

**Examen relatif aux dotations en effectifs des bureaux décentralisés,  
à leur emplacement et aux pays desservis**

**Introduction**

1. À la session conjointe des Groupes de travail I, II et III du Comité de la Conférence chargée du suivi de l'Évaluation externe indépendante le 17 avril 2009, les Membres ont discuté du document intitulé « Examen relatif aux dotations en effectifs des bureaux décentralisés, à leur emplacement et aux pays desservis ». Durant l'examen de ce document, les Membres ont demandé des précisions que la Direction est heureuse de leur apporter avec le présent document. Ce document est divisé en deux sections: la première, intitulée « Examen de la couverture géographique de la FAO », traite des questions relatives au déficit budgétaire structurel du réseau de Représentants de la FAO (FAOR), tandis que la seconde, « Principe d'unité d'action de l'Organisation » porte sur les aspects suivants: i) la situation actuelle des bureaux décentralisés à l'échelon national, sous-régional et régional; ii) l'environnement extérieur auquel sont confrontés les bureaux décentralisés; iii) la dotation en effectifs des bureaux au niveau national, sous-régional et régional; iv) les compétences et la formation; et, v) les principaux défis posés par la décentralisation.
2. Lorsque les groupes de travail ont discuté des pays desservis le 17 avril 2009, différentes opinions ont été exprimées quant à l'application des critères du PAI. *« Certains Membres se sont dits d'avis que les critères du PAI n'étaient pas appropriés pour servir de base à des changements concernant la couverture géographique. D'autres Membres ont déclaré considérer que les critères du PAI, s'ils étaient appliqués de manière flexible, pourraient être utilisés par la Direction comme point de départ utile pour élaborer des propositions améliorant l'efficacité du réseau des bureaux de pays »* (aide-mémoire du président, paragraphe 9). Parallèlement, *« la Direction a été invitée à imaginer différentes manières de remédier au déficit budgétaire structurel du réseau des Représentants de la FAO, y compris en développant les critères du PAI relatifs aux bureaux de pays dans le sens de la flexibilité »* (aide-mémoire du président, paragraphe 11).
3. La première section de ce document, « Examen de la couverture géographique de la FAO », présente les mesures engagées par la Direction pour corriger durablement le déficit budgétaire structurel sans procéder à des transferts nets des ressources actuelles du Siège. Les travaux complémentaires demandés par les Membres pour affiner les critères y sont aussi présentés.
4. À la réunion du 17 avril 2009, la Direction a également fait le point sur la mise en œuvre des aspects de la matrice d'actions du PAI concernant la décentralisation. À cette occasion et durant la réunion informelle sur la décentralisation tenue avec les Représentants permanents le 7 avril 2009, des précisions ont été demandées sur la manière dont le PAI se rattache aux changements à l'œuvre, en particulier ceux résultant de l'Évaluation indépendante de 2004 sur la décentralisation de la FAO et d'autres initiatives en cours d'application. Ces informations devaient permettre une mise en contexte des mesures instaurées et assurer que la décentralisation de l'Organisation s'inscrit dans le droit fil des changements engagés dans le reste du système des Nations unies. En outre, il a été demandé d'évaluer les facteurs déterminants pour la réussite de la décentralisation, tels que les atouts et les faiblesses des bureaux décentralisés, leur capacité à assumer des responsabilités supplémentaires, les conditions préalables pour l'introduction effective des principes de

gestion axée sur les résultats, une meilleure mise en réseau des connaissances et un meilleur alignement sur les programmes de développements nationaux, sous-régionaux et régionaux.

5. La deuxième section, « Principe d'unité d'action de l'Organisation », donne une vue d'ensemble de l'architecture actuelle du réseau de bureaux décentralisés de la FAO, des effectifs, des compétences, de la formation et des principaux défis qui, pour certains, ont trait à la manière dont ces bureaux sont appuyés et financés.

## Section 1: Examen de la couverture géographique de la FAO

### A. Mesures immédiates envisageables pour corriger le déficit budgétaire structurel

6. Comme il était indiqué dans le document présenté aux groupes de travail du Comité de la Conférence chargée du suivi de l'EEI le 17 avril 2009, on estime à 2,7 millions d'USD la différence entre l'enveloppe affectée au réseau des Représentations de la FAO et les dépenses nécessaires pour pourvoir l'ensemble des postes tout au long de l'année. Cette section présente un ensemble de mesures que la Direction a l'intention de mettre en place pour corriger le déficit budgétaire structurel du réseau des Représentations de la FAO.

7. **Contributions de contrepartie en espèces des gouvernements:** De nombreux pays hôtes ont passé avec la FAO des accords aux termes desquels ils prennent en charge tout ou partie des coûts associés à la représentation. Dans nombre de cas, ces accords visent la mise à disposition gratuite d'installations, de fonctionnaires nationaux, et autres, ainsi que des contributions en espèces aux frais généraux. Si elles avaient été intégralement versées, ces contributions convenues avec les gouvernements auraient permis de couvrir près de 4 pour cent des dépenses globales du réseau de Représentations de la FAO pendant les cinq dernières années. Cependant, les pays n'ont pas tous réglé les montants convenus dans les délais prévus. Ainsi, en 2008, les deux tiers seulement (503 000 USD) de la somme convenue de 757 000 USD ont été reçus. À la fin avril 2009, le total des arriérés exigibles à ce titre se portait à plus de 6 millions d'USD, dont 5,3 millions étaient en souffrance depuis plus d'un an. L'Annexe 1 présente des informations sur les pays et les montants dus. La Direction s'est tout particulièrement attachée à recouvrer les contributions de contrepartie en espèces auprès des gouvernements. Toutefois, l'issue de ses efforts dépendra de la réponse des pays membres concernés, et il est impossible de fournir une estimation fiable du montant susceptible d'être recouvré dans un avenir proche.

