



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

COMITE FINANCIER

Cent cinquante-sixième session

Rome, 3 - 7 novembre 2014

Rapport intérimaire sur le Cadre de responsabilités et de contrôle interne

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M. Boyd Haight

Directeur du Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources

Tél.: +3906 5705 5324

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



m1754f

RÉSUMÉ

- Ce document présente un rapport intérimaire sur l'élaboration d'un cadre de responsabilités et de contrôle interne au sein de la FAO, tel que demandé par le Comité financier à sa cent cinquante-quatrième session, en mai 2014.
- Au cours de la période considérée dans le présent rapport, le Secrétariat a fait le bilan de la contribution de ses travaux sur les responsabilités et le contrôle interne aux priorités stratégiques plus larges de l'Organisation.
- La mise en œuvre du nouveau Cadre stratégique a conduit à la création de nouvelles relations de travail et de nouveaux organes de contrôle en matière de reddition de comptes. Ces nouvelles relations, les mandats qui les encadrent et les procédures d'établissement des rapports sont définis dans divers documents. Elles ont évolué à la lumière de l'expérience acquise et doivent être consolidées. D'ici au mois de décembre 2014, la FAO aura mis en place une politique cohérente en matière de responsabilité, qui définit le rôle des hauts responsables et les principaux mécanismes de contrôle de gestion.
- Si l'éventail des politiques en place répond, globalement, aux exigences d'un système de contrôle interne efficace, il importe de replacer ces politiques dans un cadre général afin de coordonner et d'orienter les futurs travaux sur la question du contrôle interne, et de relever le défi constant de l'application des contrôles, en particulier sur le terrain. D'ici à juin 2015, la FAO aura mis en place un cadre général de contrôle interne et achevé l'étude diagnostique de référence qui permettra de dégager les problèmes prioritaires, ainsi que les mesures d'atténuation des risques à mettre en œuvre au titre du cadre de contrôle interne.

INDICATIONS QUE LE COMITÉ FINANCIER EST INVITÉ À DONNER

- Le Comité financier est invité à examiner la situation actuelle en ce qui concerne la mise en place et l'application d'un cadre de responsabilités et de contrôle interne au sein de la FAO, puis à formuler des avis et donner des indications sur ces questions.

Projet d'avis

- **Le Comité financier a pris note des progrès réalisés dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre de responsabilités et de contrôle interne au sein de la FAO.**
- **Le Comité:**
 - **a pris note des améliorations en matière de responsabilité et de contrôle interne;**
 - **a approuvé les mesures prises aux fins de la mise en place d'une politique en matière de responsabilité d'ici à décembre 2014 et d'un cadre général de contrôle interne d'ici à juin 2015; et**
 - **a demandé qu'un rapport sur les mesures prises soit présenté à sa session de novembre 2015.**

Historique

1. À sa cent cinquante-quatrième session, en mai 2014, le Comité a examiné les progrès réalisés concernant les responsabilités, le contrôle interne et la gestion des risques. Il a pris note de l'achèvement du projet relatif à la gestion des risques de l'Organisation et a demandé qu'un rapport intérimaire sur la responsabilité et le contrôle interne soit soumis à sa prochaine session ordinaire, en novembre 2014¹.
2. Le présent rapport est le troisième rapport du Comité financier sur le cadre de responsabilités et de contrôle interne au sein de la FAO. Le premier rapport, produit en novembre 2013² décrit l'approche conceptuelle suivie par le Secrétariat pour intégrer aux méthodes de travail de la FAO le principe de responsabilité et le contrôle interne, la gestion des risques faisant le lien entre les deux. En bref, le principe de responsabilité confère le pouvoir et l'obligation d'obtenir les résultats escomptés; la gestion des risques permet de déceler les menaces et les éléments favorables à l'obtention des résultats; et le contrôle interne est la réponse apportée. Le contrôle axé sur les risques maintient un équilibre entre le contrôle de gestion et les avantages qu'il offre.
3. Le deuxième rapport intérimaire, produit en mai 2014³, indique que la principale priorité en matière de responsabilité et de contrôle interne au cours de la période examinée avait été de faciliter la mise en œuvre du nouveau Cadre stratégique par le biais du Plan à moyen terme et du Programme de travail et budget, de manière à appliquer la gestion des risques dans tous les domaines de travail de la FAO. Il présente également les conclusions des évaluations des mécanismes de contrôle de gestion de la FAO effectuées par les donateurs.
4. Depuis mai 2014, le Secrétariat a continué à mettre en place des procédures relatives à la responsabilité et au contrôle interne pour des fonctions et domaines d'activité spécifiques. On trouvera une synthèse des procédures mises en place ou en cours d'élaboration à l'Annexe 1. Parallèlement à ces travaux, le Secrétariat a entrepris un processus d'examen stratégique des procédures relatives à la responsabilité et au contrôle interne afin d'établir un diagnostic de problèmes recensés et de s'assurer que le cadre mis en place est solide et efficace.

