



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

CONFERENCE

Quarante-deuxième session

2021

Comptes vérifiés – FAO 2019 Partie B – Rapport du Commissaire aux comptes

**RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES
SUR LES ÉTATS FINANCIERS DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
POUR L'ANNÉE TERMINÉE LE 31 DÉCEMBRE 2019**

Résumé	1
Introduction	1
Résultats d'ensemble de la vérification	1
Principales constatations	2
Synthèse des recommandations	4
Mise en œuvre des recommandations issues des précédentes vérifications	14
Recommandations	
A. Mandat, étendue de la vérification et méthode	15
A.1 Mandat	15
A.2 Étendue de la vérification et objectifs	15
A.3 Méthode appliquée et responsabilités du Commissaire aux comptes	16
B. Résultats de la vérification	17
B.1. Questions financières	17
B.1.1. Vérification des états financiers	17
B.1.1.1 Paiements anticipés et dépenses	18
B.1.1.2 Passifs liés aux avantages du personnel	20
B.1.2 Cadres de programmation par pays	22
B.1.3 Programme de coopération technique	24
B.1.4 Centre des services communs	26
B.2 Questions relatives à la gouvernance	34
B.2.1 Examen de la fonction de mobilisation des	34
B.2.2 Examen de la fonction d'évaluation	51
B.2.3 Gestion des risques de fraude	66
B.2.4 Mise en œuvre de la gestion des risques à l'échelle de l'Organisation	77
B.2.5 Environnement de contrôle des bureaux	79
B.2.5.1 Mise en œuvre et suivi des projets	80
B.2.5.2 Mise en œuvre du PCT	80
B.2.5.3 Présentation de rapports aux donateurs	81
B.2.5.4 Marchés publics et lettres d'accord	81
B.2.5.5 Gestion de la trésorerie et des finances	82
B.2.5.6 Gestion des actifs	82
B.2.5.7 Gestion des ressources humaines dans les bureaux décentralisés	83
B.2.5.8 Gestion des voyages	83
C. Informations communiquées par la Direction	84

C.1 Comptabilisation en pertes de montants en espèces et de	85
C.2 Versements à titre gracieux	85
C.3 Cas de fraude ou de présomption de fraude	85
D. Remerciements	88
Liste des sigles et des acronymes	89

RÉSUMÉ

Introduction

1. Le présent rapport du Commissaire aux comptes sur la vérification des états financiers de l'**Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)** a été établi conformément à l'article XII du Règlement financier de l'Organisation et au Mandat additionnel pour la vérification des comptes. Il contient les résultats de la vérification des états financiers pour l'année terminée le 31 décembre 2019 et les observations relatives à l'administration et à la gestion de l'Organisation, comme l'exige l'article 12.4 du Règlement financier. Il s'agit du rapport final du Commissaire aux comptes pour la période 2008-2019.

2. Les objectifs généraux de la vérification externe sont de donner une assurance indépendante aux États Membres sur la fidélité des états financiers, de renforcer la transparence et la responsabilité au sein de la FAO et de servir, à la faveur de ce processus, les objectifs poursuivis dans le cadre du travail de l'Organisation. Ce rapport examine en détail les questions financières et les questions de gouvernance qui doivent, à notre avis, être portées à l'attention des organes directeurs de la FAO.

Résultats d'ensemble de la vérification

3. Dans le cadre de notre mandat, nous avons vérifié les états financiers de la FAO en application du Règlement financier et conformément aux Normes internationales d'audit (ISA). Nous avons émis, à l'issue de cette vérification, une opinion non modifiée¹ sur les états financiers de l'Organisation pour l'année terminée le 31 décembre 2019. Nous avons conclu que ces états financiers donnaient, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle: a) de la situation financière de la FAO pour l'année terminée le 31 décembre 2019; b) de ses résultats financiers; c) des variations de sa situation nette; d) de ses flux de trésorerie et e) de la comparaison des montants inscrits au budget et des montants effectifs, conformément aux Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS).