8. **L'abattement pour délais de recrutement:** un abattement pour délais de recrutement est appliqué lors du calcul des budgets nécessaires à la dotation des postes. Il consiste à réduire les crédits budgétaires prévus en tenant compte du fait que certains postes seront à un moment donné vacants en raison des mouvements de personnel et des délais nécessaires pour les pourvoir de nouveau. La méthode utilisée à cette fin varie couramment au sein du système des Nations Unies, et cela est en partie l'héritage d'une époque où, en matière de budgétisation, on tenait bien davantage compte des intrants que de l'exécution des programmes ou des résultats. L'EEI a montré que le calcul de l'abattement pour délais de recrutement se fait à partir d'un principe erroné, à savoir la non-réduction d'un programme de travail lorsqu'un poste se trouve vacant. Dans la pratique, le gestionnaire est amené à recourir à des consultants ou à des temporaires pour exécuter le travail qui incombe normalement à un membre du personnel. Le calcul de l'abattement s'effectue pour chaque programme, et il est répercuté sur les unités, sans qu'il soit tenu compte du fait qu'il y ait ou non des postes vacants au sein de ces dernières. Dans la pratique, l'abattement pour délais de recrutement se traduit pour les membres par un abattement de 2,5 pour cent sur les dépenses du personnel du cadre organique et un abattement de 1,7 pour cent pour les services généraux.

9. Ceci pose particulièrement problème pour le réseau des Représentations de la FAO où le travail doit être effectué en continu et où l'abattement ne peut pas être « absorbé » dans chacun des bureaux. L'EEI et le PAI ont déterminé le « déficit budgétaire structurel » par rapport à une situation où tous les postes du réseau de Représentations de la FAO sont pourvus en permanence, ce qui représente, selon les estimations, un coût de 2,7 millions

d'USD par an. L'EEI a recommandé l'élimination de l'abattement pour délais de recrutement<sup>1</sup>, ce qui a été appuyé par la Direction<sup>2</sup>. La suppression de cet abattement du budget du réseau de Représentations de la FAO réduirait le déficit budgétaire structurel d'environ 0,9 million d'USD pour le ramener à 1,8 million d'USD.

10. **Autres mesures:** les autres mesures que la Direction envisage de prendre pour remédier au déficit budgétaire du réseau des Représentations de la FAO comprennent:

- i. la nomination de coordonnateurs des opérations d'urgence en tant que responsables des Représentations de la FAO dans les pays où ces opérations constituent une part importante du Programme de travail de l'Organisation et où ces coordonnateurs ont de l'ancienneté et de l'expérience. Cette mesure irait dans le sens de l'intégration budgétaire en cours au sein de la FAO.
- ii. Le détachement d'agents techniques des bureaux régionaux à des postes de Représentants de la FAO, ou l'affectation de Représentants actuels de la FAO à des postes d'agents techniques vacants dans les bureaux régionaux.
- iii. Le déclassement de certains postes des bureaux décentralisés, chaque fois que possible.

11. Les mesures mentionnées aux alinéas i) à iii) du paragraphe 10 permettraient des économies qui couvriraient entièrement le déficit budgétaire structurel de 1,8 million d'USD (après suppression de l'abattement pour délais de recrutement). Des économies supplémentaires pourraient être réalisées si des conseillers techniques principaux de grands projets régionaux ou sous-régionaux pouvaient également être nommés en tant que responsables des Représentations de la FAO, suivant le schéma proposé à l'alinéa i) du paragraphe 10 pour les coordonnateurs des opérations d'urgence.

## B. Changements dans l'application des critères

12. Pendant la discussion sur les critères, des suggestions ont été formulées quant à la façon dont certains critères sont appliqués. Certains pays ont notamment suggéré de revoir deux des cinq critères:

- s'agissant du critère a) ratio du coût du programme de la FAO aux dépenses des bureaux, « *certaines Membres ont considéré que les projets d'interventions d'urgence continueraient à être gérés par les unités du Siège et qu'il n'était pas nécessaire de les prendre en compte dans cette analyse.* » (aide-mémoire du président, paragraphe 10). L'analyse devrait donc porter uniquement sur les projets et programmes de développement.
- Pour ce qui est du critère e), potentiel de l'agriculture pour le développement économique, certains pays ont estimé que l'analyse entreprise jusqu'ici, qui examine la contribution de l'agriculture au PIB et les taux de croissance passés, est trop statique et axée sur le passé. La nouvelle analyse devrait donc porter sur des aspects tels que les terres non utilisées et le potentiel d'augmentation des rendements.

13. **Redéfinition du critère a):** Si l'on considère uniquement l'aspect développement des opérations de terrain de la FAO, seuls 18 pays satisfont au critère a) – contre 42 pays si l'on

<sup>1</sup> C 2007/2 A.1, recommandation 7.3, paragraphe 1207.

<sup>2</sup> C 2007/3 PTB 2008-2009, paragraphe 248.

tient compte de l'ensemble des opérations de terrain de la FAO (activités de développement et interventions d'urgence). Un récapitulatif de cette comparaison est fourni au Tableau 1 ci-dessous:

*Tableau 1: Nombre de pays satisfaisant au critère a) en fonction des différentes définitions du programme de travail*

	Nombre de pays par type de couverture			
	FAOR	OTO	Autres	Total
Total des pays	73	9	63	145
Ratio de 3:1 (activités de développement et interventions d'urgence)	36	2	4	42
Ratio de 3:1 (développement seulement)	15	2	1	18

Dans le cas d'une application progressive des quatre autres critères, seuls quatre pays répondent aux cinq critères, contre cinq si le programme de terrain est considéré composé des activités de développement et des interventions d'urgence. Le nombre de pays qui satisferaient progressivement aux cinq critères, pour les deux définitions du Programme de travail, est illustré à l'Annexe 2 (Tableaux 1 et 2).

