par le Secrétariat de la FAO, à l'appui de ce processus de délégation de pouvoirs, et qu'un rôle de contrôle accru soit confié aux divisions et aux services qui assurent des fonctions administratives et de soutien communes. Comme indiqué au chapitre IV, le système actuel d'évaluation du rendement est inadéquat et la façon dont les gestionnaires de programme et le personnel seront rendus responsables de leurs prestations n'est pas claire. Si le Plan à moyen terme 2004-2009 prévoit l'élaboration d'un système de gestion du comportement professionnel basé sur des plans de travail reflétant les objectifs globaux de l'Organisation, et établissant une corrélation entre les performances individuelles et celles des unités concernées²⁷, aucune indication précise n'est en revanche fournie quant à la date ou aux modalités de mise en œuvre.

► **RECOMMANDATION 4**

B. Systèmes d'information de gestion

44. Un autre élément essentiel pour une véritable délégation de pouvoirs aux gestionnaires de programmes est l'existence au niveau de l'Organisation de systèmes d'information qui leur donnent accès aux informations nécessaires et qui leur permettent d'effectuer les opérations dont ils ont été rendus responsables. La proposition du Secrétariat de remplacer les systèmes traditionnels (consistant principalement en des systèmes de gestion des finances et du personnel, connus respectivement sous le nom de FINSYS et PERSYS) qui n'étaient plus en mesure de satisfaire les exigences de base de l'Organisation, par les applications Oracle, a été approuvée par le Comité financier à sa soixante-dix-huitième session en 1994. Selon les prévisions initiales, ce nouveau système devait être opérationnel le 1^{er} janvier 1998, le coût estimatif du projet étant alors de 8 millions de dollars E.-U.²⁸

45. En réalité, le nouveau système financier, qui rentrait dans le cadre de la première phase du projet et couvrait l'ensemble des opérations financières de la FAO dans le monde entier, n'a vu le jour qu'à la mi-mai 1999. Quant à la phase II du projet, prévoyant la mise en place des modules budget et ressources humaines (états de paie compris), son lancement a été reporté de l'exercice biennal 1998-1999 à 2000-2001, puis à l'exercice en cours, les fonds destinés à cette opération ayant été utilisés pour la réalisation de la première phase. Aucune date limite n'a été indiquée pour la conclusion de la phase II, car tout dépendra des fonds disponibles²⁹.

46. L'investissement total pour la réalisation de la phase I, du lancement du projet jusqu'à la fin de l'année 2000, s'est élevé à 22 millions de dollars E.-U., dépenses internes de personnel non comprises. Les investissements additionnels effectués en 2002-2003 pour la consolidation de la phase I et l'adaptation à une nouvelle version des applications financières d'Oracle, atteindront environ un million de dollars E.-U. Pour la phase II du projet Oracle, on prévoit un coût de 12 millions de dollars E.-U. (compte non tenu des dépenses internes de personnel, qui porteraient le total à 22 millions de dollars E.-U.). Le coût total du projet Oracle pour la FAO sera donc d'au moins 35 millions de dollars E.-U., sans compter les frais engagés par les divisions responsables pour le recours à une expertise fonctionnelle et l'appui à la mise en œuvre.

47. Il convient de noter qu'aux Nations Unies, le coût total du projet SIG (Système intégré de gestion) – mené à bien en tant que projet en 2000 et établi depuis comme service permanent auprès du Secrétariat – a été calculé à 78,6 millions de dollars E.-U., dont 46,7 millions de dollars E.-U. à titre de services contractuels³⁰. À l'UNESCO, le budget total relatif au remplacement des systèmes de l'Organisation pour le budget, les finances, les ressources humaines et les états de paie, a été estimé à 19 millions de dollars E.-U.³¹. À l'OIT, un capital initial de 25 millions de dollars E.-U. a été destiné à l'actualisation des

²⁶ OCD/99/22.

²⁷ Plan à moyen terme 2004-2009, CL 123/7, par. 877.

²⁸ L'investissement de départ en 1995 pour le programme lui-même était de 1,8 million de dollars E.-U..

²⁹ FC 99/13.

³⁰ Projet SIG, Treizième rapport intérimaire du Secrétaire général, A/56/602.

³¹ Rapport du Directeur général sur le processus de réforme, Partie II (Les nouveaux outils de gestion), 164EX/5.

systèmes informatiques du Bureau concernant les finances, les achats et les ressources humaines³². À l'OMS, le coût global du projet de remplacement des systèmes de base de l'Organisation pour le budget et les finances, les ressources humaines, les états de paie et les achats, est estimé à 50 millions de dollars E.-U. sur une période de trois ou quatre ans³³.

48. Une comparaison entre des projets dont le champ d'application et les modalités diffèrent si largement, n'a pas une grande utilité. En revanche, ces chiffres montrent clairement que ces projets demandent tous aux organisations des Nations Unies des investissements considérables sur plusieurs exercices biennaux successifs, investissements qui ont souvent été sous-estimés et dont les avantages immédiats sont parfois difficiles à mesurer. À la FAO, le Secrétariat souligne que la mise en œuvre de la première phase a permis de réduire les coûts administratifs (notamment grâce à la création du service MSS comme on l'a vu plus haut); que les processus comptables ont été rationalisés et améliorés; et qu'une importante décentralisation de la gestion financière a pu être réalisée. En règle générale, les utilisateurs considèrent que la mise en place du système Oracle a réellement amélioré l'accessibilité et la fiabilité des données, et qu'il offre des capacités de contrôle que les précédents systèmes ne prévoyaient pas. Le Commissaire aux comptes estime lui aussi que "les concepts, les structures et les bases ont été jetés pour améliorer l'efficacité et la productivité de la FAO"³⁴.

49. Les Inspecteurs notent toutefois que certains des objectifs initiaux du projet Oracle de la FAO, comme la mise en place d'une architecture de système intégrée et simplifiée, n'ont pas été entièrement atteints. Le Commissaire aux comptes a déjà effectué un examen approfondi de la mise en place du nouveau système financier au cours duquel les défauts du projet Oracle, causes de retards, de dépassements du budget et de graves problèmes de mise en œuvre dans les premiers mois, ont été analysés sur le plan de la conception, de la gouvernance, du financement et de la dotation en personnel³⁵. La vérification a révélé que le processus présentait de nombreux défauts et produisait des dysfonctionnements importants au niveau de l'établissement des rapports financiers.

50. Le CCI lui-même publiera bientôt un rapport sur la gestion de l'information dans les organisations du système des Nations Unies et les systèmes intégrés de gestion, à la préparation duquel la FAO a contribué en fournissant une vaste documentation. Il n'est donc pas nécessaire que le présent examen entre plus en détail dans l'histoire ou dans les aspects techniques de la mise en place d'Oracle. Les Inspecteurs estiment toutefois qu'un certain nombre de points importants concernant la façon dont la FAO a choisi, élaboré et mis en œuvre son système d'information de gestion, doivent être soulignés car ils sont étroitement liés à d'autres choix administratifs et de gestion importants effectués par l'Organisation ces dernières années, et pourraient être utiles à d'autres organisations sur le point de se lancer dans des projets similaires.

51. La première leçon à retenir est la nécessité de définir avec soin les exigences de l'organisation avant d'opter pour un système ERP de planification des ressources d'entreprise ou autre progiciel de gestion intégré. Le Commissaire aux comptes a souligné "la précipitation avec laquelle les contrats les plus importants [...] ont été octroyés" et le fait que "les applications Oracle [...] ont été achetées sur la base d'une définition insuffisante [...] des besoins de l'Organisation". Il a également illustré les problèmes rencontrés par la FAO dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un système de comptabilité de terrain, utilisé pour le traitement des opérations dans les petits bureaux décentralisés, lorsqu'il est apparu que les possibilités limitées de connexion à distance, le manque de compétences spécialisées et la nécessité de fournir une formation et un soutien technique considérables, rendraient impossible l'utilisation des applications Oracle par ces bureaux. D'autre part, les besoins spécifiques des utilisateurs hors siège, notamment pour les opérations liées au programme de terrain, n'avaient pas été suffisamment pris en compte au moment de la conception du système. À l'OIT, qui a lancé son propre projet plus récemment et a donc été en mesure de tirer profit des expériences acquises par les autres institutions des Nations Unies, quatre documents clés ont été préparés avant de choisir un logiciel répondant aux exigences

³² Fonds pour les systèmes informatiques, GB.283/PFA/3.

³³ Fonds renouvelables et autres fonds à long terme, EB109/22.

³⁴ Comptes vérifiés, FAO 1998-99, C/2001/5, par. 176 à 209.

³⁵ Ibid.

fonctionnelles du Bureau, qui comprenaient une série de tests élémentaires conçus pour confirmer que le logiciel en question satisfaisait pleinement aux besoins de l'OIT³⁶.

➔ **RECOMMANDATION 5**

52. Les difficultés rencontrées par la FAO ont également montré combien l'établissement de "compétences électroniques" de base était important. Le Secrétariat reconnaît que les conditions nécessaires pour une mise en place fructueuse du nouveau système ou pour une bonne gestion de son impact au niveau de l'Organisation (c'est-à-dire un personnel dûment qualifié, une culture organisationnelle centrée sur la technologie de l'information, des mécanismes et méthodes de travail obligatoires et éprouvés pour une utilisation efficace du système, etc.) n'étaient pas réunies au départ. Elles ont été mises en place au fur et à mesure que l'Organisation procédait à l'établissement du nouveau système, ce qui a eu de sérieuses répercussions au niveau de la rapidité d'obtention des résultats attendus. Comme on l'a vu plus haut, il y a eu une certaine résistance au changement, dérivant d'un manque d'information concernant aussi bien la nouvelle méthode de travail que le nouveau système. En outre, une compréhension insuffisante des potentialités du système a fait que de nombreux utilisateurs, surtout ceux éloignés du siège, ne les exploitaient toujours pas à plein, par exemple pour la recherche d'information à partir de la nouvelle base centrale de données. La plupart des autres organisations des Nations Unies ont rencontré des problèmes similaires dans ce domaine. Pour certaines, il a fallu jusqu'à un an avant que leurs nouveaux systèmes ne se stabilisent après leur lancement, et il faudra probablement à toutes beaucoup plus de temps encore pour une véritable intégration des nouveaux systèmes dans les habitudes de travail des utilisateurs.

53. Une autre des difficultés mises en lumière dans ce processus, est la quasi-impossibilité pour les organisations des Nations Unies de s'appuyer sur la structure de financement biennal de leur budget ordinaire pour financer des investissements de longue durée dans les technologies de l'information. Le Secrétariat a clairement dit que la plupart des obstacles rencontrés par l'Organisation dans la réalisation du projet Oracle étaient dus au fait que celui-ci "avait souffert dès le départ de l'insuffisance des effectifs et des ressources financières qui lui avaient été allouées", et que "la lutte menée pour trouver des ressources supplémentaires expliquait largement l'incapacité de la FAO à résoudre les problèmes rapidement"³⁷. Le Directeur général avait proposé, en sus des quatre millions de dollars E.-U. prévus initialement dans le Programme de travail et budget 1996-1997, une allocation supplémentaire de 20 millions de dollars E.-U., qui n'avait pas été approuvée. L'appel lancé aux donateurs pour des contributions volontaires en faveur du projet, n'a pas eu davantage de succès. À chaque exercice biennal, le Secrétariat n'a donc pu disposer que du budget alloué pour la période concernée, ce qui ne lui a pas permis d'engager des dépenses au niveau nécessaire pour un projet d'une telle envergure.

54. D'autres institutions des Nations Unies ont rencontré ou connaissent encore aujourd'hui des difficultés similaires dans leurs efforts pour financer le remplacement de leurs systèmes traditionnels. Plusieurs ont choisi de constituer des fonds fiduciaires afin d'attirer des ressources extrabudgétaires. L'OMS, par exemple, a établi un Fonds pour la technologie de l'information à approvisionner par des ressources du budget ordinaire et d'autres sources (notamment le compte spécial des frais généraux), mais visant également à obtenir des contributions volontaires³⁸. Aucune contribution de ce type n'était toutefois parvenue à la mi-2002. À l'UNESCO, la Conférence générale a invité les États Membres à verser des contributions volontaires à un Fonds spécial créé pour remplacer les systèmes traditionnels de l'Organisation, mais à la fin de 2000, ce fonds n'avait recueilli que trois contributions, respectivement de 2 millions de dollars E.-U., de 500 000 euros et de 750 000 livres sterling, pour un total d'environ 3,6 millions de dollars³⁹. Cela a amené le Directeur général de l'UNESCO à déclarer que le recours aux technologies nouvelles "ne saurait, de toute évidence, ... être [financé] par des contributions volontaires des États Membres"⁴⁰.

³⁶ Fonds pour les systèmes informatiques, GB.283/PFA/3.