4. Nous avons également conclu que les conventions comptables avaient été appliquées de la même manière que pour l'année précédente et que les opérations de la FAO qui avaient retenu notre attention ou que nous avons examinées par sondage dans le cadre de notre vérification des états financiers étaient, dans tous leurs aspects significatifs, conformes au Règlement financier et aux autorisations de l'organe délibérant.

5. Conformément à l'article 12.4 de ce Règlement, nous avons examiné, outre les aspects financiers, l'administration et la gestion de l'Organisation. L'examen a porté sur les aspects suivants: a) Centre des services communs; b) mobilisation de ressources à l'échelle de l'Organisation; c) fonction d'évaluation; d) gestion des risques de fraude et e) fonctionnement des bureaux de représentation. Nous avons adressé à la Direction des recommandations qui visent à servir les objectifs poursuivis dans le cadre du travail de la FAO, à renforcer la responsabilité et la transparence de l'Organisation et à améliorer et valoriser sa gestion financière et sa gouvernance.

¹ Opinion non modifiée – Aux termes de la norme ISA 700, opinion exprimée par l'auditeur lorsqu'il conclut que les états financiers ont été préparés, dans tous leurs aspects significatifs, conformément au référentiel d'information financière applicable. Cette expression correspond à la nouvelle terminologie. On disait auparavant «opinion sans réserve».

Principales constatations

6. Les observations les plus importantes qui découlent de la vérification que nous avons effectuée sont résumées ci-dessous:

Paiements anticipés et dépenses

- a. Certaines dépenses, qui auraient dû être comptabilisées en 2019, demeuraient à l'état d'avances aux fournisseurs non liquidées pour des biens et services, dont le montant total s'élevait à 3,707 millions d'USD. Cette situation s'explique par les contraintes liées au processus de rapprochement des factures en vue de la liquidation des avances aux fournisseurs, qui doit suivre la règle des 90 jours, en vertu de laquelle il convient de liquider les dépenses dans un délai de trois mois au maximum. Il est parfois difficile pour la FAO, dans ce contexte, de se conformer aux principes de la comptabilité d'exercice, comme l'exige IPSAS 1.

Passifs liés aux avantages du personnel

- b. Compte tenu de l'absence de financement régulier pour l'assurance-maladie après cessation de service (AMACS) et le Fonds des indemnités de départ et du fait que la rentabilité annuelle des investissements à long terme est inférieure à l'indice de référence, l'Organisation ne peut garantir aux participants des prestations équitables sur le long terme.

Programme de coopération technique (PCT)

- c. Il n'existait pas de PCT dans 22 pays. Un cadre de programmation par pays (CPP) est pourtant requis pour tous les pays qui reçoivent un soutien de la FAO, que celle-ci y soit représentée ou non, car il définit les priorités de la coopération technique entre la FAO et les États Membres. Enfin, le traitement des demandes d'approbation était de plus en plus tardif et le taux d'exécution du Programme de travail et budget (PTB) 2018-2019 s'agissant de la mise en œuvre du PCT avait diminué.

Centre des services communs (CSC)

- d. Nous avons décelé qu'il était possible de réaliser davantage d'économies et d'améliorer encore l'efficacité des politiques et des procédures du CSC. En ce qui concerne les ressources humaines, la structure actuelle des classes de poste semble moins avantageuse que celles des autres entités des Nations Unies à Budapest, ce qui a conduit, au fil des ans, à un taux assez élevé de rotation du personnel. Il est en effet difficile pour le CSC, dans ces conditions, de conserver son personnel. La centralisation de la facturation, qui avait été recommandée, n'était pas encore complète. Enfin, il est nécessaire de mettre en place, dans les meilleurs délais, une gestion plus efficace de la qualité de la base de données relative aux fournisseurs, ainsi que de clarifier les politiques et d'améliorer les procédures concernant les indemnités secondaires pour charges de famille, les indemnités pour frais d'études et les allocations-logement.