Contexte stratégique de la responsabilité et du contrôle interne

5. Les travaux du Secrétariat sur la responsabilité et le contrôle interne sont menés dans une perspective globale d'amélioration de l'intégrité financière et administrative et de réalisation des résultats programmatiques, contribuant ainsi à consolider l'initiative de changement transformationnel.
6. Cette initiative implique que les supérieurs hiérarchiques et le personnel adoptent de nouvelles méthodes de travail. Le passage d'un processus décisionnel centralisé à une approche décentralisée axée sur les résultats et les attentes des parties prenantes est au cœur de cette évolution des méthodes de travail; cette nouvelle approche renforce les moyens d'agir à la base, encourage l'innovation et la sensibilisation aux coûts, et mobilise les partenariats externes aux niveaux stratégique et opérationnel.
7. C'est pour ces raisons que l'initiative de changement transformationnel englobe aussi l'amélioration des procédures relatives à la responsabilité et au contrôle interne. La FAO a remanié ses mécanismes de responsabilité lors de la mise en place du nouveau Cadre stratégique et du nouveau Plan à moyen terme. De même, elle a recentré les modalités d'application du Programme de travail afin de soutenir de façon plus efficace la réalisation des résultats au niveau national. Cet effort s'est accompagné d'un renforcement des capacités opérationnelles sur le terrain par la décentralisation des opérations d'urgence et le renforcement des fonctions de direction des bureaux de pays.
8. On voit apparaître, par exemple, une nouvelle génération de représentants de la FAO, dont la sélection est plus rigoureuse et dont les qualifications, les compétences et les connaissances sont plus utiles à l'Organisation. Nombre d'entre eux figurant parmi le personnel expérimenté de la FAO, ils

¹ CL 149/4, Rapport de la cent cinquante-quatrième session du Comité financier, paragraphes 37 et 38.

² FC 151/20, Cadre de responsabilités et de contrôle interne.

³ FC 154/17 Rapport intérimaire sur le Cadre de responsabilités et de contrôle interne.

connaissent en général les modalités de fonctionnement de l'Organisation et les particularités de son processus décisionnel, et ont une idée précise de l'appui dont ils ont besoin pour mener leurs tâches à bien.

9. Les observateurs externes ont noté des améliorations à la suite de ces travaux. Il ressort ainsi des évaluations externes des capacités de la FAO en matière de responsabilité et de contrôle interne que les principaux donateurs s'accordent à constater que la FAO dispose, en règle générale, des procédures et des politiques nécessaires pour favoriser un système efficace de responsabilité et de contrôle interne et qu'elle est en bonne voie de combler les lacunes qui persistent. Les rapports établis par le Bureau de l'évaluation, le Bureau de l'Inspecteur général et le Commissaire au comptes relèvent que ces procédures et politiques ne sont pas mises en œuvre de façon homogène, notamment sur le terrain.

10. Pour remédier à ce problème, il est indispensable de mettre à jour et de consolider le principe d'obligation redditionnelle et d'adopter une nouvelle approche du contrôle interne. Les sections ci-après décrivent les travaux entrepris ou envisagés à cet égard.

Responsabilité

A. Définition de la responsabilité

11. Le Réseau Finances et budget⁴ des Nations Unies a défini le principe de responsabilité comme étant un principe convenu selon lequel chacun rend compte de ses actes et en est tenu pour responsable; la mise en application systématique de ce principe; et une approche axée sur des résultats ou des produits précis.