³⁷ JM 2000/3.

³⁸ Fonds renouvelables et autres fonds à long terme, EB109/22.

³⁹ Rapport du Directeur général sur le processus de réforme, Partie II (Les nouveaux outils de gestion), 164EX/5.

⁴⁰ Discours du Directeur général à l'occasion de la réunion d'information et de dialogue du Conseil exécutif, DG/2001/24, 23 février 2001.

55. Même un système de financement mixte, associant des ressources du budget ordinaire et des contributions volontaires, pourrait donc ne pas être suffisant pour garantir un financement adéquat, qui ne peut probablement être assuré que par une décision des organes directeurs d'effectuer un investissement ponctuel important pour les systèmes d'information de gestion. À l'OIT, par exemple, la Conférence a approuvé la création d'un Fonds pour les systèmes informatiques doté d'un capital initial de 25 millions de dollars E.-U., provenant de l'excédent de trésorerie de 1998-1999. Une situation équivalente peut encore voir le jour à la FAO, où une provision de 24,7 millions de dollars E.-U. est prévue, au titre de la résolution 6/2001 de la Conférence concernant l'utilisation des arriérés, pour la mise en place de systèmes administratifs à l'échelle de l'Organisation si et lorsque des fonds additionnels parviendraient sous forme de paiement d'arriérés de contributions. Cela demeure toutefois hypothétique et les Inspecteurs estiment qu'une base financière plus solide devrait être établie pour les investissements ponctuels importants tels que celui-ci, comme l'a proposé le Directeur général dans le tout dernier Plan à moyen terme⁴¹.

► **RECOMMANDATION 6**

56. Dans l'intervalle et sur la base de l'expérience acquise dans la réalisation de la phase I du projet Oracle, le Secrétariat de la FAO a décidé, pour la phase II, de présenter aux États Membres une estimation claire et complète des coûts, avec un déroulement progressif, étape par étape, des opérations: la première étape sera celle de l'examen et de l'harmonisation des procédures actuelles; la deuxième, celle de la conception effective du système; et la troisième, celle de sa mise en œuvre. La portée et l'ampleur des travaux de mise en place du système à entreprendre en 2002-2003, seront établies de manière réaliste en fonction des ressources disponibles pour l'exercice biennal.

⁴¹ Plan à moyen terme 2004-2009, CL 123/7, par. 31 à 34.

III. DÉCENTRALISATION

57. L'article X de l'Acte constitutif de la FAO stipule que le Directeur général peut "avec l'approbation de la Conférence, établir des bureaux régionaux et sous-régionaux" et qu'il peut "nommer des agents chargés de la liaison soit avec des États, soit dans certaines régions particulières, avec l'agrément des gouvernements intéressés". Le tableau 1 ci-après fournit un récapitulatif de la présence actuelle de la FAO dans les régions. En 1994, le Conseil a approuvé une politique de décentralisation poussée prévoyant, entre autres mesures, le renforcement des bureaux régionaux et la création de cinq bureaux sous-régionaux.

Tableau 1. Présence de la FAO dans les régions en 2002

	AFRIQUE	ASIE ET PACIFIQUE	EUROPE	AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES	PROCHE-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD
5 Bureaux régionaux	Accra (Ghana)	Bangkok (Thaïlande)	Rome (Italie)	Santiago (Chili)	Le Caire (Égypte)
5 Bureaux sous-régionaux	Bureau sous-régional pour l'Afrique australe et orientale, Harare (Zimbabwe)	Bureau sous-régional pour les îles du Pacifique, Apia (Samoa)	Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale, Budapest (Hongrie)	Bureau sous-régional pour les Caraïbes, Bridgetown (Barbade)	Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord, Tunis (Tunisie)
74 Représentations de la FAO, outre celles établies auprès des bureaux régionaux et sous-régionaux	35 Représentations (Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République centrafricaine, Tchad, Congo, RD du Congo, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Érythrée, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Liberia, Mali, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Afrique du Sud, Soudan, Tanzanie, Togo, Ouganda, Zambie)	13 Représentations (Afghanistan, Bangladesh, Inde, Indonésie, Cambodge, Chine, Laos, Sri Lanka, Myanmar, Népal, Pakistan, Philippines, Vietnam)	1 Représentation (Turquie)	18 Représentations (Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Cuba, République dominicaine, Équateur, El Salvador, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Pérou, Trinité et Tobago, Uruguay, Venezuela)	7 Représentations (Liban, Iran, Irak, Mauritanie, Maroc, Syrie, Yémen)
5 Fonctionnaires recrutés sur le plan national	Dans 2 pays: Guinée équatoriale, Botswana	Dans 2 pays: Bhoutan, RPD de Corée		Dans un pays: Guatemala	
5 Fonctionnaires techniques détachés				Panama, Paraguay	Algérie, Libye, Jordanie
25 Correspondants nationaux	Dans 5 pays (Comores, Maurice, Sao Tomé-et-Principe, Seychelles, Swaziland)	Dans 9 pays (Îles Cook, Fidji, Maldives, Mongolie, Niue, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Îles Salomon, Tonga, Vanuatu)	Dans 4 pays (Chypre, Géorgie, République kirghize, Tadjikistan)	Dans 6 pays (Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Belize, Dominique, Grenade, Saint-Kitts-et-Nevis)	Dans un pays: (Djibouti)

Sources: Couverture géographique de la structure décentralisée de la FAO en novembre 2001, sur le réseau Intranet de la FAO et dans le document JM 2000/1, telle que mise à jour par OCD à la mi-octobre 2002.

58. Dans le cadre de cette politique de décentralisation radicale, un certain nombre de changements très importants se sont produits dans les huit dernières années en ce qui concerne la répartition des responsabilités et des ressources entre les trois niveaux de l'Organisation (au siège, à l'échelon régional et dans les pays). Cette politique a toutefois également été caractérisée par des variations brusques et par un manque de préparation préalable au niveau du personnel et des mécanismes administratifs, qui ont semé

le désarroi et la confusion. Il convient également de souligner que ces bouleversements se sont produits en une période de forte compression budgétaire, étant donné que le budget ordinaire de l'Organisation a fléchi de 15 pour cent en termes réels depuis l'approbation par le Conseil en 1994 de cette nouvelle politique de décentralisation. Le processus de décentralisation a donc souvent été conditionné par la nécessité urgente de réaliser des économies sans qu'une attention suffisante ait été accordée à ce que pouvait être la contribution effective de chaque niveau de l'Organisation à l'ensemble du processus. L'absence de dispositions budgétaires adéquates pour couvrir les coûts de cette réorganisation a rendu le processus particulièrement difficile. Le Directeur général a maintenant demandé une évaluation approfondie de la décentralisation, qui sera réalisée dans le courant du deuxième semestre de 2002.

A. Les différentes étapes du processus

59. Le renforcement des bureaux régionaux au cours de la première phase de la décentralisation, a comporté le transfert à ces derniers d'un certain nombre de fonctions ayant une pertinence régionale directe, et notamment de l'assistance aux politiques, de la préparation du programme de terrain, des services d'appui technique aux projets en cours et de l'organisation des conférences régionales. Entre 1996 et 1998, les bureaux régionaux ont assumé en particulier la responsabilité des projets nationaux et régionaux de terrain, qui incombait précédemment au siège. Les projets interrégionaux et mondiaux, ainsi que les activités normatives extrabudgétaires, ont continué à relever du siège.

60. D'autre part, cinq nouveaux bureaux sous-régionaux ont été mis en place, grâce à des fonds provenant dans une large mesure de l'abolition des divisions mixtes établies avec les commissions économiques régionales des Nations Unies, du rattachement de certains bureaux sous-régionaux à des représentations préexistantes de la FAO, et de réductions au niveau du siège. Leur création répondait à la nécessité de fournir une meilleure assistance et des compétences spécialisées aux pays dans les sous-régions concernées, grâce à des ressources financières plus stables que par le passé.

61. Ce transfert de responsabilités s'est accompagné du passage, du siège aux régions, d'un certain nombre de postes de fonctionnaires chargés des aspects techniques, des politiques et des programmes. Les effectifs du cadre organique au niveau régional et sous-régional ont en effet quasiment doublé à la suite de ces changements – passant d'un total de 138 à 264 postes. En outre, les bureaux régionaux ont été dotés d'un personnel de soutien nouvellement recruté – pour un total de 113 nouveaux postes des services généraux dans les bureaux régionaux et sous-régionaux – avec dans certains cas, la mise à disposition de nouveaux locaux⁴². Le renforcement des bureaux régionaux grâce à la création de sous-divisions des opérations, de sous-divisions de l'assistance aux politiques et de MSU, leur a permis de développer une importante capacité opérationnelle au niveau régional. Le Secrétariat souligne que l'affectation de fonctionnaires techniques dans les régions a permis d'offrir une meilleure assistance non seulement aux États Membres, mais aussi à leurs organisations régionales.

62. Dans le Programme de travail et budget 2000-2001, le Directeur général indiquait néanmoins son intention de transférer progressivement aux représentants de la FAO les responsabilités opérationnelles des projets nationaux. Cette deuxième décentralisation vise non seulement à "rapprocher les opérations du lieu où se déroulent les projets", mais aussi et surtout à "réduire encore le coût du soutien au programme de terrain, étant donné le déclin du volume des activités de terrain financées par des ressources extrabudgétaires non liées à des secours d'urgence" (les financements approuvés pour des projets non liés à des secours d'urgence sont en effet passés de 161 millions de dollars E.-U. en 1996 à 111 millions de dollars E.-U. en 1999), et la baisse concomitante des remboursements des dépenses d'appui⁴³. Il s'agissait de réaliser des économies, ce qui a été fait en adaptant les dimensions et les structures des bureaux décentralisés et, notamment, en réduisant radicalement le personnel chargé des opérations dans les bureaux régionaux – personnel qui est ainsi passé d'un total de 38 fonctionnaires du cadre organique et 41 agents des services généraux dans toutes les sous-divisions régionales des opérations au 1^{er} janvier 2000, à 15 fonctionnaires du cadre organique et 19 agents des services généraux au 1^{er} juillet 2001. Cela a eu des répercussions au niveau des effectifs, en particulier dans les sous-divisions régionales des opérations, considérant notamment les efforts investis dans la mise en place de ces nouvelles unités, et a laissé aux bureaux régionaux des attributions incertaines.

⁴² JM 99/1.

⁴³ JM 2000/INF/3.

B. Redéfinir la mission des bureaux régionaux

63. D'après la Circulaire sur les responsabilités et les relations hiérarchiques, citée au paragraphe 42 ci-dessus, les représentants régionaux et sous-régionaux sont les principaux représentants du Directeur général dans les régions et les sous-régions, et sont responsables de la définition des domaines d'action prioritaires de l'Organisation dans leurs régions respectives. La circulaire précise également qu'ils ont l'entière responsabilité du suivi et de l'évaluation de la pertinence des activités menées dans la région ou la sous-région par le personnel de la FAO, quel qu'en soit le lieu d'affectation, y compris vraisemblablement par le personnel des représentations de la FAO.

64. Toutefois, d'autres éléments de la circulaire, comme par exemple les limites établies aux pouvoirs délégués aux représentants régionaux, pèsent sur la capacité d'accomplissement de ce double mandat consistant à identifier les priorités régionales et à superviser le travail de l'Organisation dans la région. Tout d'abord, la circulaire est rédigée dans un langage vague, susceptible de prêter à confusion et qui doit donc être revu. Ensuite, elle n'a pas été mise à jour pour tenir compte des changements liés au transfert des responsabilités opérationnelles aux représentants de la FAO. D'autre part, il n'y a pas toujours concordance, ni dans l'esprit ni à la lettre, entre le texte de la circulaire et les procédures, qui ont évolué depuis sa publication. Ainsi par exemple, le rôle du représentant régional adjoint dans le processus de planification des travaux semble moins central que la circulaire ne le fait apparaître. Le Secrétariat a indiqué que la circulaire était en cours de révision afin de tenir compte notamment de la récente décentralisation des responsabilités opérationnelles aux représentations de la FAO et aux unités techniques, ainsi que de la restructuration connexe du Département de la coopération technique (TC), au siège. Les Inspecteurs soulignent que cette révision devra être approfondie; qu'elle devra être menée à bien rapidement et tenir compte des nouvelles politiques et pratiques; que le langage utilisé devra être très clair et précis; et que les bureaux régionaux et les représentants de la FAO devront être amplement consultés au cours de ce processus.