14. **Redéfinition du critère e):** la détermination du potentiel de croissance agricole reste complexe, car elle dépend des politiques d'intervention, des investissements et de la dotation en ressources naturelles. Suite à des discussions avec la Division de la statistique (ESS), des données ont été recueillies et analysées pour deux indicateurs, à savoir: la superficie de terres arables inexploitées, qui indiquerait le potentiel d'expansion des zones mises en culture; et les déficits de rendement pour les principales cultures céréalières, qui donnerait une idée du potentiel d'accroissement des rendements. Les 145 pays considérés ont été classés en trois groupes selon leur potentiel d'expansion des superficies cultivées et leur potentiel d'augmentation des rendements. Au total, 48 d'entre eux présentaient un fort potentiel à ces deux égards. Ce chiffre est à comparer aux 31 pays qui, dans la précédente analyse, étaient considérés comme dotés d'un fort potentiel compte tenu du rôle important de l'agriculture dans leur PIB total et la forte croissance qu'ils avaient enregistrée durant les dernières années. Le Tableau 2 ci-dessous récapitule ces deux calculs:

*Tableau 2: Nombre de pays satisfaisant au critère e) en fonction des différentes définitions du potentiel agricole*

Critère	Nombre de pays par type de couverture			
	FAOR	OTO	Autres	Total
Total des pays	73	9	63	145
Potentiel de l'agriculture (contribution au PIB et performance économique passée)	24	1	6	31
Potentiel de l'agriculture (augmentation des superficies cultivées et des rendements)	40	3	5	48

Sur la base des critères révisés a) et e), cinq pays répondent aux cinq critères analysés jusqu'ici. Le nombre de pays qui satisferaient progressivement aux cinq critères, pour les deux définitions du programme de travail, est illustré à l'Annexe 2 (Tableau 3). Notons que, quelle que soit la définition appliquée, on trouve dans les deux cas cinq pays satisfaisant aux cinq critères. Il s'agit toutefois de pays différents.

### **C. Conclusions générales**

15. Comme on peut le voir ci-dessus, la Direction pourrait remédier au déficit budgétaire structurel par différentes mesures qui pourraient être directement appliquées par le Directeur général, y compris l'abattement pour délais de recrutement. Parallèlement, les Membres souhaiteront peut-être poursuivre les discussions au sein de leurs groupes régionaux respectifs pour trouver des moyens d'optimiser la couverture géographique en tenant compte des spécificités des différentes régions et sous-régions.

**Section 1, Annexe 1****Contributions de contrepartie en espèces des gouvernements  
en souffrance depuis plus d'un an et sommes exigibles**

<b>État membre</b>	<b>Montant des arriérés en souffrance depuis plus d'un an en milliers d'USD</b>
Barbade	50,3
Bénin	33,4
Chili	5,0
Chine	6,9
Côte d'Ivoire	150,6
Éthiopie	298,5
Gambie	18,1
Ghana	720,0
Guinée	609,9
Haïti	33,9
Honduras	259,1
Indonésie	5,3
Irak	1,5
Kenya	8,6
Malawi	405,0
Mali	102,3
Mozambique	26,8
Myanmar	174,4
Namibie	665,0
Népal	0,6
Niger	368,3
Nigeria	8,4
Ouganda	0,2
Pakistan	4,9
Pérou	6,0
Philippines	822,7
Somalie	190,0
Soudan	0,2
Sri Lanka	5,1
Syrie (République arabe syrienne)	35,2
Togo	21,3
Venezuela (République bolivarienne du)	20,8
Yémen	271,8
Zambie	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>5330,3</b>

**Section1, Annexe 2****Tableau 1. Nombre de pays satisfaisant aux cinq critères appliqués  
(le critère a) incluant activités de développement et interventions d'urgence)**

	Critère	Nombre de pays par type de couverture			Total
		FAOR	OTO	Autres	
		73	9	63	145
a)	Ratio de 3:1 (activités de développement et interventions d'urgence)	36	2	4	42
b)	Cadres nationaux sur les priorités à moyen terme	30	1	2	33
c)	Taille et degré de pauvreté	13		1	14
d)	PMA	10			10
e)	Potentiel de l'agriculture (croissance passée et contribution au PIB)	5			5

**Tableau 2. Nombre de pays satisfaisant aux cinq critères appliqués  
(le critère a) incluant seulement les projets et programmes de développement)**

	Critère	Nombre de pays par type de couverture			Total
		FAOR	OTO	Autres	
		73	9	63	145
a)	Ratio de 3:1 (activités de développement seulement)	15	2	1	18
b)	Cadres nationaux sur les priorités à moyen terme	14	1	0	15
c)	Taille et degré de pauvreté	10	0	0	10
d)	PMA	8	0	0	8
e)	Potentiel de l'agriculture (croissance passée et contribution au PIB)	4			4

**Tableau 3. Nombre de pays satisfaisant aux cinq critères appliqués  
(le critère e) correspondant aux terres arables inexploitées et aux écarts de rendement)**

	Critère	Nombre de pays par type de couverture			Total
		FAOR	OTO	Autres	
		73	9	63	145
a)	Ratio de 3:1 (activités de développement seulement)	15	2	1	18
b)	Cadres nationaux sur les priorités à moyen terme	14	1	0	15
c)	Taille et degré de pauvreté	10	0	0	10
d)	PMA	8	0	0	8
e)	Potentiel de l'agriculture (terres arables inexploitées et écarts de rendement)	5			5



## **Section 2: Principe d'unité d'action de l'Organisation**

### **A. Structure actuelle des Bureaux décentralisés**

16. L'architecture actuelle des Bureaux décentralisés de la FAO découle de la réforme de l'Organisation approuvée par la Conférence en 2005 et par le Conseil à ses sessions de novembre 2006 et de juin et de novembre 2007. La réforme a été mise en œuvre en réponse à l'Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO, conduite en 2004, qui considérait que, bien qu'elle soit essentielle à la FAO, la structure de terrain devait évoluer en fonction des besoins et des priorités nationaux. Dans le cadre de la réforme de 2005, les rôles, les responsabilités et les travaux de la FAO ont été peu à peu précisés et de nombreuses mesures ont été mises en place pour mieux définir les rôles des bureaux régionaux et sous-régionaux, en déléguant des pouvoirs aux bureaux décentralisés et leur permettant d'accéder plus facilement aux ressources de programme.

