

## **Examen détaillé**

Cadre de référence

### **Introduction**

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) est une organisation intergouvernementale qui compte 192 membres. Depuis sa création, la FAO s'attache à faire reculer la pauvreté et la faim dans le monde en encourageant le développement agricole, l'amélioration de la nutrition et la sécurité alimentaire - définie comme l'accès de tous les individus à tout moment à une nourriture suffisante pour mener une vie saine et active. Pour réaliser ses objectifs, la FAO coopère avec des milliers de partenaires dans le monde, des organisations d'agriculteurs aux négociants, des organisations non gouvernementales aux autres institutions du système des Nations Unies, des banques de développement aux entreprises agro-industrielles.

Le budget de la FAO, approuvé par les États membres pour l'exercice 2008-09 s'élève à 930 millions de dollars EU et cette portion des ressources de la FAO est financée par les contributions mises en recouvrement. En outre, les financements extrabudgétaires provenant de contributions volontaires devraient dépasser 900 millions de dollars EU en 2008-2009. Le Siège de la FAO est situé à Rome (Italie); il existe en outre cinq bureaux régionaux (Accra, Bangkok, Budapest, Le Caire et Santiago), 11 bureaux sous-régionaux, 5 bureaux de liaison et 78 représentations de la FAO.

En 2005, les organes directeurs de la FAO ont demandé une évaluation externe indépendante (EEI) de l'Organisation<sup>1</sup>. Le rapport de l'équipe d'évaluation a été publié en septembre 2007.

### **Rapport de l'EEI**

Le rapport de l'EEI a formulé un certain nombre de recommandations et de conclusions concernant la FAO, dont une recommandation fondamentale, à savoir que l'Organisation conduise un examen détaillé de ses services administratifs. Les références ci-après sont tirées du Rapport et permettront de mieux comprendre le contexte de cette recommandation.

Tout en reconnaissant que « *la gestion des ressources financières et humaines et l'administration générale de la FAO réussissent très bien à assurer l'application des systèmes, règles, règlements et procédures approuvés* » et que « *la direction de la FAO a pris très au sérieux l'importance des responsabilités qui lui ont été assignées en matière d'administration et de finances* », le rapport reproche à la FAO d'appuyer cette démarche par une « *bureaucratie particulièrement lourde et coûteuse* ».

---

<sup>1</sup> Le rapport complet de l'EEI (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827f.pdf>) ainsi que les documents connexes sur la réforme sont disponibles sur le site web de la FAO.

Le rapport de l'EEI fait valoir que la FAO, pour faire face aux défis qu'elle doit relever devra « ... faire preuve de plus de flexibilité et accepter de prendre des risques » et pour y parvenir « ... il est essentiel que des changements radicaux interviennent dans l'organisation de la FAO, dans sa façon de travailler, dans son comportement et dans les systèmes qu'elle applique à son administration et à la gestion des ressources humaines ». Le rapport observe également que « la FAO dispose actuellement d'une bureaucratie lourde et coûteuse caractérisée par des procédures de contrôle des transactions excessives, un nombre élevé de chevauchements et de doubles emplois et un recours limité aux délégations de pouvoir par rapport aux autres organisations ».

Le rapport décrit la structure administrative de la FAO comme étant excessivement axée sur des processus de contrôle ex ante comportant un examen et une analyse des transactions individuelles avant leur approbation, ce qui « ... crée et renforce les rigidités organisationnelles et développe une culture marquée par un pouvoir très centralisé, une communication et des liens transversaux insuffisants et une frilosité à l'égard du risque. » Le rapport recommande à cet égard d'abandonner les contrôles ex ante au profit des contrôles ex post.

Le rapport présente de nombreuses recommandations concernant l'administration, les ressources humaines et les finances de la FAO afin de changer ce que les évaluateurs considèrent comme une culture opposée à la prise de risque et d'améliorer son efficacité et son efficience. L'une des conclusions essentielles du rapport est que la FAO doit devenir une organisation plus flexible, tout en continuant à gérer de manière responsable les fonds publics.