12. Un système de responsabilisation efficace doit permettre d'améliorer la performance en véhiculant les principes de la gestion axée sur les résultats aux différents niveaux de l'Organisation,

- a) en assignant aux supérieurs hiérarchiques et au personnel, aux différents niveaux de l'Organisation, des responsabilités clairement énoncées, pertinentes et mesurables;
- b) en déterminant l'étendue de ces responsabilités dans un cadre cohérent à l'échelle de l'Organisation eu égard, notamment, aux relations avec les parties prenantes, afin de comprendre leurs vues et d'en tenir compte;
- c) en facilitant l'exercice de ces responsabilités par l'affectation des ressources nécessaires et la délégation (et la limitation) des pouvoirs; et
- d) en indiquant clairement comment, quand et dans quelle intention⁵ les responsables et le personnel seront tenus de rendre compte de leur performance au regard des responsabilités qui leur ont été assignées et des pouvoirs qui leur ont été conférés.

B. Mesures visant à renforcer l'obligation redditionnelle au sein de la FAO

13. L'application du principe de responsabilité à l'échelle de l'Organisation suppose que l'on clarifie les rôles et responsabilités des supérieurs hiérarchiques, et que l'on consigne les délégations des pouvoirs, ainsi que les modalités d'établissement des rapports et les mécanismes de contrôle de gestion. La mise en œuvre du nouveau Cadre stratégique a conduit à la création de nouvelles relations de travail et de nouveaux organes de contrôle de gestion. Ces nouvelles relations, les mandats qui les encadrent et les procédures d'établissement des rapports sont définis dans divers documents et ont évolué à la lumière de l'expérience acquise.

14. Ainsi, afin de renforcer la responsabilité au sein de la FAO, le Secrétariat regroupera ces documents dans une déclaration de principes unique, qui permettra de les mettre à jour de façon à tenir compte des améliorations récemment apportées et des enseignements tirés, et de faire apparaître

⁴ Le Réseau Finances et budget fait rapport au Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination. Il est chargé de fournir des conseils stratégiques sur des questions financières et budgétaires d'intérêt commun aux différents organismes du système des Nations Unies.

⁵ L'intention recouvre ici le choix entre sanction et récompense, ou entre apprentissage et innovation.

explicitement le lien avec le cadre normatif plus large mis en place par les Textes fondamentaux et, au besoin, avec le cadre relatif au contrôle interne.

15. La FAO prévoit qu'une politique cohérente en matière de responsabilité, qui définira les rôles des supérieurs hiérarchiques et les principaux mécanismes de contrôle de gestion, sera mise en place d'ici à décembre 2014.

Contrôle interne

A. Définition du contrôle interne

16. À sa cent cinquante et unième session, en novembre 2013, le Comité financier⁶ a défini le contrôle interne comme la gestion des risques au moyen d'un réseau de systèmes, de politiques et de pratiques établis pour fournir une assurance raisonnable que les objectifs de l'Organisation seront atteints. Le contrôle interne concerne cinq grands domaines de performance de l'Organisation:

- a) l'efficacité des opérations;
- b) l'emploi économe et efficient des ressources;
- c) le respect des lois, règlements, politiques et procédures applicables;
- d) la protection des ressources contre la fraude, le gaspillage et les pertes;
- e) la fiabilité et l'intégrité des informations et des données.

17. En bref, le contrôle interne comprend les outils dont les responsables ont besoin pour mener à bien leurs tâches. Appliqué correctement, le contrôle interne réduit les coûts, améliore la performance et favorise la confiance des parties prenantes vis-à-vis de l'Organisation. Une étude menée en 2006 par l'Université du Wisconsin à Madison a constaté que l'inefficacité des systèmes de contrôle interne dans les sociétés américaines cotées augmentait le coût du capital de 104 points de base⁷.

B. Mesures visant à renforcer le contrôle interne au sein de la FAO

18. Le Secrétariat a continué à mettre en place des procédures relatives à la responsabilité et au contrôle interne pour des fonctions et domaines d'activité spécifiques (voir Annexe 1.B), tout en sachant que la résolution des problèmes en matière de contrôle interne passe obligatoirement par une intervention coordonnée à l'échelle de l'Organisation. C'est pourquoi la FAO adoptera un cadre de contrôle interne fondé sur les normes internationalement reconnues dans ce domaine. Un cadre de contrôle interne comprend deux volets: l'énoncé des objectifs ou des avantages que le système produira et une description des éléments à mettre en place pour produire les avantages voulus. La FAO a fixé les objectifs (voir paragraphe 16 ci-dessus), mais n'a pas achevé la description des éléments à mettre en place pour les atteindre.