17. Actuellement, tous les bureaux régionaux ont pour fonctions de représenter l'Organisation, de défendre ses positions de principe et de diffuser ses messages; de soutenir la sécurité alimentaire et le développement agricole et rural; d'élaborer des stratégies et des programmes et d'assurer la coordination de l'aide au niveau approprié; de faciliter l'échange de connaissances et d'informations; de gérer la mise en œuvre du Programme de terrain et des opérations liées aux projets; et d'assurer la sécurité du personnel. Plus précisément:

- **Les Bureaux des Représentants de la FAO** dirigent les interventions de la FAO visant à répondre aux priorités nationales, dans le cadre des résultats de l'Organisation; et aident leur(s) pays d'affectation à renforcer leurs capacités nationales, à mobiliser des ressources, à constituer des partenariats et à échanger des connaissances et des informations à l'appui du développement alimentaire, agricole et rural. Ils aident leur(s) pays d'affectation à obtenir en temps opportun une aide de la FAO et d'autres partenaires conformément aux priorités convenues. Ils sont responsables des budgets des projets de développement nationaux et de certains projets d'urgence nationaux (la TCE est généralement responsable des projets d'urgence nationaux). Leur premier interlocuteur pour la fourniture d'un appui technique est l'Équipe multidisciplinaire du Bureau sous-régional concerné. Si l'équipe ne dispose pas des compétences requises, l'appui technique est fourni par le Bureau régional ou par le Siège.
- **Les Équipes multidisciplinaires des Bureaux sous-régionaux**<sup>3</sup> dirigent les interventions de la FAO visant à répondre aux priorités sous-régionales et soutiennent les organisations sous-régionales. Elles sont les instances principales chargées de fournir une assistance technique aux pays de la sous-région (par l'entremise des Représentants de la FAO). Lorsqu'elles ne disposent pas des compétences requises, les demandes sont référées au Bureau régional ou au Siège. Les Équipes multidisciplinaires des Bureaux sous-régionaux sont responsables des budgets des projets de développement sous-régionaux (la TCE étant responsable des projets d'urgence sous-régionaux); facilitent le travail d'équipe entre les fonctionnaires techniques sous-régionaux et les bureaux des

---

<sup>3</sup> Les bureaux sous-régionaux et les équipes multidisciplinaires qui partagent les locaux des bureaux régionaux ont exactement les mêmes fonctions et généralement la même dotation en personnel (un fonctionnaire chargé des investissements, un fonctionnaire chargé des politiques et cinq fonctionnaires techniques, dont l'un est aussi coordonnateur sous-régional).

Représentants de la FAO; et fournissent un appui technique et des avis de politique aux organisations d'intégration sous-régionale. La tâche des bureaux sous-régionaux est considérablement facilitée par le fait que les Représentants de la FAO dans la sous-région sont aussi fonctionnaires techniques des équipes multidisciplinaires des bureaux sous-régionaux, ce qui accroît de façon notable les ressources techniques dont peuvent disposer les bureaux sous-régionaux pour venir en aide aux pays qui relèvent de leur compétence.

- **Les Bureaux régionaux** dirigent les interventions de la FAO visant à répondre aux priorités régionales et assurent la liaison avec les organisations régionales. Ils disposent d'un effectif important de fonctionnaires techniques et autres pour mener à bien les activités prévues. Ils sont responsables des budgets des projets de développement régionaux (la TCE étant responsable des budgets des projets d'urgence régionaux); et supervisent les Équipes multidisciplinaires des Bureaux sous-régionaux. Les sous-directeurs généraux/Représentants régionaux (SDG/RR) participent à toutes les réunions de direction de haut niveau.
- **Le Siège** dirige l'élaboration des cadres des résultats de l'Organisation ainsi que interventions de la FAO visant à répondre aux priorités mondiales. Les fonctionnaires du Siège sont généralement responsables des budgets des projets de développement mondiaux alors que la TCE prend généralement en charge les budgets des projets d'urgence de grande ampleur ou complexes.

18. Pour la première fois, les bureaux régionaux, et les équipes multidisciplinaires des bureaux sous-régionaux sont responsables, dans le contexte de la préparation du PTB 2010-11, de la planification et de la programmation des activités techniques et de politique dans leur (sous)-région. Au début de l'exercice biennal 2010-11, ils assumeront la totalité des responsabilités des fonctionnaires techniques en matière de budgets et de programmes.

19. Le modèle de décentralisation de la FAO, avec ses niveaux multiples, est conçu pour faciliter le dialogue sur l'alimentation et l'agriculture à tous les niveaux, aussi bien avec les gouvernements et d'autres parties prenantes nationales, qu'avec les organisations d'intégration économique régionale et d'autres organisations ou que dans le cadre de réunions mondiales.

