

Examen du concept de « Réforme dans la croissance »
Document d'information et de travail du Président

1. Le présent document a pour objet d'aider le Comité de la Conférence à dégager une interprétation commune du concept de « Réforme dans la croissance ».
2. L'expression « Réforme dans la croissance » apparaît sur la couverture de l'Évaluation externe indépendante (EEI), les évaluateurs ayant clairement estimé que ce concept concentrerait l'attention des lecteurs sur ce qu'ils considéraient probablement être leur principal message. Ils ont cependant omis d'en fournir une définition précise. Leur rapport présente en effet de nombreuses questions en rapport avec la réforme, mais pour ce qui est de la « croissance », le terme est généralement interprété au sens de ce qui permettrait d'inverser le déclin identifié dans les capacités de la FAO et de soutenir le processus de réforme. Il apparaît clairement que des mesures leur semblaient nécessaires pour augmenter les ressources de la FAO. L'évaluation a mis en avant un certain nombre de services et de fonctions menacés d'effondrement imminent faute de ressources humaines, par suite de réduction des budgets.
3. Depuis le début des travaux du Comité de la Conférence et de la mise en œuvre de la réforme engagée par la Direction de la FAO, on a continuellement remis à plus tard la clarification du concept de « Réforme dans la croissance ». Celui-ci était peut-être parfaitement limpide et sans équivoque aux yeux de l'Équipe de l'EEI, mais il n'est pas apparu comme tel aux Membres de la FAO et à la Direction; étant donné qu'il s'agit d'un élément fondamental pour la réussite du processus global de réforme, il y avait lieu de craindre qu'une tentative prématurée de le définir n'échoue, compromettant du même coup l'avancée du processus. Cette question a finalement été confiée à la Réunion conjointe du Comité du Programme et du Comité financier en mai 2009. Si, de l'avis général, c'est aux Membres de la FAO qu'il revenait de débattre à ce sujet et de rendre des conclusions, la Direction a fourni pour les y aider un document de travail (annexe 2) énumérant certains paramètres, s'efforçant néanmoins de ne pas orienter les conclusions. La plupart des membres des deux Comités sont intervenus dans le débat et, malgré les craintes, au départ, d'être confrontés à des opinions fort divergentes, les interventions sont allées dans le même sens et ont rapidement mené à une interprétation claire et partagée, qui est rendue dans le rapport au Conseil de la Réunion conjointe des Comités (annexe 1).
4. L'essentiel des conclusions communes figure à la fin du rapport et est reproduit ci-dessous:
« La croissance devrait être réelle, compte tenu des éléments suivants:
 - a) la considération principale est d'assurer des services efficaces et efficaces aux pays membres;
 - b) il faut garantir la durabilité des réformes actuellement entreprises dans l'Organisation;
 - c) il faut impérativement faire en sorte que des ressources humaines de qualité et suffisantes soient à la disposition de la FAO;
 - d) la croissance nécessaire ne doit pas être déterminée par des chiffres prédéfinis, mais être évaluée tout d'abord en fonction des objectifs stratégiques et fonctionnels et du PMT approuvés par les Organes directeurs;

- e) les ressources du budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires doivent être pleinement intégrées dans le PMT et le PTB ».

5. Les membres sont invités à formuler des observations et des indications pour clarifier davantage l'expression « Réforme dans la croissance », en vue de parvenir à une définition consensuelle de ce concept.

Annexe 1**Extrait du rapport de la Réunion conjointe de la cent unième session du Comité du programme
et de la cent vingt-sixième session du Comité financier
13 mai 2009 (CL 136/10)****Concept de Réforme dans la croissance**

14. Les Comités ont rappelé que le CoC-EEI avait été chargé d'analyser le concept de « réforme dans la croissance » et de présenter des propositions à la session de 2009 de la Conférence. Les Comités ont noté que les Groupes de travail du CoC-EEI devaient examiner le concept de « réforme dans la croissance » au début de juin et qu'ils avaient demandé à recevoir des avis du Comité du Programme et du Comité financier sur cette question.