La recommandation fondamentale du rapport est de mener, avec le concours d'une institution externe spécialisée dans les analyses institutionnelles et les réformes culturelles « un examen détaillé de tous les aspects de la gestion et de l'administration des ressources humaines et financières de l'Organisation. »

Le rapport suggère aussi que « La démarche suivie devrait être de type consultatif, impliquant le personnel et la direction, sollicitant divers points de vue et diverses recommandations, de manière à ce que l'institution s'approprie la réforme tout au long du processus. » Il reconnaît qu'il convient de féliciter la FAO pour avoir entrepris un certain nombre de mesures positives qui ont permis de réaliser, dans le cadre du budget ordinaire pour 2004-05, des gains d'efficience pour un total de 120 millions de dollars EU par rapport à 1994. Cependant, le rapport recommande que l'examen détaillé « ... définisse une date butoir à laquelle les objectifs en matière d'amélioration de l'efficacité de l'administration devront être atteints ... » et « ... quantifier les progrès qui peuvent être accomplis en termes financiers (c'est-à-dire sous la forme de réductions budgétaires) et les améliorations indirectes découlant de la réduction des coûts administratifs cachés au bénéfice de l'exécution du programme... ».

## **Objectif**

La direction de la FAO a décidé de donner suite à cette recommandation et de charger un cabinet d'experts-conseils spécialisé de cette tâche. L'objectif de l'examen est d'analyser les arrangements existants en fonction des recommandations de l'EEI et de recommander une série

de mesures visant à garantir que l'administration et la gestion des ressources humaines et financières appuient les activités de la FAO de manière efficiente, efficace et économique dans un cadre approprié de contrôle interne.

L'examen devrait tenir compte des recommandations de l'équipe de l'EEI en ce qui concerne les éléments suivants:

- a) la mise en œuvre de la proposition de réforme du Directeur général afin de consolider et intégrer des fonctions administratives de base dans une perspective unifiée et une structure hiérarchique claire*
- b) la modernisation de la Division de la gestion des ressources humaines; celle-ci réduira son rôle de modérateur et deviendra davantage un partenaire stratégique chargé de développer les stratégies de ressources humaines, de fournir des conseils et de soutenir les hauts dirigeants<sup>2</sup>*
- c) une rationalisation et une simplification maximales des règles et des procédures*
- d) une délégation des pouvoirs basée sur le principe de subsidiarité*
- e) une moindre utilisation des contrôles ex ante au profit des contrôles ex post*
- f) des mesures incitatives destinées à encourager, reconnaître et récompenser les initiatives et les bonnes performances tant au niveau collectif qu'individuel*
- g) un repositionnement des procédures administratives et des services de soutien, davantage axés sur le client<sup>3</sup>.*

L'application des éléments susmentionnés doit tenir dûment compte des grands objectifs de l'Organisation qui sont d'élever les niveaux de nutrition et de bien-être économique, de lutter contre la faim et de promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles pour l'alimentation et l'agriculture. La FAO réalise ces objectifs par la collecte, l'analyse et la diffusion de données, la fourniture d'avis techniques dans de nombreux domaines liés à l'agriculture, la pêche et les forêts et l'appui à des projets dans le monde entier. Dans ce contexte, la FAO dispose également d'un grand programme d'urgence qui lui permet d'intervenir pour la remise en état de l'agriculture après des catastrophes naturelles et en cas de poussées de maladies des animaux et des plantes et d'infestations. Un modèle de fonctionnement optimal de l'Organisation prendra en compte ces objectifs. Il envisagera aussi des variations, permettant d'adapter la nécessité d'une action efficace (par exemple, la fourniture rapide de services dans les programmes d'urgence) en fonction des différents niveaux d'acceptation du risque. Il tiendra compte également du vaste réseau de bureaux décentralisés de la FAO et de la nécessité de déléguer des pouvoirs à ces bureaux afin d'agir rapidement et de façon efficiente sur le terrain.

Le modèle fonctionnel devrait aussi prendre en compte les flux de ressources et la structure de gouvernance de l'Organisation. Les ressources de base de la FAO sont fournies par les contributions mises en recouvrement et versées par les États Membres sur la base du programme de travail approuvé tous les deux ans. Des ressources extrabudgétaires considérables, presque égales aux ressources de base, sont également fournies à l'Organisation pour des programmes normatifs, techniques ou d'urgence supplémentaires.

---

<sup>2</sup> Depuis le début de l'EEI, Accenture a préparé un rapport sur le Modèle de gestion des ressources humaines, qui est fourni comme document d'information.

<sup>3</sup> Rapport de l'EEI, paragraphe 1342.