Mobilisation des ressources

- e. La FAO étant fortement dépendante des contributions volontaires, qui représentent actuellement 65 pour cent de son budget total, elle doit créer un environnement qui lui permette de concrétiser ses ambitions en matière de mobilisation des ressources. La Stratégie de mobilisation des ressources de l'Organisation ne s'adapte pas à l'évolution de ses besoins. Il faut donc lui imprimer la trajectoire financière qui convient, mettre en place des mécanismes solides de mesure des résultats et de suivi, faciliter la participation volontariste des partenaires fournisseurs de ressources à tous les niveaux et clarifier les rôles et les responsabilités, y compris en ce qui concerne la gestion des risques opérationnels. Par conséquent, il est nécessaire d'améliorer la gestion globale de la mobilisation des ressources au sein de la FAO, étant donné que l'Organisation doit relever un défi: elle ne peut se contenter de lever suffisamment de fonds pour assurer son fonctionnement, elle doit mobiliser les ressources qui lui permettent de satisfaire ses priorités.

Fonction d'évaluation

- f. La politique actuelle de la FAO en matière d'évaluation et la Charte du Bureau de l'évaluation ne correspondent plus, ni par leur conception ni par les capacités qu'elles prévoient, à la réalité opérationnelle. Elles ne sont pas en accord, notamment, avec les recommandations du Corps commun d'inspection (CCI) et celles issues de l'évaluation indépendante de la fonction d'évaluation de l'Organisation, ni avec les normes établies par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE). Ces lacunes quant à l'obligation de rendre compte se manifestent dans la gestion des stratégies et des plans de travail, le suivi des résultats, la conception et l'efficacité opérationnelle des modalités qui garantissent l'indépendance organisationnelle/structurelle, l'exécution des évaluations dans les bureaux décentralisés et même la gestion des ressources fiscales et humaines. Par conséquent, il importe d'améliorer de toute urgence la fonction d'évaluation, qui doit reposer sur une politique plus complète, des responsabilités et une structure plus claires, et des processus plus efficaces.

Gestion des risques de fraude

- g. À l'heure où la FAO démontre sa détermination à ne tolérer aucun acte de fraude ou de corruption, elle doit revoir sa gouvernance des risques de fraude et améliorer la gestion des risques et la lutte contre la fraude, les mesures applicables en cas de fraude, y compris les enquêtes, et le suivi global des risques de fraude. L'adoption de la Stratégie et plan d'action en matière de lutte contre la fraude, qui doit permettre à la FAO de traiter le volume croissant des plaintes relatives à la fraude, montre que l'Organisation a la ferme intention de faire de l'anticipation le maître-mot en ce qui concerne la gestion de ses facteurs de vulnérabilité face à la fraude.

Gestion des risques de l'Organisation

- h. L'adoption de la notion de gestion des risques de l'Organisation, en 2009, a suscité aussi bien des attentes que des défis. Il est ressorti de la série d'examen que nous avons menés dans ce domaine que la mise en œuvre de la gestion des risques a été freinée et entravée par certaines limites tenant aux capacités humaines dont disposait la FAO et à l'efficacité globale de la gestion des risques mise en place. L'initiative en cours de la FAO visant à redynamiser la gestion des risques de l'Organisation a offert plusieurs possibilités de rendre enfin cette gestion efficace, à partir des résultats des autoévaluations du degré de maturité en matière de gestion des risques.

Environnement de contrôle dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays

- i. Des lacunes en matière de contrôle ont été constatées dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays soumis à une vérification en 2019, d'où la nécessité de renforcer la supervision, de réaliser un suivi complet des résultats et de faire respecter strictement les règlements et les politiques en évaluant constamment la conformité avec les contrôles de base. Cela permettra d'aider plus efficacement les bureaux décentralisés à améliorer leur environnement de contrôle.

Cas de fraude ou de présomption de fraude

- j. La majorité des cas signalés par la Direction concernaient des fournisseurs et des membres du personnel de la FAO. Bien qu'il ait été indiqué que ces cas n'avaient pas entraîné de perte financière pour l'Organisation, d'autres risques connexes, tels que le risque d'atteinte à la réputation, n'ont pas été pris en compte dans le traitement des affaires. De même, nous avons constaté que le nombre de cas de fraude augmentait chaque année, ce qui témoignait soit d'une mise en œuvre laxiste des activités de lutte contre la fraude, des mesures applicables en cas de fraude, y compris les enquêtes, et du suivi, soit d'une sensibilisation accrue du personnel à ce qui constitue un cas de fraude et à la responsabilité de le signaler.

