

Rapport 2009 sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre du PAI

Résumé

Introduction

1. Le PAI est un plan extrêmement ambitieux introduisant des changements profonds dans toute l'Organisation, et il constitue le modèle de la réforme la plus complète qu'une organisation des Nations Unies ait entreprise à ce jour.
2. Le présent document a pour objet de fournir un rapport sur l'état d'avancement, en 2009, de la mise en œuvre du Plan d'action immédiate (PAI) dont la réalisation était demandée par la Résolution 1/2008 de la Conférence de la FAO à sa trente-cinquième session (session extraordinaire).
3. Le rapport fournit un tableau synoptique des progrès réalisés pendant toute l'année, en projetant la situation à la fin de l'année 2009. Il contient aussi une réflexion au sujet des réalisations obtenues en 2009, et donne les grandes lignes des étapes suivantes, compte tenu de l'évolution de la réforme de la FAO d'ici au prochain exercice.

Contexte

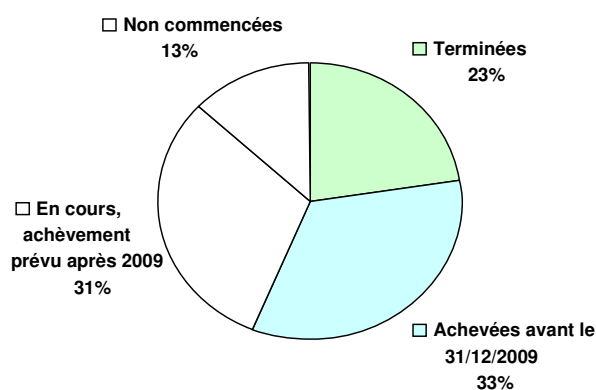
4. Les Membres sont convenus d'un Plan d'action immédiate (PAI) en tant que fondement du renouveau de la FAO en réponse aux recommandations de l'Évaluation externe indépendante (EEI) et ils ont établi un Comité de la Conférence chargé du suivi de l'EEI (CoC-EEI) en tant qu'organe de contrôle.
5. Le PAI est une série de 235 actions liées entre elles ayant de nombreuses dépendances qui nécessitent une approche intégrée. L'établissement de liens entre ces actions est un grand objectif de transformation de la FAO en vue d'une gestion axée sur les résultats, par laquelle la FAO exprime clairement les objectifs des Membres, fournit des résultats mesurables ayant un impact déterminé, fonctionne dans l'unité pour l'ensemble de ses activités, optimise l'usage qui est fait des ressources humaines, est efficace en matière de prestations de services et se considère comme responsable devant les Membres des résultats obtenus. Le cadre de gestion axé sur les résultats et les actions qui en découlent constituent le pivot de la réforme de la FAO et sa principale priorité.
6. Pour s'engager en faveur du changement, axer ses efforts sur les résultats et progresser rapidement en ce qui concerne les nombreuses actions du PAI, la Direction a réuni toutes les actions en 14 projets, groupé ces 14 projets en 5 groupes thématiques afin d'établir un lien entre les projets et le mandat de la FAO et d'assurer l'intégration entre les projets, et elle a nommé des spécialistes principaux des questions techniques responsables de projet.
7. Certaines actions du PAI nécessitent une analyse et un examen général par la Direction et un groupe interdépartemental d'appui à la réforme a été mis en place afin d'examiner les études générales avant leur examen par une Équipe de la Direction générale chargée du PAI. Il s'agit du Groupe de décision pour les questions relatives au PAI, conduit par le Directeur général adjoint, et opérant sous l'autorité générale du Directeur général.

Progrès réalisés

8. La Direction a bien progressé dans la mise en œuvre des actions du PAI, 53 actions du PAI (représentant 23 pour cent, en nombre, des 235 actions initiales du PAI) ayant été menées à bien au 31 août 2009 et 132 actions, soit 56 pour cent du total des actions du PAI (voir figure 1) devant être achevées d'ici à la fin de 2009.

9. Les actions du PAI qui ont été menées à bien concernent des initiatives très diverses – bon nombre étant simples, mais d'autres, longues et complexes, par exemple la documentation relative à la planification axée sur les résultats (Cadre stratégique, PMT et PTB) et l'Examen détaillé. On trouvera à l'Annexe 1, qui reproduit les matrices d'action du document C 2008/4 approuvées par la Conférence, les détails de l'achèvement effectif et attendu pour chaque action prévue par la Résolution 1/2008. Ce grand progrès témoigne de l'attachement du Secrétariat et des membres aux objectifs de la réforme de la FAO.