65. Le Secrétariat signale également que les représentants régionaux – qui relèvent du Directeur général – ont désormais essentiellement les mêmes pouvoirs administratifs que les chefs des départements situés au siège. Si les pouvoirs attribués aux bureaux régionaux sont en effet probablement adéquats en ce qui concerne les achats, ils sont de fait plus limités pour ce qui tient à la gestion des ressources humaines. Les bureaux régionaux ont été chargés du recrutement du personnel des services généraux et le processus se déroule intégralement (à l'exception de la classification des postes) au niveau de ces bureaux. Ils sont en outre également responsables du recrutement des consultants et des fonctionnaires du cadre organique pour le programme de terrain. Toutefois, pour les postes du cadre organique prévus dans le budget ordinaire, et pour ceux des MSU dont les effectifs sont censés répondre aux représentants régionaux, c'est aux divisions situées au siège qu'il incombe de soumettre des propositions pour les questions d'effectifs et pour la sélection des candidats.

66. La circulaire d'OCD est particulièrement vague au sujet de la contribution des représentants régionaux à cette sélection, indiquant seulement que ceux-ci devraient être consultés avant la présentation d'une liste restreinte de candidats au Comité de sélection du personnel du cadre organique. Une autre circulaire concernant les procédures de sélection et de recrutement du personnel du cadre organique⁴⁴ spécifie que le responsable du bureau décentralisé doit être consulté au moment de la publication de l'avis de vacance de poste et de la soumission de candidats au Comité de sélection. Aucun des deux documents ne précisent toutefois la nature et l'ampleur d'une telle "consultation".

67. De ce fait, la procédure varie d'un bureau régional à l'autre, certains jouant un rôle plus actif et tenant à évaluer les candidats sélectionnés par les départements techniques au siège et à interroger par vidéoconférence ceux qui ont été retenus pour la sélection finale. D'autres en revanche pourront n'être informés des noms des candidats proposés que dans la toute dernière phase du processus. Le fait que l'essentiel du processus de recrutement se déroule le plus souvent au niveau du siège peut expliquer les retards importants observés dans l'attribution des postes du cadre organique dans les bureaux régionaux. Les Inspecteurs ont remarqué par exemple que dans le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, près de 20 pour cent des postes du cadre organique étaient en permanence vacants, tandis que dans le Bureau

⁴⁴ Circulaire administrative 98/35 du 30 novembre 1998.

régional pour l'Afrique 18 pour cent des postes du cadre organique étaient actuellement libres. Ils reconnaissent que les départements techniques doivent jouer un rôle important dans la sélection des candidats, sachant qu'ils ont l'entière responsabilité d'assurer la cohérence des programmes de la FAO à tous les niveaux de l'Organisation.

68. Les Inspecteurs estiment cependant qu'un renversement du processus de recrutement, visant à permettre aux bureaux régionaux de jouer un rôle de premier plan dans la présentation de candidats, du moins jusqu'au niveau P-4, tout en procédant aux consultations nécessaires avec les départements techniques situés au siège, en accélérerait les opérations et donnerait davantage de poids et un véritable sens à une politique de décentralisation qui jusqu'à présent s'est souvent limitée à une simple délocalisation.

69. Actuellement, les fonctionnaires techniques en poste dans les bureaux régionaux relèvent des directeurs de division du siège, qui leur offrent un encadrement stratégique et technique. De leur côté, les fonctionnaires des sous-divisions des opérations rendent compte au Département de la coopération technique, même si la circulaire précise qu'il leur faut pour cela passer par le truchement du représentant régional. Toutes les décisions concernant des questions de politique sont donc encore fortement concentrées au siège. Cette centralisation persistante est confirmée par le fait que si la responsabilité de l'organisation des conférences régionales a bien été confiée aux bureaux régionaux, en revanche les procédures d'approbation de tous les documents et rapports préparatoires de ces sessions se déroulent au siège. En fait, l'approbation technique de toutes les publications des bureaux régionaux incombe aux départements techniques concernés, au siège. Si le Secrétariat souligne la nécessité d'une cohérence, d'une assurance de qualité et d'un examen par les pairs à l'échelle de l'Organisation, la contribution technique que les représentants régionaux, et les bureaux régionaux en général, peuvent apporter aux travaux de l'Organisation, paraît des plus limitées.

70. Par ailleurs, si la circulaire indique que les représentants sous-régionaux relèvent des représentants régionaux et les aident dans leurs responsabilités d'identification des priorités régionales, elle stipule également et d'une façon plutôt contradictoire que ceux-ci doivent rendre compte au siège des faits nouveaux importants intéressant leur sous-région. Dans l'ensemble, étant donné que les représentants de la FAO ne sont tenus de rendre compte qu'au siège et ne tiennent pas toujours les représentants régionaux au courant de ce qui se passe dans leur pays d'affectation, il devient de plus en plus difficile aux bureaux régionaux de suivre l'évolution de la situation, *tout en* respectant leurs attributions telles qu'elles sont indiquées dans la circulaire, *et* notamment en respectant l'exigence de contrôler la pertinence des activités de l'Organisation dans la région ou la sous-région, telles qu'elles sont menées par le personnel de la FAO quel que soit le lieu d'affectation.

71. La capacité des représentants régionaux non seulement d'influer sur les décisions stratégiques de l'Organisation, mais aussi de surveiller l'évolution de la situation dans leurs propres régions, est ultérieurement limitée par le fait que l'autorisation de voyager hors de leur lieu d'affectation leur est souvent refusée. Les représentants régionaux peuvent recevoir des contributions et des informations des fonctionnaires techniques des bureaux régionaux qui se rendent occasionnellement dans les pays de leurs régions respectives, et il existe des contraintes évidentes au niveau des ressources globales, qui limitent les fonds susceptibles d'être destinés aux voyages. Toutefois, si les Inspecteurs estiment opportun que les voyages des représentants régionaux (tout comme ceux des Sous-Directeurs généraux au siège) soient soumis à autorisation, ils trouvent en revanche surprenant que les représentants régionaux ne participent jamais aux réunions du Conseil de la FAO et qu'en règle générale ils ne se rendent jamais ni au siège, ni dans les bureaux sous-régionaux et régionaux⁴⁵. Leurs seules occasions de rencontrer le Directeur général sont les conférences régionales. Comme on l'a vu au paragraphe 33 ci-dessus, il n'est pas prévu non plus qu'ils participent (au moyen de vidéoconférences, par exemple) aux réunions des fonctionnaires de direction et il n'existe aucun mécanisme pour permettre aux représentants régionaux de se rencontrer, de discuter des leçons apprises et de mettre en commun les meilleures pratiques.

72. Par ailleurs, en raison du caractère insuffisant des ressources attribuées aux représentants de la FAO et surtout de leur impossibilité d'accéder au système Oracle, la décentralisation des responsabilités

⁴⁵ Le Secrétariat n'a pas fourni de statistiques précises, comme les Inspecteurs l'avaient demandé, concernant les destinations et la fréquence des voyages des représentants régionaux.

opérationnelles au niveau des pays n'a pas permis jusqu'à présent d'obtenir une diminution notable du soutien administratif et opérationnel demandé par les bureaux régionaux, ni de modifier de manière sensible leur niveau d'activité. N'ayant pas accès à Oracle, les représentants de la FAO enregistrent leurs informations comptables et financières dans le Système de comptabilité de terrain. Une fois par mois, la Division des finances au siège extrait ces informations du Système et les transfère dans le système Oracle, où toutes les obligations doivent être enregistrées. Les deux systèmes co-existent ainsi en parallèle, ce qui cause une duplication des efforts et des difficultés supplémentaires. Ces difficultés sont aggravées par la forte concentration des deux systèmes au niveau du siège, qui a donné lieu à une nouvelle centralisation de certaines fonctions. Ainsi, par exemple, les paiements relatifs aux frais de voyage ou liés à des révisions budgétaires, doivent désormais être autorisés au niveau du siège, alors qu'auparavant ils étaient effectués par les bureaux régionaux.

73. Le Secrétariat reconnaît que les demandes d'appui présentées par les bureaux régionaux pour les représentants de la FAO concernant des questions administratives et opérationnelles, sont plus nombreuses que prévu initialement. En outre, les bureaux régionaux continuent de jouer un rôle important dans le suivi de l'exécution des projets du programme de terrain et dans leur évaluation qualitative. Ils ont maintenu dans ce domaine de solides liens avec les représentants de la FAO, auxquels ils fournissent des orientations et une aide poussée. Ils dispensent en particulier une formation constante aux effectifs des bureaux des représentants de la FAO, préparent des estimations par pays concernant l'exécution des projets et enregistrent les données pertinentes dans le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FPMIS).

➔ **RECOMMANDATION 7**

C. Donner aux représentants de la FAO les moyens de remplir leur mandat

74. La décentralisation des responsabilités opérationnelles en faveur des représentants de la FAO est néanmoins évaluée par le siège comme étant somme toute positive. Le Secrétariat note en particulier que par suite de cette décentralisation, environ 60 pour cent (soit 82 millions de dollars E.-U.) de l'exécution du programme de terrain a été gérée par les représentants de la FAO en 2001, et que des économies substantielles, touchant principalement les dépenses de personnel dans les sous-divisions régionales des opérations, ont été réalisées du fait de la mise en œuvre des nouvelles dispositions. Il a également indiqué que les représentants de la FAO avaient accueilli avec satisfaction le renforcement des responsabilités et du contrôle exercé sur les programmes dans leur pays d'affectation⁴⁶.

75. D'un autre côté, les fonctionnaires du Secrétariat rencontrés par les Inspecteurs au siège et sur le terrain, se sont accordés pour dire que les représentants de la FAO n'avaient pas disposé au départ de tous les moyens nécessaires pour remplir leurs nouvelles responsabilités avec efficacité et efficacie, et que pour renforcer le programme de terrain une augmentation des ressources qui leur étaient allouées serait nécessaire. Il était estimé notamment que le pourcentage des recettes perçues au titre du remboursement des dépenses d'appui associées aux projets, attribué aux représentants de la FAO, devrait être augmenté proportionnellement à leur charge de travail. Cela a conduit à l'introduction en 2002 d'un nouveau mécanisme pour la distribution des recettes perçues au titre du remboursement des dépenses d'appui. Toujours en 2002, environ 800 000 dollars E.-U. ont été alloués aux représentants de la FAO dont les estimations respectives concernant l'exécution des projets de coopération technique dépassaient les 500 000 dollars E.-U. Les Inspecteurs tiennent à souligner qu'une décentralisation efficace ne saurait être dictée que par des considérations de réduction des coûts, mais qu'elle devrait au contraire s'accompagner d'investissements accrus, aussi accueillent-ils ces nouvelles dispositions avec satisfaction dans l'espoir qu'elles puissent porter remède à certaines défaillances au niveau des bureaux des représentants de la FAO.

76. Les principaux problèmes observés tenaient d'une part à l'incapacité d'accéder aux systèmes d'information de l'Organisation (et notamment aux systèmes de rapports financiers comme on l'a vu plus haut), et de l'autre à la difficulté de fournir aux donateurs des états financiers précis pour les projets, au manque de possibilités de formation, à la contraction des fonctionnaires recrutés sur le plan international,

⁴⁶ JM 01.2/INF/3.

à l'impossibilité de partager les expériences avec les autres représentants de la FAO, et enfin au caractère inapproprié des orientations fournies par le siège quant à l'exercice de ces nouvelles fonctions.

77. La crainte exprimée par le Comité du Programme que ce transfert de responsabilités des bureaux régionaux aux représentants de la FAO puisse avoir des retombées négatives sur les activités techniques de l'Organisation, s'est ainsi du moins en partie révélée fondée⁴⁷. Les représentants de la FAO ajoutent désormais des fonctions opérationnelles directes à celles qui leur revenaient précédemment, c'est-à-dire à leurs fonctions normatives et de représentation principalement, mais également de soutien à d'autres bureaux et projets par le biais d'activités diverses, telles que l'identification des consultants et l'appui aux bénéficiaires de bourses. Par ailleurs, dans le nouveau cadre de coordination des efforts des équipes du système des Nations Unies au niveau des pays, le représentant de la FAO est appelé à jouer un rôle sectoriel de premier plan dans les domaines de compétence de l'Organisation.

78. Le Secrétariat reconnaît la nécessité de renforcer non seulement les compétences techniques des effectifs des représentations de la FAO, mais aussi leurs capacités de gestion en général et de gestion de projets en particulier, et le Programme de travail et budget 2002-2003 indique qu'"il y aura également un programme important de formation du personnel [pour les représentations de la FAO] qui couvrira notamment les compétences en matière de gestion globale et la gestion du cycle des projets, en particulier la formulation et l'exécution". Ainsi, des ressources additionnelles destinées à la formation (pour un montant total de 180 000 dollars E.-U. en 2002-2003) ont désormais été allouées aux bureaux des représentants de la FAO, en sus des activités "normales" de formation prévues à l'échelle de l'Organisation. Comme on l'a vu plus haut, les bureaux régionaux peuvent et devraient également jouer un rôle important dans la transmission de compétences aux bureaux de pays.