20. L'Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI) conduite en 2007 a reconnu que de nombreux changements étaient en cours dans le contexte de la Réforme de la FAO, et que certains allaient dans la bonne direction. Elle a conclu que la FAO avait besoin d'être fortement représentée en dehors de Rome, mais que la structure de terrain était fragmentée, dotée de ressources insuffisantes, qu'elle ne partageait pas un cadre de programmation commun et que les voies hiérarchiques étaient mal définies. Afin d'améliorer l'orientation stratégique globale des bureaux décentralisés, l'EEI a proposé que: i) les bureaux régionaux se concentrent sur les politiques et l'analyse à l'échelle régionale et soient responsables en première ligne de l'élaboration des stratégies et des programmes dans toute leur région; ii) les équipes multidisciplinaires des bureaux sous-régionaux soient les instances d'appui technique de la FAO dans les sous-régions respectives; et iii) les performances des bureaux de pays soient évaluées par rapport à des points de repère et à des normes de coût-efficacité. Elle a ainsi confirmé les éléments essentiels de la Réforme de la FAO de 2005, en particulier le rôle important des bureaux régionaux et des équipes multidisciplinaires des bureaux sous-régionaux.

## **B. L'environnement externe des Bureaux décentralisés**

21. Les Bureaux décentralisés sont de plus en plus sollicités en raison de certains événements externes, en particulier: i) la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) (reconfirmée par le Programme d'action d'Accra (2008)) qui a mis en évidence les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle; ii) les réformes des Nations Unies visant à renforcer la cohérence des activités opérationnelles de développement qui comprennent l'Initiative « Unis dans l'action » mise en œuvre à titre pilote dans huit pays, suite au Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies, publié en 2006; et iii) l'importance particulière accordée à la collaboration avec les autres organisations ayant leur siège à Rome, et la préparation d'une stratégie commune pour guider la coordination à l'échelon mondial, régional, national et local.

22. À l'échelon interne, la FAO a coordonné ses propres actions avec ces réformes. La Conférence de la FAO a approuvé deux Résolutions – l'une en 2005 et l'autre en 2007 (Résolutions 13/2005 et 2/2007) – visant à mettre en œuvre les Résolutions de l'Assemblée générale (59/250 et 62/2008) qui portent sur l'Examen triennal d'ensemble des activités opérationnelles de développement, et invitent tous les organismes du système des Nations Unies à œuvrer pour renforcer la cohérence des activités de développement, dans les pays. Dans ce contexte, la FAO travaille aussi avec d'autres institutions, sur le « Système de gestion et de reddition des comptes du Système de développement et du coordonnateur résident des Nations Unies, qui définit les responsabilités respectives des Coordonnateurs résidents, des membres des équipes de pays des Nations Unies et des équipes des directeurs régionaux. La FAO s'efforce de s'aligner sur le programme de réforme des Nations Unies. C'est ainsi qu'elle participera, à titre pilote, aux équipes des directeurs régionaux qui sont constituées de Directeurs régionaux / Représentants des organisations du système des Nations Unies dans la région, et se révèlent un mécanisme clé de l'architecture régionale du système des Nations Unies.

## **C. Effectifs**

### **Bureaux de pays**

23. Actuellement, 235 fonctionnaires du cadre organique et 480 fonctionnaires des services généraux travaillent dans les bureaux de pays, et sont rémunérés sur le budget du programme ordinaire. Tous les Bureaux des Représentants de la FAO pleinement opérationnels ont à leur tête un fonctionnaire du cadre organique recruté au plan international, le représentant de la FAO, qui est secondé par un ou plus souvent deux fonctionnaires nationaux du cadre organique (un adjoint du représentant de la FAO chargé du programme dans tous les bureaux et un adjoint du représentant de la FAO chargé de l'administration dans certains bureaux). Les autres membres du personnel sont des fonctionnaires des services généraux qui fournissent un appui au programme et à l'administration, ou pour les opérations logistiques. Dans un certain nombre de pays, une partie du personnel des services généraux (et dans certains cas aussi du cadre organique) est détachée par le gouvernement, au titre de sa contribution en nature. D'une manière générale, le nombre de fonctionnaires de la FAO financés par le programme ordinaire varie dans une fourchette de six à treize.

24. Aucun fonctionnaire technique n'est affecté aux Représentations de la FAO. Dans les pays qui ont des programmes de terrain de grande ampleur, des fonctionnaires techniques internationaux ou nationaux peuvent être recrutés à titre temporaire pour travailler sur des

projets. Actuellement, la FAO a aussi des unités de coordination des opérations d'urgence dans une quarantaine de pays. Toutefois, les fonctionnaires techniques/chargés des opérations d'urgence ont trop peu de temps pour appuyer efficacement la formulation des programmes ou des activités telles que le plaidoyer, les avis de politique générale, ou le rassemblement des parties prenantes actives dans le domaine de l'agriculture et du développement rural. Afin d'obtenir un appui technique, en plus de celui fourni par les équipes multidisciplinaires des bureaux sous-régionaux, le bureau régional ou le siège, les Représentations de la FAO peuvent aussi recruter des consultants (généralement au plan national) pour des activités techniques, grâce au fonds du Programme de coopération technique (sous réserve de l'approbation du gouvernement). En outre, elles peuvent utiliser la part qui leur revient des remboursements des coûts d'appui administratif et opérationnel pour renforcer leurs capacités opérationnelles, administratives et programmatiques lorsque le volume de travail augmente, en recrutant du personnel national, à titre temporaire.