Figure 1 – État d'avancement des actions du PAI (Résolution 1/2008)
Total des actions: 235



Réalisations

10. Outre l'examen du nombre d'actions du PAI terminées, il est approprié d'envisager les éléments de fond de ces actions, qui représentent des réalisations obtenues en 2009 pour la réforme de la FAO.

11. Comme il est indiqué au paragraphe 5 plus haut, l'objectif général de la réforme de la FAO est de transformer l'Organisation en une instance qui gère en fonction des résultats. Cela nécessite l'achèvement de deux éléments – exposition explicite des objectifs des Membres et, dans ce contexte, la fourniture de résultats quantifiables ayant un impact précis.

12. La FAO a pris d'importantes mesures à cet égard en 2009. Les Membres et la Direction ont formulé un nouveau cadre de résultats qui comprend la vision de la FAO, les trois objectifs mondiaux des Membres et les onze objectifs stratégiques qui leur sont associés, et les moyens d'action grâce à l'application de deux objectifs fonctionnels et de huit fonctions essentielles. Le Plan à moyen terme 2010-13 et le PTB 2010-11 ont été élaborés sur la base de ce cadre de résultats en vue de leur examen par la Conférence de la FAO à sa trente-sixième session en novembre 2009, et ont intégré les ressources issues des contributions courantes et de contributions volontaires estimatives. Cela représente une application explicite du cadre des résultats qui devient ainsi un résultat tangible et constitue un important résultat de la réforme de 2009 (C 2009/15).

13. L'un des éléments essentiels de la fourniture de résultats quantifiables est l'aptitude de l'Organisation à fonctionner dans l'unité et il s'agit là du deuxième domaine privilégié. Le fonctionnement dans l'unité a de nombreuses dimensions – les fonctionnaires du Siège et des bureaux décentralisés, la Direction et les Membres, et la FAO et d'autres organisations partenaires. Son interprétation essentielle est le fonctionnement en tant qu'*équipe unique*, avec clarté et de concert afin de contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques de l'Organisation. Dans ce contexte, un rôle accru en matière de décision a été dévolu aux bureaux régionaux. Les Représentants régionaux ont commencé à participer régulièrement, grâce à la vidéoconférence, aux réunions de Direction de haut niveau et à d'autres importantes réunions de politiques à l'échelle de l'Organisation et ils contribuent à un meilleur équilibre entre les dimensions mondiales, régionales, sous-régionales et nationales. Les Représentants régionaux, en consultation avec d'autres bureaux décentralisés, ont joué un rôle de premier plan dans la préparation des propositions de budget de leur bureau, ainsi que de la région en général, pour l'exercice biennal 2010-11. Au 1^{er} janvier 2010, les Représentants régionaux auront également la responsabilité budgétaires et de programme pleine et entière des fonctionnaires techniques dans la région. Ils vont aussi progressivement superviser les travaux techniques et de fond des Représentations de la FAO. Les Bureaux sous-régionaux ont également vu évoluer considérablement le rôle et les fonctions des Équipes multidisciplinaires sous-régionales (au sein desquelles collaborent les Représentants de la FAO et les fonctionnaires techniques sous-régionaux) et se distinguent maintenant en tant qu'équipe solide et efficace.

14. Le PAI pour le renouveau de la FAO demande que soit établie une politique de rotation fondée sur des incitations au Siège et entre le Siège et les bureaux décentralisés. Deux projets de politiques complémentaires en matière de ressources humaines ont été élaborés à l'appui de cet objectif. Le premier, un projet de politique sur la mobilité du personnel au sein de l'Organisation, vise à favoriser les déplacements de personnel entre différentes fonctions et/ou lieux d'affectation pour une période dépassant une année. Il est envisagé de mettre en œuvre cette politique proposée de façon progressive, l'objectif étant fixé à 50 déplacements gérés par an pendant l'exercice 2010-11. Le deuxième, un projet de politique sur la mission ou les affectations temporaires, préconise la mobilité du personnel dans le cadre d'affectations ne dépassant pas onze mois. Ces deux politiques visent à favoriser les avancements de carrière, à intensifier la coopération entre différentes fonctions et divers bureaux de la FAO et à renforcer la souplesse, la mobilité et la capacité d'adaptation du personnel. Leur mise en œuvre contribuera sensiblement à promouvoir la mobilité du personnel de la FAO et en conséquence l'échange de connaissances et d'expériences entre les fonctionnaires de tous les lieux d'affectation. Le processus formel de consultation interne au sujet des deux politiques a commencé en août 2009 et il est actuellement en cours.