79. Une telle formation pourrait toutefois ne pas être suffisante pour pallier le manque d'expérience de certains représentants de la FAO, qui pour beaucoup en sont à leur premier poste dans l'Organisation. Un tiers des représentants de la FAO actuellement en poste sont en effet de nouvelles recrues. Si bon nombre d'entre eux possèdent des compétences solides et pertinentes dans un ou plusieurs domaines techniques, la session d'information de trois semaines organisée à leur intention au moment de leur nomination au siège et dans le bureau régional n'est toutefois peut-être pas suffisante pour les mettre véritablement au courant de la structure, des méthodes de travail et/ou de l'ensemble des procédures administratives attachées à une organisation aussi complexe. D'autre part, trop peu de fonctionnaires chargés de projets dans les pays, des politiques ou des opérations, au siège ou dans les bureaux régionaux, ont la possibilité de progresser au rang de représentant de la FAO, mouvement qui pourrait contribuer à accroître la mobilité du personnel (voir chapitre IV, section C).

80. Par ailleurs, s'il existe des occasions de réunion entre les représentants de la FAO (par exemple, les sessions de formation), aucun mécanisme formel ou voie naturelle n'est en revanche prévu pour l'échange d'expériences ou la mise en commun des meilleures pratiques entre les représentants de la FAO, même au sein d'une même région. L'OMS, en revanche, organise désormais tous les deux ans, au siège de l'Organisation, des réunions mondiales de ses représentants. L'organisation de réunions d'une telle envergure a bien entendu des implications financières et réunir à Rome l'ensemble des représentants de la FAO pour une session d'une semaine comporterait un coût estimé à 200 000 dollars E.-U. C'est pourquoi il serait plus réaliste que la FAO suive l'exemple de l'OIT, qui organise chaque année des réunions régionales pour ses représentants avec la participation de fonctionnaires de haut niveau du siège. Ces réunions pourraient être programmées en concomitance avec les sessions de formation, de manière à réduire les coûts au minimum. Cela permettrait également de renforcer le rôle des bureaux régionaux en tant que canal naturel pour l'échange des leçons apprises et des meilleures pratiques entre les représentants de la FAO.

81. Les représentants de la FAO sont assistés principalement par des fonctionnaires recrutés sur le plan national (FRN) et par des agents des services généraux recrutés sur place. À sa cent septième session, le Conseil a adopté un cadre stratégique pour l'introduction de la catégorie des FRN⁴⁸. Depuis 1994, 65 fonctionnaires internationaux chargés des programmes affectés aux bureaux des représentants de la FAO ont été remplacés par des FRN, ce qui a permis de dégager des économies d'environ 6 millions de

⁴⁷ CL 119/10, par. 21.

⁴⁸ CL 107/REP, par.195.

dollars E.-U. par an. Par ailleurs, il est indiqué dans le Programme de travail et budget 2002-2003 que 27 postes d'assistants de programme ou de commis de programme seront également remplacés par des FRN durant l'exercice biennal en cours, et cela sans variation de coût. Répondant aux craintes exprimées par les Inspecteurs que les FRN sont par définition appelés à exercer des fonctions d'encadrement (comme il ressort clairement du cadre stratégique mentionné plus haut), le Secrétariat a précisé que la conversion des postes des services généraux en postes de FRN prévue dans le Programme de travail et budget 2002-2003 ne signifiait pas que ces derniers seraient utilisés pour des tâches relevant de la catégorie des services généraux. Il a souligné que la réduction des postes des services généraux était compensée par un meilleur accès aux technologies de l'information et que les FRN nouvellement recrutés peuvent véritablement exercer des fonctions d'administrateurs, tout en reconnaissant que dans la pratique certains membres des services généraux avaient accompli des tâches à ce niveau.

82. Les Inspecteurs reconnaissent les avantages financiers comparatifs de l'emploi de fonctionnaires recrutés sur le plan national et, plus important encore, leur connaissance des particularités nationales ainsi que leurs précieux contacts dans leurs pays respectifs; des avantages qui ont incité bien d'autres organisations des Nations Unies (notamment le PNUD et l'UNICEF, et plus récemment l'OMS et l'OIT) à faire de plus en plus appel à des FRN dans les pays. La crainte est toutefois qu'un large recours à des fonctionnaires recrutés sur le plan national ne risque d'avoir des répercussions sur les activités et l'indépendance des représentants de la FAO et d'affaiblir leur capacité d'interagir avec les acteurs et les donateurs internationaux, et que l'absence de perspectives de carrière ne finisse par être une cause de frustration et de désenchantement pour les FRN. Le Secrétariat a en effet informé les Inspecteurs que les FRN étaient mécontents des écarts existant dans la classification des FRN employés par la FAO et ceux des autres organisations, la plupart d'entre eux étant classés à la FAO dans la catégorie NO-A ("P-1"). Une nouvelle structure de classification des postes a désormais été adoptée pour les FRN, qui prévoit 11 postes NO-C ("P-3") et 14 postes NO-B ("P-2"), le restant demeurant des postes de niveau NO-A. Ces trois niveaux sont différenciés en fonction du degré de responsabilité, de la complexité des tâches et du niveau de supervision. Il convient de continuer à étudier la question, tout comme celle de l'utilisation des FRN en général.

83. Une délégation accrue de pouvoirs devrait toujours s'accompagner d'indications pour une interprétation et une mise en application correctes des règles, règlements et procédures de l'Organisation. Les Inspecteurs prennent acte des efforts déployés par le Secrétariat pour fournir une telle assistance aux représentants de la FAO en préparant et en rassemblant à leur intention un certain nombre de documents clés. Le Manuel pour les représentants de la FAO, par exemple, est un guide utile qui fournit des informations essentielles sur un très large éventail de questions administratives et de programme, dans un langage clair et concis. D'autres initiatives tout à fait positives sont la préparation d'une trousse à outils virtuelle de la FAO pour la formulation de projets, et l'élaboration de directives pour l'exécution des projets au niveau des pays. Elles pourraient être utilement complétées par la fourniture en ligne de manuels administratifs spécifiques comportant une fonction de recherche.

84. Tous ces documents ne peuvent toutefois pas se substituer à une aide et à des directives directes du siège en cas de problèmes spécifiques susceptibles de se présenter dans telle ou telle représentation de la FAO. L'existence d'OCD qui est chargé de la gestion de l'ensemble des effectifs des représentations de la FAO et du personnel local, ainsi que de la coordination générale sur le terrain, est en soi une bonne pratique car elle établit clairement un point de contact ou un "portail" principal pour les relations entre le siège et les bureaux de pays, même si les représentants de la FAO maintiennent des rapports directs avec les départements techniques ainsi qu'avec le Département de la coopération technique au siège et les groupes techniques dans les bureaux régionaux. Les notes de gestion préparées deux fois par an par OCD à l'intention des représentants de la FAO, permettent aux unités situées au siège de fournir à ces bureaux un retour d'information sur toute une série de sujets. La rapidité de diffusion de ces notes est toutefois contestée par certains représentants de la FAO qui estiment que celles-ci devraient être transmises systématiquement par voie électronique afin qu'ils puissent avoir des indications rapides sur des problèmes exigeant une prompt solution.

85. Enfin, comme indiqué dans la section A ci-dessus, l'un des principaux obstacles à un exercice réel de leurs nouvelles fonctions par les représentants de la FAO, est leur impossibilité d'accéder aux systèmes d'information de l'Organisation, et notamment à Oracle. Le Secrétariat souligne que l'extension des systèmes financiers d'Oracle aux bureaux de liaison ou aux représentations de la FAO dépendra de divers

facteurs: la présence dans ces bureaux d'un personnel compétent pour le traitement des opérations sous Oracle; l'existence de procédures appropriées permettant d'assurer une gestion plus décentralisée d'Oracle; et l'existence d'une infrastructure de télécommunications solide et capable. Dans certains pays, la faible infrastructure locale de communications ne permet même pas aux représentants de la FAO d'accéder aux informations générales disponibles au siège. Les Inspecteurs soulignent qu'en règle générale, une véritable décentralisation n'est pas possible en l'absence d'une solide infrastructure de communication et ils saluent donc favorablement l'approbation en 2001 de la proposition concernant le financement d'un projet pour l'établissement d'un grand réseau de communication (projet WAN).

86. Ce projet, comportant un investissement initial de 1,4 million de dollars E.-U. – avec des coûts supplémentaires estimatifs constants allant jusqu'à 1,8 million de dollars E.-U. par an à partir de 2004 –, consiste à mettre en place un réseau privé virtuel confié à un fournisseur extérieur, qui reliera directement la plupart des bureaux décentralisés⁴⁹. Cela facilitera la livraison de versions Web des systèmes de soutien administratif actuels - gestion et suivi du budget (BMM), comptabilité de terrain (FAS) et voyages (ATLAS) - utilisables à partir du nouveau réseau Intranet de l'Organisation. Un jeu complet d'essais des systèmes administratifs est actuellement mis au point à l'intention du personnel se rendant dans les bureaux décentralisés dont les télécommunications sont renforcées dans le cadre du projet WAN. Cela permettra de déterminer si les installations de télécommunications entre le siège et chaque bureau de terrain sont techniquement en mesure de supporter réellement Oracle et d'autres systèmes administratifs, tels que le système FPMIS et le Réseau d'information des bureaux de pays. Une analyse complète des responsabilités et des opérations susceptibles d'être décentralisées une fois que le nouveau réseau sera mis en place dans tous les bureaux des représentants de la FAO, devrait donc être entreprise dans le cadre du plan d'action global recommandé au paragraphe 41 ci-dessus.

➔ **RECOMMANDATION 8**

D. Examen du réseau des bureaux de pays

87. D'importantes ressources seront nécessaires pour mettre en œuvre l'ensemble des améliorations suggérées plus haut pour renforcer les représentations de la FAO. De fait, le Secrétariat lui-même avertit que "sans le personnel supplémentaire pour combler les lacunes critiques et la formation à grande échelle requise pour faire face à des responsabilités toujours plus nombreuses, ces bureaux auront beaucoup de mal à fonctionner efficacement"⁵⁰. Il convient donc d'envisager un examen du réseau des bureaux de pays de la FAO visant à vérifier que les ressources existantes sont regroupées et utilisées le plus efficacement possible, et que les besoins des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) sont couverts en priorité.

88. La création des bureaux des représentants de la FAO a été approuvée par le Conseil en 1976, avec l'établissement en 1981 d'un plafond de 74 bureaux, élevé ensuite à 78 en 1987⁵¹. En 1994, le Conseil a souligné que "les retombées positives d'une politique de décentralisation active seront le renforcement de l'utilisation des capacités nationales, sous-régionales et régionales, des économies substantielles pour ce qui concerne les modalités d'exécution et le raccourcissement des délais entre l'expression des besoins par les États Membres et la satisfaction de ces besoins par l'Organisation"⁵². Le Secrétariat souligne que l'établissement de représentations de la FAO lui permet de réaliser certains des objectifs clés de la décentralisation, à savoir la fourniture d'une réponse plus rapide et plus efficace aux besoins des États Membres et le renforcement des capacités. Il indique également que le nombre des États Membres de l'Organisation étant passé de 159 au début de 1992 à 183 à la fin de 2001, il lui a fallu trouver le moyen de desservir les nouveaux États Membres et d'établir la liaison avec eux, afin d'éviter toute discrimination entre les membres.

89. Pour ce faire, et comme il ressort du tableau 1, le Directeur général a entrepris de renforcer les liens entre la FAO et les pays, dans les limites du plafond des 78 bureaux de pays, par le biais de divers mécanismes, à savoir: représentation de la FAO combinée à un bureau régional ou sous-régional; accréditation d'un représentant de la FAO dans plusieurs pays; fonctionnaires recrutés sur le plan national,

⁴⁹ FC 99/13.

⁵⁰ PTB 2002-2003, p. 211.

⁵¹ C 81/REP, par. 209 et C 87/REP, par. 188.

⁵² CL 106/2.

travaillant isolément et placés sous la supervision d'un représentant de la FAO accrédité dans un pays voisin; correspondants nationaux (fonctionnaires nationaux assurant la liaison avec la FAO auxquels l'Organisation accorde un budget limité et un supplément de salaire); et utilisation des Coordonnateurs résidents du PNUD.

90. Le Directeur général a proposé par ailleurs que les fonctionnaires techniques de haut niveau actuellement en poste dans un bureau régional ou sous-régional, ou au siège, soient mutés dans certains pays non seulement pour mener à bien leurs tâches techniques ordinaires, mais aussi pour exercer les fonctions attachées au poste de représentant de la FAO. Ce mécanisme a été approuvé par le Conseil à sa cent dix-neuvième session. Au moment de la rédaction du présent rapport, des fonctionnaires techniques de haut niveau avaient été détachés dans cinq pays, mais il paraissait déjà évident qu'un ultérieur déploiement serait retardé par le fait que certains pays candidats – tous appelés à fournir les locaux, l'équipement et le personnel local – ont des difficultés à mettre à disposition les installations requises⁵³.