### **Bureaux régionaux et sous-régionaux**

25. Actuellement, 253 fonctionnaires du cadre organique et 303 fonctionnaires des services généraux, rémunérés sur le budget du programme ordinaire, travaillent dans les bureaux régionaux ou sous-régionaux. Dans le contexte de la préparation du PTB 2010-11, les combinaisons de compétences des bureaux régionaux et des équipes multidisciplinaires des bureaux sous-régionaux sont actuellement examinées en vue de mieux aligner la dotation en personnel sur les fonctions et les besoins. Ce faisant, il convient de prêter une grande attention à l'équilibre entre les besoins et les priorités, les résultats escomptés, les capacités décentralisées et les ressources disponibles. Pour cette opération, les bureaux régionaux sont en première ligne. Ils fournissent des documents écrits sur les principaux domaines prioritaires se rattachant aux objectifs stratégiques. Les propositions finales sur les combinaisons de compétences devraient être prêtes à la fin du mois de juin 2009.

26. Les équipes multidisciplinaires des bureaux sous-régionaux sont les premiers interlocuteurs pour la fourniture d'un appui technique aux pays et à leurs organisations sous-régionales (sauf dans les pays de l'ASACR et de l'ANASE qui relèvent du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (RAP) dans lequel il n'y a pas d'équipe multidisciplinaire). Comme les équipes multidisciplinaires comprennent en moyenne sept fonctionnaires techniques, dont un est le chef du bureau, elles ne sont pas toujours en mesure de mettre à disposition tout l'éventail des compétences requises. C'est pourquoi elles continueront à s'appuyer aussi sur le Bureau régional et sur le Siège pour obtenir des compétences spécialisées, sur les coordonnateurs des opérations d'urgence et sur le personnel technique affecté aux projets pour le travail en réseau et sur des ressources hors personnel pour renforcer leurs capacités techniques au gré des circonstances.

27. Sur le plan administratif, les bureaux régionaux ont une unité administrative au service du bureau régional et de l'éventuelle équipe multidisciplinaire qui partage ses locaux. Dans le cas des bureaux sous-régionaux qui ne partagent pas les locaux des bureaux régionaux, les responsabilités administratives se limitent à pourvoir aux besoins directs du Bureau sous-régional, du pays d'accueil et des projets connexes. Ces bureaux n'ont pas à fournir un appui administratif aux Représentations de la FAO dans la sous-région. En outre, comme pour tous les bureaux décentralisés, bon nombre de leurs transactions administratives sont assurées par les pôles respectifs du Centre des services communs, ce qui permet aux équipes multidisciplinaires des bureaux sous-régionaux de se concentrer sur les activités techniques.

## **D. Compétences et formation**

### **Cadre des compétences**

28. En 2006, dans le cadre d'un vaste processus de consultations internes, la FAO a défini les compétences, les connaissances et les qualifications que doivent avoir les membres du personnel, en plus de leur savoir-faire technique, pour pouvoir s'acquitter efficacement de leurs fonctions. Un cadre des compétences spécifique, étroitement lié aux compétences fondamentales de l'Organisation en matière de gestion, a aussi été élaboré pour les Représentations de la FAO. Aujourd'hui, la majorité des chefs des bureaux décentralisés ont une expérience de la FAO avant d'être désignés à ce poste, de sorte que ces combinaisons de compétences se renforcent mutuellement.

### **Formation**

29. Suite à la définition des compétences, un Groupe de travail interdépartemental a formulé un programme de formation complet et détaillé pour les Représentants de la FAO. Ce programme vise à créer des compétences spécifiques visant en particulier à représenter la FAO, veiller à l'efficacité du programme de terrain, faciliter et coordonner les programmes d'urgence et gérer les bureaux de pays. La formation s'appuie sur la séance d'information intensive que suivent tous les chefs des bureaux décentralisés avant de prendre leurs fonctions. Pour les Représentants de la FAO qui n'ont pas d'expérience préalable de l'Organisation, le briefing initial se déroule en plusieurs étapes: quatre semaines à Rome, suivies d'une semaine dans le bureau régional concerné et enfin de deux à trois jours dans le bureau sous-régional dont dépend le pays. Environ un an après leur première affectation, les Représentants de la FAO sont généralement invités au Siège de la FAO pour suivre un stage de recyclage d'une semaine, au cours duquel ils sont mis au courant des questions émergentes et reçoivent une formation approfondie sur la représentation de la FAO, la passation des marchés, et les techniques de communication. Ils participent aussi activement au Centre de perfectionnement des cadres, créé par la FAO, en partenariat avec le FIDA et le PAM. Des cours de formation ou des ateliers ont aussi récemment été organisés sur des sujets comme la Réponse aux situations d'urgence. La qualité des possibilités de formation a été très appréciée par les participants. La formation ne s'adresse pas uniquement aux chefs des bureaux décentralisés. Les fonctionnaires du cadre organique et des services généraux recrutés au plan national reçoivent aussi une formation professionnelle financée à l'échelon local sur les crédits affectés à la formation du personnel, et ils participent à des programmes de formation au niveau régional ou mondial. Les crédits du programme ordinaire alloués à la formation du personnel dans les bureaux décentralisés sont très limités (180 000 dollars E.U par an pour tout le personnel des Représentations de la FAO - y compris les fonctionnaires détachés par les gouvernements). Bien que les contributions des donateurs aient permis d'intensifier les programmes de formation ces dernières années, il est difficile de planifier et de programmer les activités, faut d'un état prévisionnel des fonds disponibles.

30. Actuellement, la Division de la gestion des ressources humaines (AFH) prépare un plan de formation pour tout le personnel, avec un module spécial pour les chefs des bureaux décentralisés. Ce plan comprend une formation de base sur la gestion axée sur les résultats. Le Bureau de la coordination et de la décentralisation (OCD) et la Sous-Division de la formation

professionnelle (AFHT) travaillent aussi à la création d'une "université virtuelle, sorte de plateforme intégrée pour assurer des cours de formation en ligne qui permettront au personnel des bureaux décentralisés de mettre au point des plans d'apprentissage personnels, sur la base des points forts et des points faibles identifiés grâce au Système d'évaluation et de gestion des performances. L'apprentissage en ligne sera combiné avec des activités de mentorat et des possibilités d'apprentissage face à face au Siège, dans les bureaux régionaux ou dans les bureaux sous-régionaux/équipes multidisciplinaires.