19. Quelle que soit l'organisation concernée, l'une des plus grandes difficultés consiste à ajuster les incitations aux mesures à prendre. Par exemple, les fonctionnaires savent qu'un rapport contenant des données manquant de fiabilité porte préjudice à la crédibilité de l'Organisation. Cependant, ces rapports reposent souvent sur des données communiquées par des équipes de première ligne qui n'utilisent pas ces données directement et qui peuvent sous-estimer l'importance de leur précision. Les systèmes de contrôle interne répondent au problème de l'asymétrie des incitations en fixant des objectifs communs à tous les niveaux d'une organisation et en énonçant clairement les mesures à prendre pour les réaliser.

20. La mise en place d'un cadre de contrôle interne aidera à régler deux autres problèmes majeurs auxquels se heurte l'Organisation. Premièrement, un cadre de contrôle intégré comprend les éléments fondamentaux qu'un responsable doit avoir en tête pour organiser, diriger et surveiller les équipes et les travaux, et pour faire face aux risques. La mise en place d'un cadre de contrôle interne renforcera les capacités de gestion au sein de l'Organisation et aidera, ainsi, à surmonter le problème souvent

⁶ FC 151/20: Cadre de responsabilités et de contrôle interne.

⁷ The Effect of Internal Control Deficiencies on Firm Risk and Cost of Equity Capital (<http://www8.gsb.columbia.edu/programs-admissions/sites/programs-admissions/files/accounting/LaFOND.pdf>).

évoqué du manque de compétences en matière de gestion et, sur le terrain, à préparer les représentants de la FAO à une délégation de pouvoirs accrue en leur faveur. Le Programme alimentaire mondial s'est intéressé aux aspects concernant le renforcement des capacités dans le cadre du contrôle interne et la FAO s'inspirera de son expérience en la matière.

21. Deuxièmement, la mise en place d'un cadre de contrôle interne aura des effets positifs tangibles au niveau de la conception des politiques et des processus. Un cadre de contrôle interne est en fait une liste des éléments nécessaires à la réussite de ces politiques et processus. L'application méthodique du cadre, associée à l'évaluation des risques, améliorera l'élaboration des politiques et des processus, et garantira que tous les éléments nécessaires à leur efficacité sont en place. Le Bureau de l'Inspecteur général a, par exemple, constaté que le manque d'uniformité dans l'application des mécanismes de suivi était l'une des premières causes de la faiblesse du contrôle interne⁸.

22. En outre, le cadre de contrôle interne améliorera la performance à l'échelle de l'Organisation. Le cadre facilite le suivi institutionnel des procédures de contrôle interne à tous les niveaux de l'Organisation et permet, ainsi, de repérer les tendances et de prendre les mesures nécessaires pour prévenir tout dysfonctionnement du système de contrôle.

23. De surcroît, les parties prenantes externes sollicitent de plus en plus un cadre de contrôle interne opérationnel qui illustrerait la solidité des processus de gestion au sein de la FAO, aux divers stades de définition des priorités, de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'établissement des rapports.

24. D'ici à juin 2015, la FAO compte avoir mis en place un cadre général de contrôle interne et achevé l'étude diagnostique de référence qui permettra de dégager les problèmes prioritaires, ainsi que les mesures d'atténuation des risques à mettre en œuvre au titre du cadre de contrôle interne.

⁸ FC 154/13, Rapport annuel de l'Inspecteur général 2013, paragraphe 57.