91. Le Secrétariat estime que les solutions susmentionnées n'apportent en aucun cas une réponse satisfaisante aux exigences des pays dépourvus de représentant résident de la FAO, et il signale que 18 demandes concernant l'établissement d'un bureau de pays de la FAO en bonne et due forme ont été reçues⁵⁴. Le Directeur général observe que 24 des 80 PFRDV n'ont pas de représentant résident de la FAO. Par ailleurs, il a été noté que la FAO dispose d'une représentation de plein droit dans presque tous les pays où les dépenses au titre du Programme de terrain pour 1999 ont dépassé 500 000 dollars E.-U. (bien que ce ne soit pas un critère justifiant la création d'un bureau de pays de la FAO)⁵⁵. Une éventuelle extension du réseau des représentants de la FAO intéresserait donc des pays dans lesquels le programme de terrain est relativement limité.

Tableau 2. Activités inscrites au budget par région, 2002-2003 (en millions de dollars E.-U.)

		AFRIQUE	ASIE ET PACIFIQUE	EUROPE	AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES	PROCHE-ORIENT
Activités du Fonds fiduciaire par région		117,6	35,6	22,7	40,8	264,8
Activités du Programme ordinaire par région	Total	63,5	43,6	19,4	37,0	29,9
	Activités passant par des bureaux de pays	1,9	0,7	0	1,1	0,6
Budget estimatif des bureaux de représentants de la FAO dans la région		31,6	12,2	0,7	17,9	9,3

Source: PTB 2002-2003 (document principal et annexe IV/3)

92. Le Directeur général a indiqué dans les documents présentés à la réunion conjointe de la quatre-vingt-quatrième session du Comité du Programme et de la quatre-vingt-quinzième session du Comité financier, les considérations qui le guident pour la création de nouveaux bureaux de pays, à savoir: réception d'une demande officielle de la part d'un État Membre; volonté du gouvernement de couvrir une partie des coûts d'établissement et des dépenses courantes du bureau; demande potentielle ou en cours de programmes d'assistance technique; présence dans le pays d'autres partenaires de développement appartenant ou non au système des Nations Unies⁵⁶. Ces critères n'ont toutefois été approuvés formellement ni par les Comités, ni par le Conseil. En fait, les membres des Comités ont

⁵³ JM 02.1/2.

⁵⁴ JM 2000/1.

⁵⁵ JM 2000/2.

⁵⁶ JM 99/1 et JM 2000/2.

estimé que les critères d'établissement des bureaux de pays de la FAO méritaient d'être affinés⁵⁷. Les organes directeurs de la FAO n'ont donc encore ni approuvé ni établi de principes, directives ou critères officiels auxquels un État Membre devrait se conformer afin de réunir les conditions requises pour accueillir un bureau de pays.

93. En revanche, la Conférence générale de l'UNESCO a adopté des directives dans lesquelles figurait une liste des "critères fondamentaux d'une mise en œuvre rationnelle de la décentralisation"⁵⁸. Sur la base de ces directives, et afin de réduire l'inefficacité actuelle des bureaux de pays par rapport aux coûts, le Directeur général a procédé au déploiement d'un nouveau réseau hors siège. Dix-huit bureaux ont ainsi été fermés en 2002-2001, et neuf autres cesseront prochainement leurs activités, dont cinq durant l'exercice biennal en cours⁵⁹. Les critères pour le maintien d'un petit nombre de bureaux à orientation nationale sont notamment les suivants: l'importance et la complexité d'un pays; l'existence de situations particulières post-conflit; le niveau de soutien apporté par l'État Membre hôte; et les résultats obtenus dans l'exécution du programme. Un certain nombre de bureaux chargés d'un groupe de pays ont également été mis en place, principalement sur la base de critères opérationnels (tels que l'accès par les moyens de transport à tous les États membres du groupe et l'infrastructure de télécommunications)⁶⁰.

94. L'examen du réseau de terrain de la FAO pourrait également être étendu aux bureaux de liaison et en particulier aux deux plus récents, celui de Yokohama (Japon) et celui de Bruxelles (Belgique). Ces bureaux ont été créés en 1996 pour renforcer la coopération de la FAO avec deux de ses principaux bailleurs de fonds. Cet examen devrait également tenir compte des résultats de l'étude du mécanisme des correspondants nationaux récemment demandée par le Directeur général et qui devrait analyser les critères et procédures adoptés pour la sélection des correspondants nationaux et pour le calcul des suppléments de salaire qu'ils perçoivent.

► **RECOMMANDATION 9**

⁵⁷ Rapport de la réunion conjointe de la quatre-vingt-quatrième session du Comité du Programme et de la quatre-vingt-quinzième session du Comité financier, CL 119/8, par. 23.

⁵⁸ Résolution 30C/83 de la Conférence générale de l'UNESCO.

⁵⁹ Rapport du Directeur général sur le processus de réforme, Partie III (Décentralisation), 164 EX/5.

⁶⁰ Rapport du Directeur général sur le processus de réforme et calendrier de sa mise en œuvre, Partie III (Décentralisation), 160 EX/6.

IV. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

A. Établir un climat de confiance et renforcer l'autorité

95. Dans son dernier rapport intérimaire sur la gestion des ressources humaines, le Secrétariat de la FAO a indiqué que pour "pouvoir attirer et retenir du personnel présentant le niveau élevé d'efficacité et de compétences techniques dont elle a besoin, la FAO doit être perçue comme un employeur de choix"⁶¹. Il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine pour atteindre cet objectif et si pendant plusieurs années la gestion des ressources humaines n'a pas mérité de la part de la direction la même attention urgente que les autres domaines administratifs et de gestion examinés dans les chapitres précédents, il semble que le Secrétariat prenne aujourd'hui d'importantes mesures en vue d'une réforme globale de ses politiques et pratiques en matière de personnel.

96. Le Secrétariat a préparé notamment un "Rapport sur les questions relatives à la gestion des ressources humaines" qui a été soumis au Comité financier à sa quatre-vingt-dix-septième session⁶². Ce document mettait en lumière le nouveau contexte dans lequel œuvre la FAO, l'écart grandissant entre les compétences techniques requises par les organisations internationales et la disponibilité de personnel qualifié. Il indiquait clairement les principaux objectifs de la politique de la FAO en matière de ressources humaines et énonçait les domaines clés dans lesquels une action était nécessaire pour atteindre ces objectifs. Le Comité financier a accueilli ce rapport très favorablement et déclaré qu'en raison de son importance il devait être présenté au Conseil de l'Organisation, qui l'a lui aussi vivement apprécié⁶³. Par ailleurs, en novembre 2000, le Directeur général a établi un Comité des ressources humaines chargé de lui fournir des avis concernant les politiques et stratégiques de gestion des ressources humaines. Ce comité permanent, qui est présidé par le Directeur général adjoint, se compose de tous les sous-directeurs généraux du siège, des chefs des bureaux indépendants et du directeur de la Division AFH.

97. L'Administration note qu'environ 40 pour cent des travaux du Comité des ressources humaines portent en fait sur les structures et les fonctions des programmes, outre que sur les implications du Programme de travail et budget biennal en termes de ressources humaines, y compris les attributions de postes et le déploiement du personnel dans les divers départements et les débats susceptibles de comporter la résolution de postes de direction. Elle estime qu'il ne serait pas ni opportun ni utile que le personnel participe à ces discussions. Il est indiqué également que le Comité des ressources humaines n'est pas un mécanisme de consultation entre le personnel et la direction. Il existe d'autre part divers groupes de travail mixtes sur des questions spécifiques (comme par exemple le Groupe de travail sur les traitements et indemnités du cadre organique, le Groupe de travail sur la rémunération du personnel des services généraux et ses conditions d'emploi et le Comité consultatif mixte sur la couverture médicale), et le personnel est représenté dans les comités de sélection pour les postes du cadre organique et des services généraux.

98. Les associations du personnel ne sont donc pas représentées au sein du Comité des ressources humaines, bien qu'elles soient consultées lorsque celui-ci examine des questions intéressant les conditions d'emploi du personnel, et cela soit d'une manière informelle dans le cadre d'entretiens, soit de façon plus officielle en leur demandant de soumettre par écrit leurs points de vue et leurs observations concernant les documents pertinents présentés au Comité. En outre, avant l'exécution des décisions prises par le Directeur général à la suite des recommandations du Comité, les organes représentatifs du personnel sont à nouveau consultés au sujet de la procédure à suivre.

99. Cela n'empêche pas les Inspecteurs de noter que les représentants du personnel n'ont pas d'accès direct au seul comité s'occupant d'une manière exhaustive de la réforme de la gestion des ressources humaines en soi, et ils suggèrent que le Directeur général envisage de leur permettre de présenter leurs points de vue directement aux membres du Comité lorsque celui-ci examine des questions relatives aux politiques du personnel, plutôt que pour l'établissement des postes. Pour que la réforme de la gestion des ressources humaines entreprise à la FAO soit efficace, il est essentiel que le personnel tout entier estime

⁶¹ FC 99/10.

⁶² FC 97/15.

⁶³ CL 121/4 (par. 63) et CL 121/REP (par.50).

avoir contribué à la formulation des nouvelles politiques et procédures, et s'il existe à l'égard de ces politiques et procédures un sentiment d'appartenance partagé, leur mise en œuvre en sera grandement facilitée. Cela est d'autant plus vrai si l'on considère que quatre exercices biennaux consécutifs de compressions budgétaires réelles ont eu pour effet de réduire les effectifs et les possibilités de promotion et de mobilité, ce qui a sans aucun doute porté atteinte au moral et à la confiance des employés. À cet égard, il convient de noter que la bonne volonté dont le personnel a généralement fait preuve, et l'implication étroite des représentants du personnel dans le processus de redéploiement du personnel au titre de la première phase de la décentralisation, dans la deuxième partie des années 90, ont probablement contribué au fait que ce redéploiement s'est déroulé dans l'ensemble sans heurts et avec succès.

100. D'autre part, bien que l'Administration ait déclaré à plusieurs reprises sa ferme intention d'améliorer ses résultats dans divers domaines – procédures de recrutement, évaluation du rendement, organisation des carrières, parité hommes-femmes, etc. – les progrès effectivement réalisés n'en sont pas moins lents et inégaux. La longue période de restrictions financières traversée par l'Organisation et les ressources limitées dont dispose AFH ont contraint cette division à se concentrer principalement sur certains points, alors qu'ils sont tous étroitement liés et devraient être considérés comme un tout, comme cela est clairement indiqué dans le "Rapport sur les questions relatives à la gestion des ressources humaines". Le rapport intérimaire présenté au Comité financier en mai 2002 à la demande de ce dernier contient des indicateurs de résultats et le calendrier prévu pour les progrès dans la gestion des ressources humaines, mais il ne met pas toujours en relief les relations qui existent entre ces éléments, et n'explique pas non plus pourquoi certaines questions stratégiques importantes ne pourront être traitées avant 2004. Dans certains cas, comme pour l'importante question de la mobilité, le Secrétariat a simplement informé les Inspecteurs que certaines des questions concernant les ressources humaines dont s'occupe l'Organisation ayant un degré de priorité plus élevé, la politique de rotation doit être reportée à une date ultérieure (voir plus loin, section C).

101. Les Inspecteurs estiment donc que toute réforme de la gestion des ressources humaines serait effectuée d'une manière plus efficace et plus décisive par une équipe spéciale ou par un groupe de travail spécialement constitué à cet effet par le Directeur général (comme cela a été fait dans d'autres organisations des Nations Unies)⁶⁴. Cette entité aurait un mandat clair et limité dans le temps (de préférence d'une durée de quelques mois seulement) pour la préparation d'un plan d'action concret que le Directeur général soumettrait ensuite au Conseil de la FAO. Il est très important que ce groupe – dont la composition ne doit pas reproduire celle du Comité des ressources humaines, mais comprendre des spécialistes en gestion des ressources humaines (n'appartenant pas pour certains à l'Organisation, si possible) et des gestionnaires en "départements clients" – reçoive un véritable soutien de la part de la direction ainsi que des ressources adéquates. Les Inspecteurs encouragent également vivement le Directeur général à permettre une participation pleine et entière des représentants du personnel à cette équipe spéciale ou à ce groupe de travail.