15. Une restructuration complète de la structure du Siège a été engagée en 2009 et doit se terminer en 2012, sur la base des principes énoncés dans le PAI. En 2009, le Bureau de l'évaluation a été mis en place après la nomination du Directeur de l'évaluation. Des changements aux lignes hiérarchiques des Représentants de la FAO ont été préparés afin de préciser et d'améliorer les relations entre les bureaux de pays et les régions auxquels ils sont rattachés, et le personnel des bureaux décentralisés a reçu une formation afin de prendre la responsabilité du PCT en 2010.

16. En ce qui concerne la réforme de la gouvernance, une réalisation qui mérite d'être signalée est l'approbation de nombreux amendements aux Textes fondamentaux de la FAO nécessaires pour procéder à la mise en œuvre du PAI, par l'intermédiaire du Comité des

questions constitutionnelles et juridiques, du CoC-EEI et du Conseil, en vue de leur adoption finale par la Conférence en 2009.

17. Un résultat supplémentaire tout à fait appréciable des nombreuses réunions du CoC-EEI a été le renforcement des relations entre la Direction et les Membres. Les nombreuses réunions, formelles et informelles, ont abouti à une meilleure compréhension des préoccupations, contraintes et aspirations respectives et à un cadre de travail productif et constructif. Cette réalisation est considérée comme ayant une valeur équivalente aux progrès faits en matière de mise en œuvre de projets du PAI, car la confiance et les bonnes relations de travail sous-tendent la réforme de la FAO. En effet, le processus de réforme a favorisé une meilleure compréhension entre les Membres et la Direction et un attachement accru et une maîtrise conjointe de l'orientation stratégique future de l'Organisation.

18. En ce qui concerne le renforcement des partenariats de la FAO, la note relative à une stratégie sur les partenariats à l'échelle de l'Organisation a été pleinement approuvée par la Réunion conjointe des Groupes de travail I et III du CoC-EEI le 16 mai 2008 et les travaux d'élaboration de la stratégie ont été engagés en 2009. Le document "Orientations relatives à une collaboration entre les organisations dont le siège est à Rome" élaboré conjointement par la FAO, le PAM et le FIDA a été approuvé par les Chefs de Secrétariat des trois institutions et examiné lors de la Réunion conjointe du Comité du Programme et du Comité financier de la FAO le 29 juillet 2009. Le document sera également présenté au Conseil d'administration du FIDA en septembre 2009 et au Conseil d'administration du PAM en novembre 2009.

19. L'un des principaux facteurs du fonctionnement dans l'unité dans un environnement fondé sur les résultats est l'optimisation de l'utilisation des ressources humaines. À cet égard, la stratégie de gestion et le cadre relatif aux politiques en matière de ressources humaines ont été élaborés et le système d'évaluation et de gestion des résultats a été lancé, à titre pilote, en 2009 et a concerné plus de 500 fonctionnaires. Ce système fournit le lien de responsabilité crucial entre le Cadre stratégique, les résultats de l'Organisation, les résultats de l'unité et les résultats individuels du personnel et, en tant que tel, constitue un élément essentiel du cadre des résultats.

20. L'équipe chargée du changement de culture a interagi à grande échelle avec le personnel au Siège et dans les bureaux décentralisés, consultant plus de 1 000 personnes dans toute l'Organisation en ayant recours à diverses techniques participatives. En 2009, elle a produit des résultats solides en matière d'élaboration d'un énoncé de vision et de propositions en matière d'avancement de carrière, de récompenses et de reconnaissance et pour favoriser un environnement de travail n'excluant personne. De surcroît, un spécialiste de l'éthique a été nommé.

21. En ce qui concerne les compétences de gestion, le Centre de perfectionnement des cadres commun aux trois institutions a été remodelé pour mettre l'accent sur les compétences d'encadrement évaluées grâce au système d'évaluation et de gestion des résultats et des cours de perfectionnement du personnel ont été organisés à l'appui de la gestion axée sur les résultats.

22. Des réalisations à l'appui du cadre de travail et du rééquilibrage démographiques ont également été obtenues en 2009. L'organisation d'horaires de travail souples pour les fonctionnaires a été introduite en 2009 et des plans ont été élaborés pour le recrutement ultérieur et le perfectionnement de jeunes cadres (Programme de bourses et des jeunes

cadres). À l'autre extrême du spectre des âges, des politiques ont été introduites en vue de l'utilisation rationnelle des retraités.

23. Un quatrième domaine de réalisations concerne l'efficacité de la prestation de services techniques, de gestion et administratifs. À la suite de la déstratification, un tiers des postes de direction de l'Organisation ont été supprimés, ce qui a permis d'obtenir des économies substantielles qui ont été réaffectées aux programmes techniques de la FAO et ont permis de rendre plus sobre et moins hiérarchique la structure de Direction.