Synthèse des recommandations

7. Nous avons formulé des recommandations à valeur ajoutée visant à servir les objectifs poursuivis dans le cadre du travail de la FAO, à renforcer la responsabilité et la transparence de l'Organisation et à améliorer et valoriser sa gestion financière et sa gouvernance. Les principales recommandations adressées à l'Organisation sont récapitulées ci-après.

Recommandations		Priorité ²	Calendrier
Questions financières			
Paiements anticipés et dépenses			
1.	Veiller à ce que les paiements anticipés et les dépenses qui leur font suite soient comptabilisés conformément aux normes IPSAS et, à cette	Importante	2021

²**Fondamentale:** action considérée comme impérative pour que l'Organisation ne soit pas exposée à des risques élevés. Ne pas agir pourrait avoir de graves conséquences financières et entraîner des perturbations importantes dans les activités.

Importante: action considérée comme nécessaire pour que l'Organisation ne soit pas exposée à des risques élevés. Ne pas agir pourrait avoir des conséquences financières et entraîner des perturbations dans les activités.

Recommandations		Priorité ²	Calendrier
	fin, examiner la manière dont la règle des 90 jours est appliquée durant les opérations de clôture, en fin d'année. Il convient en particulier d'appliquer le principe de la comptabilité d'exercice, conformément à IPSAS 1. Nous recommandons aussi d'améliorer les opérations de rapprochement en ce qui concerne les paiements anticipés, de manière que soient respectées les instructions de clôture des comptes concernant l'enregistrement des justificatifs, pour tous les biens et services reçus au 31 décembre ou avant. <i>(Paragraphe 35)</i>		
Passifs liés aux avantages du personnel			
2.	Veiller au financement régulier de l'assurance-maladie après cessation de service et du Fonds des indemnités de départ et maximiser le rendement des placements à long terme afin de générer des rendements annuels supérieurs à l'indice de référence en vue de garantir l'équité entre les générations et de pouvoir effectuer le versement des prestations qui seront dues aux participants actifs et inactifs. <i>(Paragraphe 43)</i>	Fondamentale	2021
Cadres de programmation par pays			
3.	Poursuivre une collaboration dynamique avec les États Membres, les équipes de pays des Nations Unies et les coordonnateurs résidents afin de formuler conjointement les plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable, dont les CPP doivent découler, de sorte qu'ils soient en place en temps voulu dans tous les pays où la FAO prête un appui. Par ailleurs, nous avons recommandé que l'Organisation, par l'intermédiaire de son unité de formation, élabore/révisé et mette en place un module de formation basé sur les nouvelles directives relatives aux CPP. <i>(Paragraphe 50)</i>	Importante	2021
Programme de coopération technique			
4.	a) Intensifier la collaboration dynamique des fonctionnaires techniques et des chargés de programme avec les responsables de la formulation des projets afin que 50 pour cent des projets au moins soient approuvés au cours de la première année de l'exercice; b) veiller à ce que les représentants de la FAO collaborent avec plus de diligence avec leurs interlocuteurs au sein des gouvernements pour remédier aux retards; c) veiller à ce que le Bureau du Sous-Directeur général chargé du Département de l'appui aux programmes et de la coopération technique (PSD) et	Fondamentale	2021