102. Comme mesure propre à accroître immédiatement la confiance, le Directeur général en personne devrait recommencer à rencontrer, à des intervalles raisonnables, les représentants des associations du personnel reconnues. Bien que le Sous-Directeur général pour l'administration et les finances soit l'interlocuteur désigné, en son nom, des associations du personnel dont il rencontre leurs représentants tout à fait régulièrement, la disponibilité personnelle du Directeur général serait néanmoins un indicateur efficace de son intention d'améliorer la gestion des ressources humaines et de maintenir le dialogue avec

⁶⁴ À l'OMS par exemple, les associations du personnel ont participé en tant que membres à part entière au Groupe spécial chargé de la réforme des ressources humaines qui a œuvré de septembre 1999 à octobre 2000. Les recommandations de ce Groupe ont été présentées, sous la forme d'un "Plan stratégique de gestion des ressources humaines" à l'automne 2000 au Cabinet, et en janvier 2001 au Conseil exécutif de l'OMS. Aux Nations Unies, le Secrétaire général a établi une Équipe spéciale en janvier 1998 pour examiner la gestion des ressources humaines et formuler des propositions de réforme dans ce domaine. L'Équipe spéciale, composée de spécialistes en ressources humaines du monde entier, issus du secteur public et privé, et présidée par le Secrétaire général adjoint pour la gestion des ressources humaines, a rencontré la Direction et les représentants du personnel à plusieurs reprises, puis a présenté au Secrétaire général, en juillet de la même année, un "plan de réforme" global qui a été soumis à l'Assemblée générale en octobre 1998. Par ailleurs, à l'UNESCO, un Cadre stratégique de gestion des ressources humaines, accompagné d'un plan d'action détaillé, a été présenté à la Conférence générale à sa trente et unième session.

le personnel de l'Organisation. Il convient de noter que selon les chiffres fournis par le Secrétariat, après avoir tenu neuf réunions avec les représentants du personnel dans les trois premières années de son mandat, le Directeur général ne les a plus rencontrés une seule fois depuis 1997. Même si des réunions ont eu lieu depuis avec le Directeur général adjoint (bien que de moins en moins fréquemment), le chapitre VIII du Règlement du personnel de la FAO indique clairement le Directeur général comme le principal interlocuteur dans le processus de consultation.

➡ **RECOMMANDATION 10**

B. Stabiliser, diversifier et rajeunir les effectifs

103. Malgré les changements importants intervenus au niveau du personnel de la FAO au cours de la dernière décennie, à la fois dans les effectifs et dans leur localisation, à la suite des efforts déployés pour rationaliser et décentraliser le Secrétariat, certaines de ses caractéristiques notamment sa structure par âge et la répartition entre les sexes, n'ont toutefois pas évolué dans la même mesure.

104. Les Inspecteurs ont noté avec une vive inquiétude que malgré la réduction du nombre global de postes indiquée au tableau 3, le taux de vacance de poste au sein du Secrétariat de la FAO est resté constamment élevé, atteignant 13 pour cent en 2001. Le problème est particulièrement sensible pour les postes du cadre organique, le nombre des départs d'administrateurs (y compris les départs à la retraite anticipés ou obligatoires) au cours de la décennie écoulée ayant dépassé, et de loin, celui des nouveaux recrutements de cadres. De ce fait, entre 1994 et 2000, le taux moyen de vacance de poste dans la catégorie du cadre organique a été de 17,2 pour cent, atteignant 18 pour cent en 2001 (voir tableau 4), ce qui signifie que l'Organisation a été privée de près d'un cinquième de sa force de travail du cadre organique inscrite au budget. Les vacances de longue durée de postes administratifs et techniques clés sont particulièrement problématiques pour les bureaux de moindre envergure, comme les bureaux régionaux.

Tableau 3. Aperçu des effectifs de la FAO (en 1994 et en 2001)

		1994			2001		
<i>Effectifs, en nombre et en pourcentage</i>	<i>Services généraux</i>	3 287 (61,8 %)			2 325 (60,4 %)		
	<i>Cadre organique et niveau supérieur</i>	2 027 (38,2 %)			1 521 (39,6 %)		
	<i>TOTAL</i>	5 314			3 846		
<i>Répartition du personnel par site, en pourcentage</i>		<i>Siège</i>	<i>Au niveau régional et sous-régional*</i>	<i>Autres**</i>	<i>Siège</i>	<i>Au niveau régional et sous-régional*</i>	<i>Autres**</i>
	<i>Services généraux</i>	56,4 %	6,9 %	36,7 %	50,8 %	13,2 %	36,0 %
	<i>Cadre organique et niveau supérieur</i>	55,0 %	6,5 %	38,5 %	61,6 %	16,4 %	22,0 %
	<i>TOTAL</i>	55,8 %	6,8 %	37,4 %	55,0 %	14,5 %	30,5 %
<i>Âge moyen du personnel du cadre organique</i>		48,5			48,9		
<i>Pourcentage de femmes dans le cadre organique et niveau supérieur</i>		17			24		
<i>Nombre de pays non représentés parmi le personnel du cadre organique</i>		54			22		
<i>Nombre de pays sous-représentés</i>		14			13		

* Bureaux régionaux, sous-régionaux et de liaison.

** Autres sites, y compris les projets de terrain et les bureaux des représentants de la FAO.

Sources: FC 97/15, FC 95/15(a).

105. Les documents du Secrétariat montrent que les crédits totaux alloués aux dépenses de personnel pour l'exercice biennal passé (2000-2001) ont été sous-utilisés dans la mesure d'environ 9,3 pour cent (soit 42,4 millions de dollars E.-U.). Si la moitié de cet excédent (21,3 millions de dollars E.-U.) résulte de la variance positive entre les taux standard établis en début d'exercice et les dépenses de personnel effectives, le Secrétariat reconnaît que le solde non dépensé s'explique principalement par des postes

vacants dans le cadre organique⁶⁵. Une partie des économies réalisées a permis de dégager des ressources en faveur de programmes et d'activités sous-budgétisés, pour financer des dépenses non liées au personnel. Les Inspecteurs déconseillent toutefois de maintenir le taux de vacance délibérément élevé pour réaliser des économies budgétaires, car cela nuit à la transparence du processus budgétaire et rend la gestion des ressources humaines plus difficile et moins efficace.

Tableau 4. Postes vacants au 31 décembre 2001 (postes budgétisés dans le Programme de travail et budget)

Catégorie	Nombre de postes pourvus	Nombre de postes vacants	Nombre total de postes	Taux de vacance
<i>Directeurs</i>	174	21	195	11%
<i>Cadre organique</i>	935	208	1 143	18%
<i>Fonctionnaires recrutés sur le plan national (FRN)</i>	63	3	66	5%
<i>Services généraux</i>	1 870	212	2 082	10%
<i>TOTAL</i>	3 042	444	3 486	13%

Source: Chiffres fournis par le Secrétariat de la FAO

106. Le nombre toujours élevé des postes vacants s'accompagne d'une augmentation notable du recours à du personnel engagé à court terme et à des ressources humaines n'appartenant pas au personnel de l'Organisation. Le Commissaire aux comptes a en effet noté que les administrateurs maintenaient intentionnellement vacants certains postes du cadre organique pour procéder à des affectations à court terme de consultants⁶⁶. Le Secrétariat lui-même déclare que dans bien des cas, des postes ont été maintenus vacants en vertu d'une stratégie de gestion précise, car ils constituent une source de fonds pour d'autres ressources de personnel ou ressources hors personnel selon les besoins d'un programme en évolution. Un nombre total de 6 477 contrats d'engagement de personnel à court terme et de personnes n'appartenant pas au personnel, ont ainsi été établis entre le 1^{er} juillet 2000 et le 30 juin 2001, avec une moyenne de 539 contrats par mois, soit une augmentation de 40 pour cent par rapport à la période précédente⁶⁷. Par comparaison: seulement 933 de ces contrats avaient été établis dans les six premiers mois de 1994; 844 dans les six premiers mois de 1996; 953 dans les six premiers mois de 1997, 574 dans les six premiers mois de 1998; et 1210 dans les cinq premiers mois de 1999⁶⁸.

107. Il semble donc que dans les dernières années, le Secrétariat de la FAO ait fait de plus en plus largement recours à des consultants et à du personnel engagé à court terme ou recruté au titre de contrats de louage de services ou autres types d'arrangements contractuels, et cela pour remédier à la réduction et au blocage des postes, maintenir les effectifs au niveau nécessaire pour l'exécution des activités et des programmes prévus, et faire appel à des compétences spécialisées qui ne sont pas toujours disponibles parmi ses effectifs. Aux Nations Unies, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général d'interdire aux consultants de faire acte de candidature à des postes du Secrétariat pendant une période de six mois suivant la fin de leur stage⁶⁹, en réponse aux craintes exprimées par le personnel que les consultants ne jouissent d'un avantage indu lorsqu'ils font acte de candidature à des postes vacants dont ils exercent les fonctions depuis plusieurs mois. Le Secrétariat de la FAO souligne toutefois qu'une telle mesure entraverait le processus de recrutement en réduisant la réserve de candidats à un moment où il est de plus en plus difficile de trouver des candidats qualifiés.

⁶⁵ Virements entre programmes et budgets durant l'exercice 2001-2002 et Rapport annuel aux États Membres sur l'exécution du budget, FC 99/2.

⁶⁶ C 2001/5, par. 115.

⁶⁷ 5 015 contrats de ce type avaient été établis entre le 1^{er} juin 1999 et le 30 juin 2000, avec une moyenne de 385 par mois.

⁶⁸ FC 82/19, FC 95/15(a) et FC 93/15. Les contrats d'engagement de "ressources n'appartenant pas au personnel" englobent les contrats de consultants, les contrats de louage de services et les accords de prêts remboursables.

⁶⁹ "Gestion des ressources humaines", A/RES/51/226 du 25 avril 1997.

108. Le recrutement d'experts retraités au titre du Programme d'utilisation de retraités est une pratique particulièrement diffuse. Le nombre des experts retraités employés par la FAO pendant l'exercice biennal 2000-2001 était de 1 044, toutes sources de financement confondues. Le Secrétariat note que le Programme, qui tire parti du réservoir d'expérience, de savoir et de compétences que constituent les experts nationaux retraités et les experts retraités de la FAO et des Nations Unies, est particulièrement intéressant en termes de coûts sachant que les retraités du cadre organique ne perçoivent qu'un honoraire de 100 dollars E.-U. par jour (plus les frais de voyage et l'indemnité journalière de subsistance s'ils sont appelés à s'éloigner de leur lieu de résidence pour mener à bien les activités prévues par leur contrat). Si les Inspecteurs conviennent que leur recrutement présente un rapport coût-efficacité nettement meilleur que celui des consultants ordinaires, l'Organisation ne devrait toutefois recourir à cette solution que si elle n'est pas en mesure de satisfaire ses exigences opérationnelles avec le personnel disponible. Cet arrangement ne devrait pas être considéré comme une alternative à long terme au recrutement de personnel permanent, y compris pour les positions de haut niveau comportant des fonctions de supervision.

109. Les retards dans l'attribution des postes à pourvoir et le recours à des experts retraités ne peuvent que ralentir l'indispensable processus de rajeunissement des effectifs, à un moment où le Secrétariat reconnaît que "l'avancement en âge du personnel est l'un des principaux problèmes auxquels la FAO est confrontée"⁷⁰. Près de 45 pour cent des effectifs, toutes catégories confondues (directeurs, administrateurs, services généraux), ont plus de 50 ans, et les trois quarts des directeurs et près de la moitié du personnel du cadre organique actuellement en service devraient prendre leur retraite d'ici à 2010. Le Secrétariat a déployé des efforts appréciés pour favoriser le recrutement de jeunes cadres, à la fois en mettant en place un programme destiné aux jeunes cadres (qui devrait démarrer à la fin de 2002) et en déclassant les postes vacants pour abaisser le niveau moyen des classes. Il a également amélioré son processus de recrutement en général et réduit sensiblement les délais nécessaires pour le recrutement des administrateurs (de 318 jours ouvrables en 1998 à 217 en 2000)⁷¹.

➡ **RECOMMANDATION 11**

110. Les nouveaux progrès sont toutefois nécessaires si l'administration veut renforcer sa capacité de sélectionner et de recruter rapidement du personnel qualifié. Le présent rapport n'effectue par un examen détaillé du processus de recrutement en tant que tel, car cela a déjà été fait par le Secrétariat et par le Commissaire aux comptes⁷². Il souligne cependant que si la responsabilité du recrutement, de la sélection et de la nomination du personnel des services généraux revient au Directeur du personnel au siège, et aux représentants régionaux dans les bureaux régionaux, en revanche la décision finale pour la nomination du personnel du cadre organique appartient au Directeur général. Bien que cette décision repose sur les recommandations du Comité de sélection du personnel du cadre organique, les documents indiquent que sur les 100 derniers administrateurs nommés par le Directeur général, l'ordre de préférence recommandé par le Comité n'a pas été suivi dans environ 20 pour cent des cas⁷³. Étant donné que les postes classés D-1 où des niveaux supérieurs ne sont pas soumis à la procédure de recrutement de la FAO, ni examinés par le Comité de sélection, le pouvoir discrétionnaire du Directeur général est plus important encore pour les nominations de niveau supérieur.