15. Les Comités ont noté que l'expression « réforme dans la croissance » avait été utilisée fréquemment dans le rapport de l'EEI, mais qu'aucune définition précise n'avait été donnée. Ils ont fait remarquer que le document préparé par la Direction pour faciliter la réflexion lors de la Réunion conjointe avait mis en évidence trois dimensions possibles de ce concept. Les Comités ont reconnu que les implications de ce concept pourraient être perçues de manière très différente, comme l'ont démontré les interventions faites par les Membres à ce sujet.

16. Les Comités ont souligné que le concept de « réforme dans la croissance » supposait entre autres une Organisation disposant de ressources adéquates et d'un avantage comparatif plus important, d'une gouvernance améliorée et de compétences techniques, administratives et de gestion renforcées au Siège et dans les bureaux décentralisés.

17. Les Comités ont soumis au CoC-EEI les éléments initiaux ci-après relatifs au concept de « réforme dans la croissance » aux fins d'examen. La croissance devrait être réelle, compte tenu des éléments suivants:

- a) la considération principale est d'assurer des services efficients et efficaces aux pays membres;
- b) il faut garantir la durabilité des réformes actuellement entreprises dans l'Organisation;
- c) il faut impérativement faire en sorte que des ressources humaines de qualité et suffisantes soient à la disposition de la FAO;
- d) la croissance nécessaire ne doit pas être déterminée par des chiffres prédéfinis, mais être évaluée tout d'abord en fonction des objectifs stratégiques et fonctionnels et du PMT approuvés par les Organes directeurs;
- e) les ressources du budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires doivent être pleinement intégrées dans le PMT et le PTB.

Annexe 2

Réunion conjointe de la cent unième session du Comité du programme et de la cent vingt-sixième session du Comité financier 13 mai 2009 (JM 09.1/3)

CONCEPT DE RÉFORME DANS LA CROISSANCE

Historique

1. Les principales conclusions de l'Évaluation externe indépendante (EEI) demandée par les organes directeurs de la FAO étaient les suivantes: 1) le monde avait besoin de la FAO pour l'aider à résoudre les problèmes urgents de sécurité alimentaire, de réduction de la pauvreté et d'agriculture durable; et 2) l'EEI constituait une base sur laquelle se fonderont les décisions des Membres quant à un ensemble intégré de « *réformes dans la croissance* » pour l'Organisation.
2. Lors de l'adoption de la Résolution 1/2008 concernant le Plan d'action immédiate (PAI) pour le renouveau de la FAO (2009-11), la trente-cinquième session (session extraordinaire) de la Conférence a notamment réaffirmé: *la nécessité d'une « réforme dans la croissance de la FAO »* et a demandé au CoC-EEI d'*analyser le concept de réforme dans la croissance et de présenter ses propositions à la Conférence de 2009.*
3. La Direction a établi le présent document à l'intention de la Réunion conjointe, qui pourrait ainsi aider le CoC-EEI dans cette tâche.

Attentes liées au concept de « réforme dans la croissance »