Le cabinet d'experts-conseils choisi, en définissant les tâches à entreprendre pour atteindre les objectifs susmentionnés, devra aussi tenir dûment compte des autres recommandations du rapport de l'EEl et, en particulier, celles figurant aux Chapitre 1 (Vue synthétique de l'EEl), Chapitre 6 (Situer la culture, la structure et le mode organisationnel de la FAO), Chapitre 7 (Le cycle des programmes de la FAO), Chapitre 8 (Administration, ressources humaines et finances), et à l'Annexe 1, Coûts et économies indicatifs et résumé des recommandations par segment.

Les travaux seront supervisés par le Directeur général adjoint et les rapports lui seront soumis.

### ***Champ d'application***

Le champ d'application de l'étude couvrira les aspects d'élaboration des politiques et de prestation de services pour les grands domaines de la gestion et de l'administration, y compris les finances, la gestion des ressources humaines, les technologies de l'information, la gestion du budget, les achats, la gestion des réunions, les services linguistiques, l'impression et la distribution des documents et des publications et d'autres services administratifs. Il s'agira d'examiner comment tous ces aspects appuient les différents domaines d'activité de la FAO au Siège et dans les bureaux décentralisés dans un cadre approprié de contrôle interne, aussi bien pour le Programme ordinaire que pour les opérations financées par des ressources extrabudgétaires, notamment les interventions d'urgence. Le champ d'application de l'examen comprendra entre autres les activités du Département des ressources humaines, financières et matérielles (AF), le Département des connaissances et de la communication (KC) et le Service du programme et du budget (PBEP), ainsi que les activités de coordination, d'autorisation et d'administration d'autres unités organisationnelles, comme le Département de la coopération technique (TC), la Direction générale (ODG), le Bureau de la coordination et de la décentralisation (OCD) et d'autres fonctions au sein des bureaux décentralisés.

### ***Considérations contextuelles***

L'examen devra être entrepris dans le contexte évolutif qui est celui de la FAO à l'heure actuelle. Les organes directeurs de la FAO (les États Membres) et la direction de la FAO poursuivent activement la mise en œuvre des recommandations de l'EEl. Ces réformes et ces améliorations comprennent un certain nombre de propositions d'efficience et de rationalisation qui seront appliquées par la direction en concomitance avec l'examen détaillé. Ces actions viseront à réduire les contrôles ex ante et à appliquer le principe de subsidiarité. Étant donné que l'examen détaillé sera mené en parallèle avec les initiatives de rationalisation en cours de la direction, il faudra tenir dûment compte de ce processus pour attirer l'attention sur les zones de convergence ou de divergence, fournissant ainsi des orientations à l'Organisation sur la voie à suivre.

L'étude devrait aussi prendre en compte les éléments suivants:

- La réforme des bureaux décentralisés de la FAO;
- Les grandes réformes entreprises à l'échelle du système de Nations Unies en rapport avec les programmes pilotes « Unis dans l'action » et l'examen triennal d'ensemble des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies;

- La participation de la FAO au régime commun du système des Nations Unies régissant les traitements, indemnités et pratiques en matière de ressources humaines;
- Les possibilités de rationalisation administrative grâce à une coopération plus étroite et aux services communs avec les autres institutions des Nations Unies ayant leur siège à Rome;
- L'Organisation a mis en œuvre un grand projet pour l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) et effectuera une évaluation de la gestion des risques;
- Les importants programmes de secours d'urgence de la FAO, y compris l'évaluation en cours de ces activités, qui doit se terminer en 2008.

L'étude se déroulera en deux étapes. Elle cherchera premièrement à déterminer les systèmes administratifs qui devront être fournis pour apporter un appui optimal aux objectifs de l'Organisation et, deuxièmement, à déterminer la façon la plus efficiente et la plus efficace de fournir ces systèmes.