24. La déstratification est associée aux changements proposés des modalités d'exécution des travaux techniques et de gestion, et on trouve un exemple de ces changements proposés au sein du Département du développement économique et social (ES). Le Département pilote un modèle prévoyant que les services seraient supprimés et les divisions mettraient en place des équipes chargées de tâches orientées vers des résultats afin d'obtenir des résultats de l'Organisation précis.

25. En ce qui concerne l'efficacité administrative, l'Examen détaillé a été mené à bien en 2009. Les recommandations qui en résultent fournissent le contexte de vastes changements administratifs en 2010, et ceux-ci ont été ajoutés à la liste initiale des 235 actions du PAI pour constituer un PAI intégré de 270 actions. Ce PAI intégré est décrit en détail à l'Annexe 2 et assorti des coûts estimatifs de 2010-11 pour chaque action.

Coûts 2009

26. Pendant toute l'année 2009, la Direction a été attentive aux estimations de coûts pour la mise en œuvre du PAI, en vue de les réduire autant que possible. Les travaux initiaux visaient surtout à affiner les estimations de l'effort nécessaire, et des mécanismes novateurs ont été appliqués pour réduire les besoins de financement externe pour 2009 par un nouveau calcul des coûts de remplacement du personnel en ne finançant que les coûts externes effectivement engagés, en replanifiant certaines activités pour 2010, et en finançant auprès de diverses sources. Ces initiatives ont permis de ramener à 14,27 millions d'USD¹ les besoins du Fonds fiduciaire du PAI.

27. Il a été décidé d'identifier certaines actions du PAI qui sous-tendent l'ensemble de l'effort de réforme et d'"affecter" des fonds à ces actions, puis de "séquencer" un certain nombre d'autres actions du PAI qui pourraient sélectivement être lancées en 2009 lorsque les fonds deviendraient disponibles. Le coût des actions du PAI auxquelles des fonds sont affectés et séquencés pour 2009 s'établit, d'après les estimations, à 9,83 millions d'USD².

28. Les annonces de contributions au Fonds fiduciaire au 2 septembre 2009 s'établissent au total à 8,3 millions d'USD, dont 5 millions d'USD de contributions reçues. L'importance des projets auxquels des fonds sont affectés, qui sont séquencés et pour lesquels l'autorisation a d'engager des dépenses a été donnée est indiquée à la figure 2.

29. La Direction a supposé que les financements nécessaires pour appuyer l'ensemble des actions du PAI auxquelles des fonds sont affectés et séquencés, soit au total 9,83 millions d'USD² seraient reçus en 2009. Le financement des autres a été inséré dans le programme du PAI 2010-11.

¹ 15,27 millions d'USD si l'on ajoute 7 pour cent de dépenses d'appui aux projets.

² 10,51 millions d'USD si l'on ajoute 7 pour cent de dépenses d'appui aux projets.

Figure 2 – Séquençage des actions du PAI pour 2009 (millions d'USD)

<u>Projet</u>	<u>Coûts 2009</u>	<u>Séquence</u>	<u>Approuvé</u>
13. Changement de culture	0,90	Fonds affectés	Oui
15. Suivi des organes directeurs	1,30	Fonds affectés	Oui
16. Suivi de la Direction	0,60	Fonds affectés	Oui
14. Ressources humaines – Système d'évaluation et de gestion des résultats et formation y afférente	2,40	1	Oui
6. Décentralisation	1,20	2	Oui
14. Ressources humaines – Système d'information de gestion	0,50	3	
Examen détaillé – Conception du système d'information de gestion	0,30	3	
12. Gestion du risque de l'entreprise – contrat	0,50	4	
8. Partenariats	0,16	5	
14. Ressources humaines – Autres formations à la gestion	1,60	6	
Examen détaillé – nouveau rôle pour la fonction de ressources humaines	0,37	7	
Total actions auxquelles des fonds ont été affectées/séquencées	9,83	(10,51 millions d'USD, y compris les coûts d'appui des projets)	

Défis à relever pour 2010-11

30. En 2010-11, l'effort de réforme de la FAO comportera certaines actions très vastes et ardues qui vont avoir une incidence sur les employés de la FAO dans tous les lieux d'affectation. Celles-ci introduiront de nouvelles modalités de gestion (par exemple, la gestion axée sur les résultats, la gestion du risque de l'entreprise, le nouveau modèle de planification et de suivi de la mise en oeuvre), de nouveaux processus de travail (de nombreux changements dans les processus administratifs), de nouveaux services administratifs (amélioration des bureaux des dossiers courants, de l'impression, des achats), de nouvelles politiques en matière de ressources humaines (rotation du personnel, jeunes cadres) et de nouveaux systèmes et processus d'évaluation (Système d'évaluation et d'évaluation des résultats).