4. Ce concept associe deux termes relativement faciles à comprendre: « la réforme », c'est-à-dire en général une série de changements visant à parvenir à une situation plus positive ou avantageuse; et « la croissance », désignant une augmentation, en volume ou en valeur. Cette expression a été fréquemment utilisée lors de l'Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI) et pendant la formulation et l'adoption du PAI pour le renouveau de la FAO.
5. Dans sa lettre d'accompagnement, le Chef d'Équipe de l'EEI écrivait: « *Le monde a besoin d'une FAO renouvelée. Ce renouveau est envisagé dans le cadre d'une 'réforme avec croissance des ressources' qui nécessite à la fois des réformes de fond dans les directions examinées dans la présente évaluation et des ressources supplémentaires. Ces deux éléments doivent aller de pair et sont indissociables* ».
6. Dans son premier message d'ensemble, l'EEI disait: « ***La conclusion centrale de cette étude peut être résumée en quatre mots: réforme accompagnée de croissance.*** Comme il est montré par la suite, l'EEI conclut que pour répondre aux besoins de ses Membres de manière pertinente et remplir son mandat, la FAO devra appliquer des réformes fondamentales et ambitieuses. Elle conclut également que ces réformes ne seront possibles et durables que dans un cadre convenu qui arrête puis inverse les reculs stratégiques, programmatiques et financiers qu'a connus l'Organisation au cours des deux dernières décennies. »¹
7. L'EEI, rappelant le rôle central de son premier message, a souligné ce qui suit: « *À défaut d'un accord bien défini sur un **programme de réforme significatif et soutenu** et sur **l'augmentation des ressources requises pour le mener à bien**, on peut difficilement envisager que la FAO puisse aller de l'avant. La FAO est dans une impasse financière. Ses principales compétences et ses capacités d'exécution globales se sont sérieusement effritées dans de nombreux domaines par suite de l'amenuisement constant de l'ensemble de ses ressources, en particulier pour le budget ordinaire. La*

¹ C 2007/7A.1 paragraphe 8

situation financière est à la fois une cause de ces problèmes et la conséquence de problèmes plus profonds. Paradoxalement, avec un budget en diminution, dans une situation où l'on est lié par des engagements envers un personnel particulièrement compétent et qualifié (ainsi que par le statut du personnel applicable dans le système des Nations Unies) il est plus difficile d'ajuster les priorités qu'avec un budget en expansion, qui permet d'affecter des ressources additionnelles aux domaines d'activité prioritaires. Si ne l'on ne commence pas par corriger les problèmes plus profonds, à savoir l'orientation stratégique, les processus de gestion, les obstacles structurels et administratifs et la culture de base de l'Organisation, la confiance indispensable pour mobiliser de nouveaux financements ne se matérialisera pas. De la même manière, quand la FAO s'attaquera aux autres causes profondes de la crise, il lui faudra trouver de nouvelles ressources financières et elle les méritera. »²

Principales dimensions du concept

8. Il peut être utile de définir les trois dimensions étroitement imbriquées que recouvre le concept de « réforme dans la croissance »: les défis critiques à relever dans le domaine de l'alimentation, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire exigeant une intervention de la FAO; une réforme permettant d'accroître l'influence, l'efficacité et l'impact de la FAO lorsqu'elle s'attaque à ces défis; et une réforme menant à une croissance des ressources financières, en valeur réelle, permettant à la FAO de s'acquitter des tâches qui lui sont confiées.

A. Les défis qui se posent dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire sont critiques et deviennent pressants

9. L'EEI, qui s'est achevée en 2007, mettait en évidence les nombreux défis importants à relever pour assurer la durabilité des systèmes de production vivrière et agricole et éliminer la faim. Les grandes crises apparues entre la fin de 2007 et 2009, y compris l'instabilité des prix et de la production, n'ont fait que souligner ce contexte de défis extérieurs.

10. La Conférence de haut niveau organisée par la FAO en juin 2008, ainsi que d'autres initiatives importantes en cours, ont souligné la nécessité d'accorder une place de choix aux questions alimentaires et agricoles dans l'ordre du jour international. Les Membres ont estimé que la nécessité impérieuse de doubler la production vivrière d'ici 2050, tout en protégeant les ressources naturelles gravement menacées dont dépend l'agriculture, exigeait une contribution plus efficace de la part de la FAO.

11. Compte tenu de ces défis complexes, la FAO doit promouvoir des solutions intégrées et équilibrées sur le plan mondial et fournir une assistance dans ce domaine. L'EEI a identifié les domaines où la FAO devait étendre son action ainsi que ceux où elle devrait réduire ses interventions. Les Membres se sont mis d'accord pour une définition des priorités, axée sur une série d'objectifs partagés et concrets, qui fait partie intégrante des réformes en cours.