### **E. Principaux défis pour la décentralisation**

31. Les efforts de décentralisation sont confrontés à un certain nombre de défis, brièvement examinés dans les paragraphes qui suivent.

#### **Gestion axée sur les résultats**

32. Dans le cadre du processus de préparation du PTB en cours, les résultats des unités des bureaux régionaux et des équipes multidisciplinaires des bureaux sous-régionaux sont rapprochés des Résultats de l'ensemble de l'Organisation. À l'avenir, il sera important d'établir un lien explicite entre les résultats des unités des bureaux décentralisés et le programme de développement décentralisé, en tenant compte des Cadres nationaux sur les priorités à moyen terme (CNPMT), des priorités des organisations régionales et sous-régionales et des orientations des Conférences régionales. Les efforts déployés conjointement - dans les pays individuels, par les équipes de pays des Nations Unies pour accéder aux fonds mondiaux pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (fonds OMD) - et dans les huit pays concernés par la phase pilote de l'Initiative « Unis dans l'action » par les organisations des Nations Unies pour mobiliser des ressources - montrent l'importance croissante de l'intégration des processus des CNPMT et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) pour la détermination des priorités dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture. L'orientation sur les résultats sera encore renforcée par la stratégie commune convenue par les organisations ayant leur siège à Rome. Toutefois, faute de pouvoir programmer les ressources essentielles et les compétences techniques dans les pays, les Représentants de la FAO ont souvent du mal à faire figurer l'agriculture et le développement rural dans le programme d'action.

33. En 2010, les Conférences régionales commenceront à s'acquitter de leurs nouvelles fonctions, notamment à fournir des orientations et des avis sur le programme de la FAO dans la région, ainsi que sur le programme général de la FAO, dans la mesure où il a une incidence sur la région. Les bureaux régionaux ont déjà commencé à élaborer des stratégies/cadres de priorités régionaux sur lesquels pourraient se baser les Conférences régionales pour examiner les activités de la FAO dans la région. La principale difficulté pour la FAO consistera à mener à son terme ce processus de planification ascendante, à l'intégrer avec les objectifs stratégiques et les résultats de l'Organisation, et à l'aligner sur les objectifs globaux. Le travail de l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire et son plaidoyer en faveur de la sécurité alimentaire et de l'agriculture mondiales illustrent bien les progrès récents accomplis à cet égard.

***L'Équipe spéciale de haut niveau réunit les institutions basées à Rome, d'autres organisations du système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et d'autres partenaires pour préparer un Cadre global d'action (CGA) en vue de faire face à la crise alimentaire mondiale. L'équipe spéciale est présidée par le Secrétaire général des Nations Unies, et a pour Vice-Président le directeur général de la FAO. Grâce à la participation de la FAO, les directives révisées pour la préparation des PNUAD exigent que les équipes de pays des Nations Unies s'attaquent à la crise alimentaire et les 90 équipes qui préparent un nouveau PNUAD pour 2009-2011 (en particulier celles qui opèrent dans les 30 pays identifiés comme prioritaires par l'Équipe spéciale de haut niveau) doivent accorder la priorité voulue aux problèmes de sécurité alimentaire. Les organisations ayant leur siège à Rome ont travaillé en coopération étroite, en tirant parti de leurs aspects complémentaires. Le PAM a accru l'ampleur de sa réponse aux situations d'urgence pour faire face à l'augmentation du coût de l'aide alimentaire. La FAO et le FIDA ont fourni un appui supplémentaire, sous forme d'intrants agricoles. Au sein de l'Organisation, les problèmes liés à la crise alimentaire sont abordés dans la Réunion sur l'Initiative de la FAO contre la flambée des prix alimentaires à laquelle participent les SDG/RR, qui soutiennent activement le Cadre global d'action (CGA) dans leur région respective. Le CGA, qui a été intégré dans l'Initiative de la FAO contre la flambée des prix alimentaires, est aussi le document de référence pour le domaine d'action prioritaire de la FAO contre la crise alimentaire mondiale.***

### **Établissement d'un réseau de connaissances et décentralisation**

34. Le 1<sup>er</sup> janvier 2010, tous les fonctionnaires techniques décentralisés relèveront directement des chefs des bureaux régionaux ou sous-régionaux dont ils dépendent. Afin de continuer à donner des avis techniques de qualité, ces fonctionnaires doivent appliquer de façon systématique les normes techniques et les politiques de l'Organisation; contribuer à l'apprentissage des bonnes pratiques, au sein de l'Organisation; et avoir des pouvoirs techniques et des obligations redditionnelles appropriés. Cela suppose de renforcer les réseaux formels qui définissent les responsabilités et les obligations redditionnelles du personnel dans les différents lieux d'affectation, ainsi que les réseaux d'apprentissage informels. Il faut en particulier développer des réseaux d'apprentissage propres à faciliter l'échange d'informations entre les bureaux décentralisés, le siège et les partenaires externes.