Annexe 1: Améliorations en matière de responsabilité et de contrôle interne

A) Responsabilités

État des lieux	Améliorations
Travaux achevés	<p>Examen et mise à jour du Système de gestion et d'évaluation de la performance.</p> <p>Examen complet et mise à jour des règles de gestion financière de la FAO.</p> <p>Clarification des rôles et responsabilités en matière de mobilisation des ressources.</p> <p>Meilleure qualité des rapports externes grâce à la mise à jour du format, de la présentation et du contenu de l'Examen à mi-parcours.</p>
Travaux en cours	<p>Mise au point d'un tableau de bord pour la communication des rapports de l'Organisation à la direction de haut niveau.</p> <p>Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, élaboration de politiques sur la gestion des performances et la reconnaissance du mérite.</p> <p>Révision complète des procédures d'achat en mettant l'accent sur l'obligation redditionnelle, en particulier du fonctionnaire autorisé.</p>

B) Contrôle interne

État des lieux	Améliorations
Travaux achevés	<p>Révision du cadre de compétences, qui comprend six compétences en matière d'encadrement, est achevée. Intégration du cadre dans toutes les fonctions relatives aux ressources humaines, notamment le recrutement et le Système de gestion de la performance.</p> <p>Mise en application des techniques d'entretien axé sur les compétences et recours plus systématique aux épreuves et à la vérification des références afin d'améliorer la sélection des fonctionnaires du cadre organique.</p> <p>Premier exercice de planification des effectifs destiné à recenser les domaines dans lesquels les compétences et l'expérience sont insuffisantes.</p> <p>Mise en place du Groupe d'appui au programme de terrain, composé de représentants du Département des services internes, des ressources humaines et des finances, de la Division de l'informatique, du Bureau des ressources humaines, du Bureau de l'appui à la décentralisation et des bureaux régionaux, qui est chargé d'examiner les problèmes que rencontrent les bureaux décentralisés.</p> <p>Webinaire mensuel pour répondre aux besoins d'utilisateurs rencontrant des difficultés avec certains aspects du Système mondial de gestion des ressources (SMGR)</p> <p>Programme de formation en ligne et procédures, orientations et mécanismes d'appui renforcés en matière de gestion d'actifs</p> <p>Entrée en fonction de 12 fonctionnaires internationaux chargés des achats qui fournissent un appui aux processus de passation de marchés complexes, comportant un haut risque ou d'un montant élevé.</p>

B) Contrôle interne (suite)

État des lieux**Améliorations**

Mise en œuvre d'un nouveau mécanisme de financement pour répondre aux besoins de sécurité du personnel des bureaux décentralisés affecté à des programmes financés par des ressources extrabudgétaires.

Formation ciblée aux processus financiers du SMGR dispensée dans cinq lieux d'affectation aux représentants de plus de 20 bureaux des représentants de la FAO.

Transfert, selon une approche fondée sur le risque, des fonctionnalités du SMGR vers les bureaux des représentants de la FAO, les transactions plus complexes restant à la charge du Siège.

Travaux en cours

Tableau de bord sur les ressources humaines permettant aux départements et aux bureaux régionaux de mieux analyser, planifier et surveiller leurs besoins en ressources humaines.

Mise en place de programmes de perfectionnement du personnel dans le but de renforcer l'application des principes de gestion axée sur les résultats.

Progrès dans la gestion des coûts grâce au Cadre détaillé relatif au recouvrement des coûts.

Meilleure gestion des refacturations internes.

Révision des orientations en matière de gestion de projet en vue de rationaliser les procédures et de mieux répondre aux nouvelles demandes

Nouveaux tableaux de bord sur l'établissement des rapports relatifs aux achats, qui facilitent le suivi et le contrôle mis en place dans le cadre du SMGR

Instauration d'une procédure applicable en cas de plainte d'un fournisseur sur les pratiques de passation de marchés.

Application d'une politique de sanction des fournisseurs afin d'atténuer la vulnérabilité face aux risques de fraude en matière d'achats.

Recrutement de cinq administrateurs chargés des finances affectés dans les bureaux régionaux pour apporter un appui au contrôle financier dans les bureaux décentralisés.

Mise en place d'un tableau de bord permettant de suivre les risques financiers sur le terrain. Des modules, en cours d'élaboration, couvrent la gestion de la trésorerie, les avances et le contrôle budgétaire des projets.

Recours au transfert électronique de fonds pour automatiser les paiements dans les bureaux de terrain qui détiennent un compte auprès d'une banque internationale. Au 30 août 2014, ce système était utilisé dans 15 bureaux.

Guide pratique de la gestion des risques en matière d'achats produit à l'intention des bureaux décentralisés.