Recommandations		Priorité ²	Calendrier
	les représentants régionaux suivent de près l'exécution des projets pour faire en sorte que les montants reportés soient entièrement utilisés à la fin de l'année 2021 et que le taux d'exécution du budget approuvé dans le Programme de travail et budget (PTB) 2020-2021 atteigne au moins 40 pour cent durant l'exercice biennal 2020-2021. <i>(Paragraphe 58)</i>		
Centre des services communs			
5.	Examiner sans délai les dispositions relatives à la dotation en personnel et au maintien en fonction de celui-ci afin de régler la question du taux de roulement élevé et du risque actuel de voir du personnel chevronné quitter le Centre des services communs (CSC), et achever l'analyse pour faire avancer le processus de réaligement du modèle de dotation en personnel du CSC, processus qui vise à calquer sa structure de classement des postes sur celle des autres organismes du système des Nations Unies à Budapest. <i>(Paragraphe 66)</i>	Fondamentale	2021
6.	Élaborer un plan de travail qui vise le recensement de toutes les opérations de facturation (outre les avances opérationnelles, la prime de danger et le paiement des heures supplémentaires) qu'il est possible de rationaliser ou d'automatiser afin de faire progresser le projet de centralisation des factures et de garantir un traitement des factures plus efficient et d'un meilleur rapport coût-efficacité. <i>(Paragraphe 72)</i>	Importante	2021
7.	Élaborer une proposition aboutie visant l'automatisation du processus de facturation en ce qui concerne: a) les avances opérationnelles; b) la prime de danger; c) le paiement des heures supplémentaires. La proposition devra comprendre, entre autres, un plan concret contenant une liste d'activités assorties des délais correspondants, afin de garantir l'achèvement du projet. <i>(Paragraphe 73)</i>	Importante	2021
8.	Élaborer un plan de travail relatif à la gestion de la qualité de la base de données sur les fournisseurs, dans le cadre du projet de gestion de la qualité des données, qui comprendrait, entre autres, un plan concret contenant une liste d'activités assorties des délais correspondants, afin de garantir l'achèvement du projet. <i>(Paragraphe 79)</i>	Importante	2021
9.	Définir une politique claire sur les conditions que le personnel des services généraux (GS) employé en	Fondamentale	2021

Recommandations		Priorité ²	Calendrier
	dehors du Siège (Rome) doit remplir pour bénéficier de l'indemnité pour charges de famille indirectes afin que ladite indemnité ne soit accordée qu'aux fonctionnaires qui y ont droit. <i>(Paragraphe 86)</i>		
10.	Rédiger des directives apportant des précisions sur les ressources en nature prévues, notamment leur plafond, et sur les pièces justificatives que le fonctionnaire doit présenter pour prouver qu'il assure un tiers du revenu total de la personne non directement à charge et avoir droit à l'indemnité pour charges de famille indirectes. <i>(Paragraphe 92)</i>	Fondamentale	2021
11.	Réviser les règles sur les justificatifs à fournir à l'appui des demandes d'indemnités pour frais d'études afin de les faire coïncider avec les tendances et les évolutions actuelles, notamment les rapports créés par le système électronique pour les inscriptions, la facturation et les paiements, mais envisager les contrôles nécessaires pour empêcher la présentation de documents frauduleux afin de mettre en place des modalités d'enseignement plus pratiques et plus souples pour les enfants des membres du personnel. <i>(Paragraphe 97)</i>	Importante	2021
12.	Simplifier les procédures d'allocation-logement dans le cadre des prestations de base en examinant s'il convient de maintenir le processus par lequel l'unité chargée des ressources humaines du CSC ne peut accorder d'allocation qu'après approbation du Directeur général adjoint, M. Thomas, auquel l'unité soumet les demandes qu'elle recommande d'approuver. Il serait peut-être plus judicieux de ne solliciter M. Thomas que dans les cas où les conditions requises ne sont pas remplies. <i>(Paragraphe 102)</i>	Importante	2021
Questions relatives à la gouvernance			
Examen de la fonction de mobilisation des ressources			
13.	Renforcer la stratégie de l'Organisation en matière de mobilisation des ressources pour l'adapter à son fonctionnement actuel en vue d'améliorer encore davantage le dispositif de gouvernance de la mobilisation des ressources et d'harmoniser les activités correspondantes à tous les niveaux de l'Organisation. <i>(Paragraphe 113)</i>	Fondamentale	2021
14.	Améliorer le système de gestion de la stratégie de mobilisation des ressources afin de parvenir à de meilleures synergies et à une coordination renforcée:	Fondamentale	2021