#### **“Une seule AGP” – Étude de cas**

***Suite à une consultation externe en 2007, la Division de la production végétale et de la protection des plantes (AGP) a reconnu la nécessité d'améliorer le partage des connaissances entre le personnel du Siège et des bureaux décentralisés, pour garantir l'application systématique, en tout lieu, des normes et des politiques de production végétale et de protection des plantes, et pour que le personnel soit constamment informé grâce à l'expérience acquise sur le terrain. Cela supposait d'élaborer des systèmes et des outils d'information pour faciliter le partage des connaissances, mais aussi et surtout d'introduire des changements culturels, comportementaux, structurels ainsi que des modifications au niveau de la gestion***

***Le but est de faciliter le partage rapide d'informations de fond, notamment sur les pays visités, les contacts noués, les problèmes rencontrés et les solutions proposées. Les avantages escomptés sont nombreux: renforcement de la cohérence des activités de la FAO en matière de production et de protection des végétaux, élimination des doubles emplois inutiles et application plus systématique des enseignements tirés.***

***La phase initiale indique que, si le logiciel et les outils peuvent être rapidement mis en place, la plus grosse difficulté est de motiver le personnel en lui montrant que les efforts consacrés aux activités de partage des connaissances ont des répercussions directes sur la qualité des résultats. Dans la limite des politiques et des ressources de l'Organisation, la division commence à traiter ce problème, par une formation, une extension ciblée des déplacements pour pouvoir organiser des réunions en face à face, des rotations d'un emploi à l'autre, l'attribution de primes aux membres du personnel qui s'engagent dans de bonnes pratiques d'échange d'informations, et des activités de mentorat.***

35. La stratégie de gestion de l'information et des connaissances qui est en voie d'élaboration peut résoudre un certain nombre de problèmes stratégiques relatifs à la gestion des connaissances, dans le processus de décentralisation. Des travaux de fond sur ce sujet sont en cours et l'organe directeur discutera cette stratégie de la FAO une fois que le Programme de travail et budget sera achevé.

### **Fonds disponibles en quantités suffisantes, prévisibles et programmables**

36. Pour lancer efficacement les nombreuses initiatives qui se déroulent dans les pays, les Représentants de la FAO doivent en gérer un grand nombre et y participer. En raison du manque de fonctionnaires techniques et de personnel chargé de l'appui aux programmes dans les bureaux de pays, il est difficile de répondre à toutes les attentes et demandes des gouvernements-hôtes, des donateurs, du Coordonnateur résident et des Équipes de pays des Nations Unies. Toutefois, grâce à l'engagement sans faille des Représentants de la FAO au niveau des pays, et à l'appui efficace des bureaux sous-régionaux, des bureaux régionaux et du Siège, des améliorations ont été obtenues. C'est ainsi que des fonds importants ont pu être mobilisés dans les pays où l'initiative « Unis dans l'action » est mise en œuvre à titre pilote ainsi que dans d'autres pays, notamment en puisant dans les fonds pour la réalisation de l'OMD 1. La part du budget de la FAO dans le Fonds PNUD-Espagne pour la réalisation des OMD, est de l'ordre de neuf pour cent, soit environ 65 millions d'USD. Récemment, un fonds multidonateurs intitulé « Expanded Delivering-as-One Funding Window », a été constitué, à hauteur d'environ 400 millions d'USD pour 2009 et 2010; à travers ce fonds, des ressources non assorties de conditions d'affectation seront mises à la disposition des équipes de pays des Nations Unies qui suivent l'approche de l'Initiative « Unis dans l'action » pour préparer leurs PNUAD pour 2009-11. Le Comité directeur de ce nouveau fonds multidonateurs est dirigé par la FAO, en qualité de Vice-Présidente du Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG). L'achèvement des travaux relatifs aux domaines d'action prioritaires, comprenant une stratégie de communication et de mobilisation des ressources pour chacun de ces domaines d'action prioritaires, permettra en outre aux bureaux régionaux, sous-régionaux et nationaux de s'allier pour mobiliser des ressources.

### **Harmonisation des processus administratifs**

37. Une collaboration plus étroite des organisations des Nations Unies aux niveaux national, sous-régional et régional va être essentielle pour que la FAO puisse garantir la synergie et l'efficacité de ses opérations, ainsi que l'accès aux ressources qui sont de plus en plus fréquemment acheminées par le canal des Nations Unies, dans les pays. Toutefois, la collaboration nécessite aussi des systèmes communs d'administration, de gestion et d'établissement des rapports. Dans ce domaine, la situation s'améliore. La FAO collabore



avec d'autres organisations du système des Nations Unies pour examiner les outils et les instruments qu'elle utilise dans le cadre de ses activités de projets et de programmes; elle a contribué activement à l'harmonisation des directives du PNUAD (une approche fondée sur les meilleures pratiques du « Programme unique » et du « Cadre budgétaire unique »; et aligne son document de projet type sur les meilleures pratiques adoptées dans le système des Nations Unies. En outre, la FAO introduit à titre pilote dans les huit pays concernés par l'Initiative « Unis dans l'action », la norme des Nations Unies, dite "approche harmonisée du transfert des liquidités" pour les engagements financiers avec des partenaires d'exécution nationaux . La collaboration administrative est aussi l'un des quatre piliers sur lesquels repose le document stratégique commun FAO/FIDA/PAM. .

38. Conformément aux recommandations du rapport final de l'Examen détaillé, la gestion a entrepris de renforcer les pouvoirs des bureaux décentralisés, dans le domaine de la passation des marchés, et l'examen des règles et règlements pertinents est en cours.

### **Établissement de points de repère et évaluation des performances**

39. Tout système de gestion axé sur les résultats s'accompagne obligatoirement de l'établissement de points de repère aux fins de l'évaluation des performances. Appliqué aux bureaux décentralisés , un tel système devrait prévoir: i) les données de référence par rapport auxquelles les performances du bureau décentralisé peuvent être mesurées, au moyen d'indicateurs et de points de repère dérivés d'une analyse d'organisations servant de « comparateurs »; ii) les procédures et systèmes adoptés pour mesurer les performances par rapport à des données de base convenues; iii) les processus décisionnels adoptés pour déterminer et mettre en œuvre les améliorations requises. Des compétences externes sont nécessaires pour progresser dans ce domaine, mais quelques idées préliminaires ont été esquissées et sont à l'étude.