111. Les Inspecteurs croient savoir que le Directeur général a usé de ce pouvoir discrétionnaire pour améliorer la répartition géographique des effectifs du cadre organique de l'Organisation, et des progrès importants ont effectivement été réalisés dans ce domaine (voir tableau 3 ci-dessus). En revanche, les efforts déployés pour améliorer l'équilibre hommes-femmes parmi le personnel du cadre organique de la FAO ont donné des résultats beaucoup moins satisfaisants. Alors qu'en 1994 le Directeur général avait fixé l'objectif d'élever la proportion des femmes dans la catégorie du cadre organique à 35 pour cent d'ici à 2001, le taux effectivement atteint en 2001 n'a été que de 24 pour cent (12 pour cent aux niveaux D-1 et supérieurs)⁷⁴. Ces statistiques font de la FAO l'une des organisations les plus en retard au sein du système

⁷⁰ FC 97/15.

⁷¹ Ibid.

⁷² Voir FC 92/10 et C 2001/5 (par. 122 à 130).

⁷³ "Meilleure gestion des ressources", dans "Réformer la FAO pour le nouveau Millénaire", 2000.

⁷⁴ FC 95/15(a)

des Nations Unies en termes d'équilibre hommes-femmes. À la fin de l'année 2000, elle se situait dans le tiers inférieur de toutes les organisations pour le nombre de personnel féminin en pourcentage des effectifs du cadre organique, et à la dernière place parmi les grandes organisations (institutions spécialisées, fonds ou programmes) dotées d'un personnel dépassant les 2000 personnes⁷⁵. La situation est particulièrement insatisfaisante dans les bureaux décentralisés, les femmes ne représentant que 17 pour cent du personnel du cadre organique dans les bureaux régionaux et sous-régionaux.

112. Les représentants du Secrétariat indiquent que le faible nombre de candidates qualifiées dans les domaines spécialisés de l'alimentation et de l'agriculture est en grande partie responsable de cette situation, mais ils reconnaissent toutefois que la politique de l'Organisation quant à l'emploi des conjoints pouvait elle aussi avoir des effets négatifs sur le recrutement et le maintien en poste des femmes. En effet, l'article 302.409 du Règlement du personnel relatif aux relations familiales interdit encore l'engagement du conjoint d'un fonctionnaire sauf en cas d'impossibilité de recruter une autre personne tout aussi qualifiée, et aucune modification de cette politique n'est prévue d'ici à 2004. La nouvelle section du Manuel administratif de la FAO concernant les accords de services de personnel (section 319), qui est actuellement en préparation, prévoit que les conjoints des membres du personnel soient exclus de ces accords⁷⁶. Ces restrictions ont longtemps été justifiées par des craintes de népotisme. Toutefois, la plupart des organisations du système des Nations Unies reconnaissent aujourd'hui qu'un processus de sélection équitable devrait en soi les protéger contre de tels abus, et qu'autoriser l'engagement des conjoints pourrait avoir des avantages bien supérieurs aux risques d'un traitement préférentiel.

113. De fait, le Secrétariat des Nations Unies a publié dès 1980 une Instruction administrative abolissant les limitations à la nomination des conjoints des fonctionnaires⁷⁷. En 1993, l'Assemblée générale a souligné à son tour que "les possibilités d'emploi offertes aux conjoints accompagnant les fonctionnaires contribuent à attirer et à retenir le personnel le plus qualifié", notant que l'absence de ces possibilités pouvait constituer un obstacle à la mobilité du personnel. En 1995, les membres de l'ancien Comité administratif de coordination ont également entrepris de faciliter l'emploi des conjoints en amendant les articles pertinents du Règlement du personnel⁷⁸.

114. Le CCI a également indiqué dans un précédent rapport que même si, bien entendu, les conjoints ne peuvent automatiquement avoir droit à un poste et si l'on ne saurait leur accorder la préférence du simple fait qu'ils sont mariés à un fonctionnaire, il faudrait au moins les autoriser à solliciter dans des conditions équitables des postes pour lesquels ils sont qualifiés⁷⁹. À cet égard, l'énoncé de l'article 402.3.2 du Règlement du personnel de l'OMS qui autorise l'engagement des conjoints tout en prévoyant des contrôles adéquats contre d'éventuels abus, semble particulièrement utile. Le Programme alimentaire mondial a publié lui aussi des directives internes utiles concernant la question de l'engagement des conjoints, indiquant que le PAM favorisera dans toute la mesure possible le recrutement de conjoints professionnellement qualifiés de fonctionnaires du cadre organique en tous lieux, et établissant un certain nombre de règles visant à prévenir les abus⁸⁰.

➡ RECOMMANDATION 12

C. Restructuration de l'organisation des carrières

115. Les années de restrictions budgétaires et le blocage des postes ont freiné les mouvements de personnel (à l'exception des déplacements liés à la décentralisation illustrés au chapitre III) et rendu les carrières de nombreux fonctionnaires particulièrement statiques. Si la FAO est vraiment déterminée à devenir un "employeur de choix", elle se doit d'insuffler un nouveau dynamisme aux carrières de son personnel en favorisant la mobilité latérale et verticale.

⁷⁵ *Personnel Statistics*, CEB/2002/HLCM/3, tableau 11c.

⁷⁶ Voir FC 99/10, par. 19.

⁷⁷ ST/AI/273 de mars 1980 sur l'emploi des conjoints.

⁷⁸ A/RES/47/226: Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les questions de personnel, et ACC/1999/4: Déclaration du CAC concernant le statut des femmes dans les secrétariats du système des Nations Unies.

⁷⁹ JIU/REP/2000/7, par. 72.

⁸⁰ Circulaire du Directeur exécutif du Programme alimentaire mondial, OED98/004, 11 juin 1998.

116. Un examen de la gestion des ressources humaines effectué en 1999 par le Commissaire aux comptes a montré que la mobilité géographique du personnel de la FAO avait diminué dans les années 90 et il a donc été recommandé d'étudier un système de rotation du personnel⁸¹. Le Secrétariat a toutefois répliqué que l'introduction d'une rotation plus systématique et régulière serait difficile à mettre en œuvre non seulement en raison de la nature différente des fonctions au siège et sur le terrain, mais aussi parce que cela occasionnerait des dépenses importantes pour l'Organisation. Il a également fait remarquer que ces coûts avaient constitué l'un des principaux obstacles à l'introduction d'une rotation systématique dans d'autres organisations des Nations Unies⁸². Le Secrétariat ne fournit aucune donnée ou information concernant la mobilité et la rotation du personnel dans ses rapports ordinaires au Conseil sur la gestion des ressources humaines et/ou sur les statistiques du personnel, confirmant ainsi de manière significative qu'il ne considère pas la question comme une priorité.

117. Les Inspecteurs ne sont toutefois pas d'accord avec le Secrétariat quant aux avantages limités et au coût excessif de la mobilité. Ils souhaitent au contraire souligner le fait qu'en réalité plusieurs organisations du système des Nations Unies ont entrepris récemment d'importantes réformes visant à favoriser la mobilité de leur personnel. L'UNESCO, par exemple, a conçu une nouvelle politique de rotation qui sera en œuvre au cours du second semestre de 2002. Cette politique a pour principal objectif de favoriser de façon organisée la mobilité en direction et en provenance des unités hors siège dans le cadre d'un processus qui intègre pleinement la rotation dans l'évolution de la carrière et prend en considération les besoins opérationnels⁸³. La mobilité est également au cœur même des changements introduits ces dernières années par le Secrétaire général au titre de sa réforme de la gestion des ressources humaines aux Nations Unies, bien qu'elle concerne les mouvements entre les départements et entre les lieux d'affectation. Ces réformes soulignent la nécessité de favoriser une plus grande intégration entre le personnel de terrain et celui du siège, et d'offrir aux fonctionnaires des perspectives de carrière plus variées en passant d'une approche purement volontaire à une approche volontariste de la mobilité⁸⁴. À l'OMS, les débats ont commencé en vue de l'élaboration d'un programme de rotation et de mobilité – qui devrait être mis en œuvre en 2003 – et pour lequel un certain nombre de paramètres ont déjà été mis au point⁸⁵.

118. La nécessité d'offrir aux fonctionnaires de meilleures perspectives de carrière, de définir une politique du personnel qui soit mieux en accord avec le nouvel objectif de décentralisation de l'Organisation, et de la rendre plus souple et plus sensible, n'a pas moins d'importance à la FAO que dans d'autres institutions spécialisées des Nations Unies. C'est pourquoi, s'ils conviennent que la nature des activités de la FAO ne permet probablement pas une approche directe de la rotation qui convient mieux à des organisations établies sur le terrain comme le PNUD, l'UNICEF ou le PAM, les Inspecteurs réitèrent la suggestion faite par le Commissaire aux comptes de réaliser une analyse coût-bénéfice détaillée de la mise en œuvre d'un système de mobilité dirigé. Une telle analyse devrait tenir compte de l'expérience acquise par d'autres organisations du système des Nations Unies ainsi que des résultats de l'examen approfondi de la question de la mobilité que la Commission de la fonction publique internationale présentera à la cinquante-septième session de l'Assemblée générale des Nations Unies.

119. À court terme, les efforts mis en œuvre pour assurer une publication rapide des avis de vacance de poste devraient favoriser la mobilité et offrir des possibilités de promotion accrues et de meilleures perspectives de carrière. En l'absence de tels mouvements, la nécessité de promouvoir le personnel par le biais d'un reclassement des postes s'accroîtra, réduisant ainsi à néant les efforts déployés par le Secrétariat pour abaisser le niveau de classification moyen des postes. Les chiffres fournis par le Secrétariat montrent déjà qu'en 2001 23 pour cent de toutes les promotions accordées aux agents des services généraux et 18 pour cent de celles des fonctionnaires du cadre organique dérivait d'un reclassement des postes. Il est important de veiller à ce que les promotions interviennent à l'issue d'un processus ouvert et concurrentiel et à ce que le reclassement reste une exception.

⁸¹ C 2001/5, par. 120-121.

⁸² FC 97/12.

⁸³ Rapport du Directeur général sur le processus de réforme, Politique du personnel, 164 EX/5.

⁸⁴ Réforme de la gestion des ressources humaines, A/55/253.

⁸⁵ Réforme de la gestion des ressources humaines, EB 109/25.

120. D'autre part, les Inspecteurs tiennent à attirer l'attention sur l'article 301.044 du Règlement du personnel qui stipule que "sans entraver l'apport de talents nouveaux aux divers échelons, il doit être pleinement tenu compte, pour les nominations aux postes vacants, des aptitudes requises et de l'expérience des personnes qui sont déjà au service de l'Organisation". En vertu des procédures actuelles, la publication interne des avis de vacance de poste ne peut être envisagée que dans des cas exceptionnels, c'est-à-dire si un nombre suffisant de candidats internes qualifiés est susceptible de se présenter⁸⁶. De ce fait, en 2001, huit seulement des 175 avis de vacance de poste pour la catégorie du cadre organique (soit 4,6 pour cent), ont fait l'objet d'une publication interne. Dans les dernières années, des candidats externes ont en général été sélectionnés dans plus de la moitié des nominations effectuées au niveau du cadre organique.

121. Avec l'approbation du Conseil, et afin d'offrir au personnel de la FAO de meilleures perspectives de carrière et de faciliter une rapide dotation de tous les postes vacants, il conviendrait d'envisager de tester une nouvelle procédure similaire à celle récemment adoptée par le Secrétaire des Nations Unies et approuvée par l'Assemblée générale⁸⁷. En vertu de cette nouvelle procédure, tous les avis de vacance de poste feraient l'objet d'une publication externe et seraient ouverts en premier lieu au personnel interne remplissant les conditions requises. Par ailleurs, une délégation de pouvoirs aux bureaux régionaux (du moins à titre temporaire et sous réserve d'un examen après une phase pilote) afin qu'ils proposent au Comité de sélection des candidats pour les postes allant jusqu'au niveau P-4, après consultation avec les départements techniques situés au siège (comme suggéré au chapitre III), pourrait permettre d'accélérer le processus d'attribution des postes clés à pourvoir dans ces bureaux, comme cela a été constaté dans d'autres cas similaires⁸⁸.

➔ **RECOMMANDATION 11**

122. Un nouveau système de suivi du comportement professionnel pourrait également être déterminant pour les décisions en matière de promotions, car il constituerait un instrument clé pour l'organisation des carrières. L'importance de l'établissement d'un système de suivi du comportement professionnel adéquat en tant qu'élément d'un cadre global de responsabilisation du Secrétariat, a déjà été soulignée dans les chapitres précédents, et notamment dans les paragraphes du chapitre II concernant la délégation de pouvoirs. Le Commissaire aux comptes a jugé le système d'évaluation actuel (connu sous le nom de Rapport d'évaluation professionnelle – PAAR) inadéquat et géré comme un exercice purement administratif au lieu d'être considéré comme un véritable outil de gestion, comme cela a été confirmé aux Inspecteurs par la plupart de leurs interlocuteurs. La prise de conscience de l'importance du problème a incité le Secrétariat à entreprendre un examen approfondi du système actuel. Des propositions visant à le renforcer en établissant des liens plus étroits entre les projets professionnels individuels et les objectifs du programme de l'Organisation, seront soumises au Comité des ressources humaines en 2003, la mise en place effective du système étant prévue pour 2004⁸⁹.