Recommandations		Priorité ²	Calendrier
	<p>a. en préparant un plan de travail relatif à la mobilisation des ressources à l'échelle de l'Organisation qui énonce les principales activités à exécuter sur la base des résultats prévus et des stratégies actualisées de l'Organisation afin que les responsabilités soient plus clairement établies;</p> <p>b. en assurant une coordination plus étroite avec les bureaux décentralisés afin que les stratégies et plans de travail relatifs à la mobilisation des ressources soient conçus et mis en œuvre par les bureaux dans le cadre des stratégies et plans de travail de l'Organisation, de façon à mieux exploiter les informations sur les résultats et à éliminer les lacunes en matière de responsabilité. <i>(Paragraphe 119)</i></p>		
15.	Énoncer clairement l'objectif de la mobilisation des ressources et les paramètres pertinents afin de mieux orienter la définition des attentes et des résultats escomptés. <i>(Paragraphe 125)</i>	Importante	2021
16.	Clarifier et harmoniser ses procédures et son système de définition des objectifs de mobilisation des ressources à tous les échelons et renforcer les activités qui s'y rapportent afin de les aligner sur les besoins de l'Organisation et de donner une impulsion plus efficace et plus stable à la coordination de la mobilisation des ressources, aux décisions et à l'exécution du programme. <i>(Paragraphe 131)</i>	Importante	2021
17.	Concevoir un mécanisme de suivi de la mobilisation des ressources à l'échelle de l'Organisation accompagné d'outils et de techniques visant à faire en sorte que la mise en œuvre des stratégies et plans de travail correspondants soit systématiquement éclairée par la réalité opérationnelle, et à permettre à l'Organisation de mieux réagir en conséquence. <i>(Paragraphe 136)</i>	Fondamentale	2021
18.	Améliorer le cadre de résultats pour la mobilisation des ressources en élaborant des indicateurs de performance clés pertinents et quantifiables pour chaque résultat escompté afin de veiller à ce que les réalisations soient mesurées par rapport à des paramètres de performance appropriés et d'obtenir des informations plus significatives sur les résultats	Importante	2021

Recommandations		Priorité ²	Calendrier
	et une base de décision plus pertinente. <i>(Paragraphe 142)</i>		
19.	Renforcer son mécanisme de suivi de l'exécution des projets et le système de communication d'informations qui l'accompagne en impliquant davantage les responsables du budget concernés en vue d'améliorer l'information des donateurs et de maintenir les relations avec ceux-ci. <i>(Paragraphe 149)</i>	Fondamentale	2021
20.	Réfléchir aux rôles et responsabilités actuels en matière de mobilisation des ressources et à leurs interdépendances; mettre en place une structure de mobilisation de ressources plus claire et mieux définie et l'étayer par des politiques et des pouvoirs officiels afin de s'assurer que la dynamique de la mobilisation des ressources soit en accord avec les principes de responsabilité et de contrôle interne de l'Organisation. <i>(Paragraphe 156)</i>	Importante	2021
21.	Procéder à un examen du modèle de dotation en personnel et des besoins de la division portant sur les relations en matière de responsabilité et les vulnérabilités du contrôle interne afin de s'assurer que les risques opérationnels connexes sont gérés et que l'efficacité et l'efficience des processus de travail sont améliorées. <i>(Paragraphe 162)</i>	Importante	2021
22.	Collaborer étroitement avec OSP pour veiller à ce que son processus de gestion des risques liés à la mobilisation des ressources soit plus formel et mieux étayé par des documents, compte tenu des exigences normatives en vigueur, de sorte que les risques soient recensés et évalués de manière optimale afin de faire progresser son niveau de maturité en matière de gestion des risques et d'optimiser la valeur attendue. <i>(Paragraphe 170)</i>	Importante	2021
Examen de la fonction d'évaluation			
23.	Actualiser sa politique d'évaluation pour faire en sorte que les Normes et règles d'évaluation en vigueur et les conditions opérationnelles et initiatives actuelles soient prises en compte en vue de renforcer encore davantage l'adhésion à la politique d'évaluation et de mieux préciser les responsabilités correspondantes. <i>(Paragraphe 175)</i>	Fondamentale	2021
24.	Travailler en étroite collaboration avec son organe directeur et réexaminer les dispositions de sa Charte relatives au recrutement et à la nomination du Directeur du Bureau de l'évaluation ainsi qu'à la	Fondamentale	2021