31. La mise en oeuvre de ces initiatives vastes et complexes sera nécessairement parallèle à l'exécution d'un programme de travail intégré dans le cadre d'une structure organisationnelle profondément remaniée, et en concomitance avec d'autres initiatives en cours de la FAO, telles que les normes comptables internationales pour le secteur public³. Cela aggrave le risque d'interdépendance complexe et de concurrence en ce qui concerne le temps des personnels de direction et des fonctionnaires associés à la mise en oeuvre du PAI. La Direction a pris des mesures correctives lorsqu'elle a ramené le programme du PAI pour 2010-11 de 59,8 millions d'USD à 38,6 millions d'USD pour allonger les délais et retarder les dates de démarrage de certains de ces projets parallèles afin d'atténuer ces risques.

32. Les quatre thèmes dont relèvent principalement les actions du PAI en 2010-11 seront les suivants:

³ Financée par le Dispositif pour les dépenses d'équipement.

- Gestion axée sur les résultats, dans laquelle l'Organisation élaborera des systèmes de suivi et d'établissement de rapports afin de fournir des informations importantes sur les résultats aux Membres, de préparer un nouveau modèle de planification et d'établissement du budget, la gestion du risque et un système normalisé d'établissement de rapports. Le système d'évaluation des résultats du personnel sera déployé *dans toute l'organisation* et en 2010-11 afin de mettre en place le "lien de responsabilité" entre les Objectifs stratégiques de la FAO et le comportement professionnel individuel des fonctionnaires.
- Fonctionnement dans l'unité, dans lequel l'Organisation investira dans l'infrastructure indispensable pour permettre au personnel de nos bureaux décentralisés d'être en mesure d'utiliser les mêmes outils et moyens de l'Organisation que leurs collègues au Siège. L'Organisation doublera également le nombre de personnes détachées entre le Siège et les bureaux décentralisés afin d'assurer une circulation complète des connaissances et des compétences d'experts entre les bureaux et d'enrichir les expériences et les connaissances de notre personnel.
- Réforme des ressources humaines, dans laquelle l'Organisation renforcera sa gestion des ressources humaines grâce à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion et d'un cadre de politique en matière de ressources humaines intégrées, solidaires et orientées vers les résultats. Il est envisagé que les six principales initiatives figurant dans ce Cadre (évaluation des résultats, formation à la gestion/direction, établissement de rapports d'information sur la gestion, politiques novatrices en matière de ressources humaines, appui à la restructuration et initiatives, rationalisation) seront intégralement mises en œuvre lors de l'exercice 2010-11 et constitueront par conséquent les principaux piliers de la réforme des ressources humaines à la FAO.
- Réforme administrative, dans laquelle un certain nombre d'initiatives recommandées par l'Examen détaillé seront mises en œuvre. Elles vont de l'examen et de l'automatisation ultérieure de la fonction de tenue des dossiers courants, à la nouvelle unité d'impression et de distribution, aux services de voyage et à un grand nombre d'améliorations liées aux achats, notamment la mise en place d'une unité d'achats des institutions dont le Siège est à Rome chargée de s'occuper des achats conjoints pour les biens et services au Siège des trois institutions ayant leur Siège à Rome.

La voie à suivre

Des progrès importants ont été faits en 2009 en ce qui concerne l'achèvement d'un grand nombre d'actions du PAI. L'amélioration des relations et la meilleure compréhension entre la Direction et les Membres ont été essentielles pour faire progresser la réforme de la FAO pendant toute l'année. En 2010, on devrait assister à l'achèvement d'autres actions du PAI, dont certaines seront complexes et auront une incidence importante sur les fonctionnaires. Le passage à un caractère plus opérationnel des activités nécessitera l'introduction de changements concernant les mécanismes d'appui afin d'en maintenir l'efficacité, et notamment un alignement des responsabilités sur le cadre fondé sur les résultats. La Direction aura recours à des experts externes lorsque les compétences nécessaires n'existent pas dans l'Organisation. Des mécanismes d'appui feront une grande place à la communication, aussi bien interne qu'externe. Le dialogue ouvert entre la Direction et les Membres sera maintenu, que ce soit de la façon formelle ou informelle.

La mise en œuvre de ce programme de réforme pendant tout le prochain exercice jettera les bases solides d'un processus institutionnalisé d'améliorations constantes de l'efficacité et de l'efficience de l'Organisation.