⁸⁶ Procédures de sélection et de recrutement du personnel du cadre organique, Circulaire administrative 98/35.

⁸⁷ Voir la résolution A/RES/55/258 et l'Instruction administrative ST/AI/2002/4 du 23 avril 2002.

⁸⁸ En 1999, le Secrétaire général a informé l'Assemblée générale des Nations Unies que, dans le cadre d'un projet pilote confiant de vastes pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines à une commission régionale, le processus de dotation de postes approuvés localement durait environ six semaines de moins que pour des postes approuvés au siège (A/53/947, par. 5).

⁸⁹ FC 99/10.

V. CONTRÔLE INTERNE ET EXTERNE

A. Contrôle interne

123. La Charte du Bureau de l'Inspecteur général, présentée en 2000 par un Bulletin du Directeur général – stipule que le Bureau assure, conjointement avec le Service de l'évaluation, le contrôle interne général de l'Organisation⁹⁰. La Charte offre la plupart des garanties d'indépendance opérationnelle que les États Membres attendent des services de contrôle interne dans les organisations des Nations Unies, ainsi que des filières adéquates pour la présentation des rapports.

124. La Charte stipule en outre que le Bureau de l'Inspecteur général communique les résultats de ses travaux et formule des recommandations à l'intention de la Direction concernant les mesures à prendre, et qu'il en transmet une copie au Directeur général et au Commissaire aux comptes. Il est également prévu que ces rapports puissent être soumis au Comité financier (en même temps que les observations du Directeur général), si l'Inspecteur général le juge opportun. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'Inspecteur général n'avait pas jugé nécessaire de se prévaloir de cette clause spécifique, mais son existence place la FAO sur un pied d'égalité avec bien d'autres institutions spécialisées des Nations Unies, comme par exemple l'OIT et l'OMS, qui permettent un accès direct du responsable de la vérification interne aux organes directeurs, s'il y a lieu. Les Inspecteurs estiment qu'il s'agit là d'une bonne pratique, si toutefois elle ne se limite pas à une simple déclaration de principe, car elle donne une assurance raisonnable de la possibilité, pour le responsable du contrôle interne, d'informer les États Membres si la Direction ne répond pas par des mesures adéquates aux questions soulevées par l'Inspecteur général.

125. D'autre part, la Charte prévoit que le Directeur général désigne l'Inspecteur général après consultation du Comité financier. De même, il doit consulter le Comité avant de mettre fin aux fonctions du responsable du Bureau. Cette procédure protège également l'Inspecteur général contre toute pression indue dans l'exercice de ses fonctions. En réalité, dans ses entretiens avec les Inspecteurs, l'Inspecteur général a exprimé son entière satisfaction quant à la liberté d'action accordée par la direction de l'Organisation à la fonction de contrôle.

126. Les Inspecteurs ont noté avec une certaine inquiétude que l'Inspecteur général avait bénéficié, depuis sa nomination en 1992, de cinq prolongations de service consécutives au-delà de l'âge normal de retraite, accordées par le Directeur général. Si la règle 301.95 du Règlement du personnel autorise en effet le Directeur général à étendre cette limite d'âge dans l'intérêt de l'Organisation dans certains cas exceptionnels, les Inspecteurs soulignent toutefois que le maintien en poste au-delà de l'âge de retraite obligatoire devrait justement rester "une exception" et ne devrait donc avoir lieu que s'il n'a pas été possible de trouver un candidat qualifié pour remplacer le fonctionnaire. Dans le cas présent, étant donné que le poste n'a fait l'objet d'aucun avis de vacance au cours de ces cinq années, il semble difficile de pouvoir affirmer qu'un candidat idoine n'a pu être identifié. Les Inspecteurs observent toutefois qu'un processus de sélection a aujourd'hui été formellement engagé pour trouver un successeur au titulaire du poste et que le Directeur général a annoncé son intention de consulter le Comité financier, comme il se doit, au sujet de la nomination du nouvel Inspecteur général, et cela à sa prochaine session en mai 2003.

127. L'Inspecteur général qui est nommé au niveau D-2, est assisté par une équipe composée de dix spécialistes au siège et de quatre vérificateurs résidents affectés dans les bureaux régionaux, auxquels s'ajoutent sept agents d'appui. Avec un total de 22 éléments, le rapport entre le nombre des fonctionnaires attachés au Bureau de l'Inspecteur général et les effectifs de la FAO (1:175) est supérieur à celui que l'on enregistre dans l'ensemble du système des Nations Unies⁹¹. Il convient également de noter que si le nombre global des postes et des effectifs du Secrétariat a sensiblement diminué au cours des quatre derniers exercices biennaux, il n'en a pas été de même pour ce qui est de la vérification, ce qui confirme l'importance que le Directeur général et les États Membres attachent à cette fonction. Il est généralement convenu que le détachement de vérificateurs auprès des bureaux régionaux est une pratique particulièrement utile, qui apporte une réponse adéquate à l'augmentation du risque et de la vulnérabilité que la décentralisation est susceptible de produire. Il a également été noté que la fréquente rotation des vérificateurs résidents garantirait leur indépendance vis-à-vis des bureaux régionaux.

⁹⁰ Bulletin du Directeur général 2000/11.

⁹¹ En 1995, le rapport calculé pour l'ensemble du système des Nations Unies était de 1:264. Voir JIU/REP/95/2: Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies.

128. Aux termes de la Charte, le Bureau est responsable également de la vérification interne des comptes et de l'inspection, ainsi que du suivi et de l'évaluation de la conformité et de l'efficacité du système de contrôle interne, de la gestion financière et de l'utilisation des avoirs de l'Organisation. D'autre part il conduit des enquêtes à caractère disciplinaire et concernant d'éventuelles irrégularités. L'Inspecteur général déclare que les activités de vérification de son Bureau sont planifiées, et les rapports établis, en fonction des éléments de programme et compte tenu du Cadre stratégique, du Plan à moyen terme et du Programme de travail et budget. Le plan de vérification demeure néanmoins souple et des contrôles peuvent être effectués à la demande spécifique de la Direction, notamment du Directeur général ou de son Cabinet. La participation du Bureau de l'Inspecteur général aux nombreux comités permanents internes du Secrétariat devrait également lui permettre d'être au diapason des questions importantes susceptibles de mériter un examen.

129. D'autre part, le Bureau de l'Inspecteur général s'appuie sur les vérifications effectuées par des cabinets locaux d'expertise et de vérification comptable pour programmer ses propres contrôles sur le terrain. Ces sociétés locales sont engagées pour effectuer des contrôles de qualité bi-annuels sur les états financiers et les opérations des représentations de la FAO et des bureaux de projet. Bien que ces vérifications locales relèvent de la Division des finances au titre des mécanismes de contrôle interne, elles sont utilisées par l'Inspecteur général pour l'évaluation des risques liés aux activités décentralisées de la FAO. L'Inspecteur général déclare s'en servir également dans le cadre du programme d'information et d'orientation des nouveaux représentants de la FAO et pour les évaluations ultérieures de leurs prestations de service⁹².

130. Cela étant, les Inspecteurs ont entendu des opinions divergentes concernant le rapport coût-efficacité des vérifications locales. Plusieurs des personnes interrogées au siège et sur le terrain ont souligné le manque de rentabilité de ces vérifications qui se limitent généralement à un examen des procédures agréées et à des contrôles de qualité sur les opérations financières, et dont l'usage restreint ne justifie pas le coût (plus de deux millions de dollars E.-U. par exercice biennal). En outre, la gestion de ces contrats et le flux de documents financiers qu'ils impliquent représentent une lourde charge administrative pour la Division des finances. Il est peut-être préférable d'en réduire la fréquence et d'utiliser les économies ainsi réalisées pour procéder à des vérifications comptables plus approfondies dans les bureaux dont le rendement est considéré comme médiocre. Les Inspecteurs notent que le Directeur général est convenu de la nécessité d'effectuer un examen de ce mécanisme de vérification locale et que le Bureau de l'Inspecteur général et la Division des finances ont de fait déjà commencé à s'en occuper.

131. Enfin, en vertu de la Charte du Bureau de l'Inspecteur général, le Directeur général doit veiller à ce que les unités fonctionnelles concernées donnent suite aux recommandations de l'Inspecteur général et que celles-ci soient mises en application de manière appropriée. Le Bureau du Directeur général intervient en effet dans le suivi des recommandations formulées par le vérificateur. Comme indiqué dans les deux derniers rapports annuels d'activité du Bureau de l'Inspecteur général⁹³, le Sous-Directeur général/Directeur de Cabinet s'est vu confier la responsabilité de mettre en œuvre les recommandations découlant de la vérification et l'Inspecteur général considère la "résolution concernant les vérifications" comme outil très efficace. Toutefois, le Directeur de Cabinet lui-même précise qu'en matière de suivi, ses interventions concernent essentiellement les cas dans lesquels les vérifications ont révélé des déficiences particulièrement graves. Dans les autres cas, les demandes relatives aux mesures envisagées par les divisions pour la mise en œuvre des recommandations découlant de la vérification ont un caractère ponctuel et ne peuvent être considérées comme constituant un suivi systématique. De ce fait, si les Inspecteurs considèrent un suivi régulier des recommandations du vérificateur de la part du Directeur de Cabinet comme une pratique intéressante qui pourrait être utilement reproduite dans d'autres organisations, ils soulignent néanmoins qu'il ne peut en aucun cas remplacer un suivi méthodique de la part du Bureau de l'Inspecteur général lui-même.

⁹² Rapport annuel d'activité (2001) du Bureau de l'Inspecteur général, FC 99/14.

⁹³ Rapports annuels d'activité 2000 et 2001 du Bureau de l'Inspecteur général, FC 99/14 et FC 96/15.

B. Contrôle externe

132. À la FAO, le contrôle externe est assuré, d'une part par le Commissaire aux comptes et d'autre part, par le Corps commun d'inspection. Aux termes de l'article 12.1 du Règlement financier de l'Organisation, "un Commissaire aux comptes, qui doit être le général des comptes d'un État Membre (ou une personne exerçant une fonction équivalente) est nommé conformément aux modalités et pour la période décidées par le Conseil". En mai 2001, sur proposition du Comité financier, le Conseil a approuvé la nomination d'un Commissaire aux comptes pour une période de quatre ans, à compter de l'année 2002. Bien que, selon les instructions du Comité financier, des directives claires aient été adressées par le Secrétariat aux États Membres concernant la manière dont les soumissions devaient être faites, et qu'à cette occasion le processus de sélection ait été plus structuré que par le passé, des questions ont toutefois été soulevées par certains États Membres quant aux procédures suivies pour la nomination du Commissaire aux comptes⁹⁴.

133. Ces inquiétudes peuvent être en parties liées à l'absence de limites formelles au nombre de mandats consécutifs susceptibles d'être exercés par le Commissaire aux comptes. Le précédent titulaire avait reçu deux mandats consécutifs, couvrant une période de quatre exercices biennaux, soit huit ans. Avant lui, toutefois, un même Commissaire aux comptes avait exercé ses fonctions *pendant plus de quatre décennies*. Cette absence de rotation dans la nomination des Commissaires aux comptes n'est pas un cas unique dans le système des Nations Unies, car les règlements financiers de plusieurs organisations ne spécifient pas la durée de leurs fonctions ou de leur nomination. À l'heure actuelle, deux organisations seulement imposent de telles limites. Au Programme alimentaire mondial, le Commissaire aux comptes est désigné pour une période de quatre ans, renouvelable une seule fois⁹⁵. L'Assemblée générale des Nations Unies a récemment décidé de limiter le mandat des membres du Comité des commissaires aux comptes à une durée de six ans non renouvelable à compter du 1^{er} juillet 2002. Les Inspecteurs estiment que cette mesure offre un degré de rotation raisonnable, assurant ainsi l'indépendance nécessaire du vérificateur, tout en reconnaissant la nécessité d'un niveau minimum de continuité et l'existence d'une courbe d'apprentissage pour tout nouvel arrivant dans une organisation.

► RECOMMANDATION 13

⁹⁴ Voir les documents FC 97/13, "Examen des pratiques régissant la nomination du Commissaire aux comptes", et FC 96/14, "Nomination du Commissaire aux comptes".

⁹⁵ PAM, Règlement financier, article 14.2.