### ***Réalisations attendues***

Les réalisations seront les suivantes:

- A. Une proposition pour un modèle fonctionnel de haut niveau qui identifie une architecture de soutien administratif appropriée sur la base du principe de subsidiarité (c'est-à-dire, délégation au niveau le plus bas tout en maintenant un cadre approprié de contrôle interne et d'évaluation des risques) pour la réalisation la plus efficace et la plus efficiente possible des produits de l'Organisation, au Siège et dans les bureaux décentralisés. Ce modèle fonctionnel couvrira:
1. les services administratifs y compris, les finances, la gestion des ressources humaines, les technologies de l'information, la gestion du budget, les achats, la gestion des réunions, les services linguistiques, l'impression et la distribution des documents et des publications et d'autres services administratifs;
  2. un cadre unique cohérent pour la gestion des ressources humaines, régissant le recrutement, la formation du personnel et les critères de promotion;
  3. les répercussions du modèle fonctionnel sur la structure organisationnelle (y compris l'approche du Centre des services communs), l'exécution des programmes et la déstratification au sein de la FAO;
  4. les mécanismes pour la fourniture de ces services aux bureaux et au personnel de la FAO dans le monde entier;
  5. l'identification des possibilités de fournir des services dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité dans le cadre d'une collaboration avec les autres organisations basées à Rome et de la réforme du système des Nations Unies à l'échelle du monde entier;
  6. une présentation initiale d'une gamme de coûts et d'économies et d'un échéancier pour la mise en œuvre de ce modèle.

La proposition de modèle fonctionnel identifiera les zones de convergence et de divergence par rapport aux initiatives de rationalisation prises par l'Organisation parallèlement à l'étude.

Cette réalisation sera demandée pour le **26 septembre 2008**.

B. Recommandations détaillées concernant les structures, les processus, le déroulement des opérations et les délégations avec un plan de mise en place des services administratifs susmentionnés, assorti d'un échéancier, y compris;

1. une date butoir pour la concrétisation d'importants gains de productivité et d'efficacité administrative, avec une quantification des économies qui peuvent être réalisées grâce à l'amélioration des systèmes d'exécution, en tenant compte des points suivants:
  - règles et procédures à simplifier, amélioration de l'efficacité des procédures en vigueur, amélioration des processus administratifs et des mécanismes de prise de décisions selon le principe de subsidiarité, délégation de pouvoirs accrue et réductions du niveau de bureaucratie;
  - améliorations des structures hiérarchiques et organisationnelles;
  - amélioration du flux des opérations administratives entre le Siège et les bureaux décentralisés;
2. possibilités d'amélioration de la qualité des services;
3. identification des coûts ponctuels et des coûts permanents (y compris les coûts de remplacement) et économies découlant de la mise en œuvre des recommandations détaillées, avec une indication du seuil de rentabilité.

Cette réalisation sera demandée pour le **17 avril 2009**.

Le cabinet d'experts-conseils choisi devra fournir des rapports mensuels d'avancement.

**EXAMEN DÉTAILLÉ****Documents essentiels à fournir au Cabinet d'experts-conseils pour son information**

Rapport de l'EEI – en particulier les chapitres 1, 6, 7 et 8

PTB 2008-09 – en particulier les vues d'ensemble et informations concernant le budget

Section 108 du Manuel – énoncé des fonctions

Textes fondamentaux de la FAO

Extraits de l'Intranet de la FAO, pour les pages correspondant aux divisions (c'est-à-dire, SSC, AFS, AFF, AFH, KCT, KCC, KCE, KCI) pour donner une image plus précise des procédures que dans la section du Manuel

Circulaire sur les rôles et les responsabilités

Nouvel énoncé de fonctions des bureaux décentralisés, dans le cadre de la réforme

Comptes vérifiés pour 2004-05 (sans le rapport in extenso)

Travaux d'Accenture sur le modèle de gestion des ressources humaines

Document conjoint du Comité financier et du Comité du Programme « Collaboration entre la FAO, le PAM et le FIDA pour les activités ayant trait à l'administration et au traitement des opérations »

Ainsi que des documents de base sur l'environnement informatique (technologies de l'information et de la communication), les éléments commun du système et l'organigramme

**Documents accessoires (à fournir au cabinet d'experts-conseils au démarrage des travaux)**

Examen de AF réalisé par Coopers and Lybrand

Examens de AFF et AFI réalisés par KPMG

Informations sur le Portail d'appui des services aux clients

Règles de fongibilité

Budgétisation axée sur les résultats

Présentation de PBE sur les dépenses d'appui

Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO

Rapport du Comité financier sur les dépenses d'appui – dépenses et recouvrements

Résolution des Nations Unies (2007) et Résolution de la FAO (novembre 2005) relatives à l'examen triennal des activités opérationnelles de développement des Nations Unies

Rapport du Groupe de haut niveau du Secrétaire général sur la cohérence de l'action à l'échelle du système des Nations Unies