B. Influence, efficacité et impact

12. Une série détaillée de réformes a été élaborée et adoptée dans le cadre du PAI. Celles-ci contribuent toutes, directement, à accroître l'influence, l'efficacité et l'impact de l'Organisation aux niveaux mondial, régional et national afin de réaliser les objectifs des Membres.

13. Le Secrétariat doit maintenant appliquer cette série complexe de réformes au cours des trois prochaines années. Une pierre angulaire des réformes est le nouveau cadre intégré de planification axé sur les résultats, qui jette les bases requises pour accroître l'influence, l'efficacité et l'impact de l'Organisation, de la manière suivante:

- définition des priorités et accent mis sur les activités de la FAO correspondant aux besoins des Membres;

² C 2007/7A.1 paragraphe 35

- clarification concernant les relations entre les objectifs et les moyens requis pour les atteindre, grâce à laquelle l'action de la FAO produira, dans les pays et pour le compte de ceux-ci, les effets attendus;
- regroupement de toutes les sources de financement mises à la disposition de l'Organisation, qu'il s'agisse des contributions courantes ou des contributions volontaires, qui seront combinées afin de produire les résultats attendus de la FAO.

14. Les Membres sont appelés à prendre des décisions concernant les priorités de la FAO, à assurer la gouvernance des réformes et à fournir les ressources nécessaires pour la mise en œuvre du PAI et des programmes de travail convenus.

C. Ressources financières

15. Pour accroître l'influence, l'efficacité et l'impact de la FAO, les réformes ne suffisent pas: il faut aussi accroître les moyens mis à sa disposition pour agir. Les ressources de la FAO ont baissé continuellement en valeur réelle. L'EEl a constaté que le budget ordinaire de la FAO avait baissé de 22 pour cent, en valeur réelle, entre 1994-95 et 2006-07.

16. La forte augmentation du budget ordinaire en valeur nominale pour 2008-09 équivalait à une croissance réelle zéro, si l'on tenait compte des 13,3 millions d'USD de gains d'efficacité prévus et des 22,1 millions d'USD de gains d'efficacité non planifiés. L'Organisation a réussi à mobiliser des ressources extrabudgétaires accrues, mais celles-ci étaient pour l'essentiel liées à des projets spécifiques ou à des situations d'urgence particulières. En conséquence, comme l'avait noté l'EEl, les principales compétences et les capacités d'exécution de la FAO se sont progressivement éffritées depuis 1994.

17. L'Organisation doit maintenant démontrer qu'elle peut produire des résultats de manière plus efficiente et efficace, grâce à la réforme. Les Membres doivent, quant à eux, fournir – par des contributions ordinaires et des contributions volontaires – les ressources requises pour lui donner les moyens d'action requis et lui permettre de produire ses résultats à moyen et long terme.

18. Le flux de ressources confiées directement à l'Organisation ou produites grâce à des partenariats conclus à l'appui du développement de la production vivrière et agricole est appelé à augmenter si les capacités et l'impact effectif de l'Organisation venaient à augmenter et à devenir de notoriété publique, grâce à la bonne exécution des réformes.

Conclusions

19. Selon l'EEl, il faut que la mise en application des réformes et la fourniture des moyens requis, provenant de contributions ordinaires et de contributions volontaires, aillent de pair. Le concept de réforme dans la croissance tendrait à suggérer qu'à l'entraînement à la baisse du passé succéderait un effet vertueux d'entraînement à la hausse, qui combinerait l'engagement et l'application des réformes à une augmentation des ressources et des moyens d'action permettant d'accroître l'influence, l'efficacité et l'impact de la FAO, en contribuant à la réalisation des objectifs des Membres.

20. À cet égard, il faut rappeler la conclusion de l'EEl: « Si les Membres de la FAO ne peuvent pas trouver la solution politique et les moyens de réaliser la réforme et la croissance simultanément dans le cadre d'une démarche cohérente, unifiée et interdépendante, l'Organisation ne sera pas préparée à répondre aux besoins et aux défis du XXI^e siècle. »³

³ C 2007/7A.1 paragraphe 43