Recommandations		Priorité ²	Calendrier
	résiliation du contrat de ce dernier, afin d'instaurer des garanties de procédure qui permettent d'améliorer l'indépendance de cette fonction et de préserver les intérêts de l'Organisation. <i>(Paragraphe 182)</i>		
25.	Travailler en étroite collaboration avec son organe directeur et évaluer le degré d'indépendance structurelle de ses activités afin de définir clairement ses lignes hiérarchiques et le cadre régissant les relations entre la Direction et la fonction d'évaluation, sans préjudice de son indépendance, en particulier pour ce qui est de la gestion des ressources financières et humaines qui lui sont allouées, l'objectif étant d'améliorer la crédibilité et la valeur de la division. <i>(Paragraphe 189)</i>	Fondamentale	2021
26.	Revoir sa stratégie d'évaluation en détaillant ses priorités pour l'exercice biennal en cours, conformément à la politique en matière d'évaluation et en fonction des résultats de la stratégie précédente, de sorte que les responsabilités soient synchronisées et que ses travaux soient totalement en accord avec le PMT et le PTB en cours, l'objectif étant une meilleure synergie opérationnelle et une évaluation plus significative des résultats. <i>(Paragraphe 195)</i>	Fondamentale	2021
27.	<p>Élaborer un plan stratégique biennal:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. en fournissant des informations plus claires et plus détaillées sur les activités d'évaluation prévues, y compris les évaluations concernant des projets ou des programmes en particulier, les ressources financières et leur utilisation aux fins de l'exécution de la fonction d'évaluation, ce qui permettra d'améliorer la transparence et l'utilité des informations; b. en établissant un protocole plus efficace pour le suivi de ses résultats en matière de respect des calendriers de publication et de complétude des rapports, y compris les documents de référence (plans d'évaluation, cadres de référence, réponses de la Direction et autres produits essentiels en lien avec les évaluations), de sorte que des mesures correctives soient prises, le cas échéant. <i>(Paragraphe 200)</i> 	Fondamentale	2021

Recommandations		Priorité ²	Calendrier
28.	Veiller à ce que la politique proposée par OED pour renforcer sa fonction d'évaluation décentralisée aux niveaux national et régional et son exécution soient appuyées par un plan de travail opérationnel efficace comprenant des calendriers réalistes, les garanties nécessaires et un soutien institutionnel situé dans un contexte de mise en œuvre bien défini afin d'augmenter ses chances de succès et de créer le changement nécessaire. <i>(Paragraphe 207)</i>	Importante	2021
29.	Accroître la transparence de l'exécution du budget d'OED en s'appuyant sur des politiques, des processus et une structure plus clairs, spécifiques, concrets et formels concernant l'allocation, l'utilisation, la présentation de rapports et la gestion globale du budget qui lui est alloué au titre du programme ordinaire et du fonds fiduciaire pour l'évaluation afin que la dynamique de la fonction d'évaluation soit en accord avec les principes de l'Organisation en matière de responsabilité et de contrôle interne, et contribue à l'examen du budget. <i>(Paragraphe 215)</i>	Importante	2021
Gestion des risques de fraude			
30.	Élaborer une politique de gestion des risques de fraude fondée sur les pratiques optimales qui englobe toutes les politiques connexes, y compris sa politique de lutte contre la fraude et les autres pratiques irrégulières, afin de gérer ses points de vulnérabilité de manière plus ciblée et plus exhaustive. <i>(Paragraphe 221)</i>	Fondamentale	2021
31.	Faciliter la formulation du code de déontologie visant à matérialiser et à regrouper les attentes à l'égard du personnel en matière de déontologie. <i>(Paragraphe 225)</i>	Fondamentale	2021
32.	a. Fournir, aux fins de la mise à jour prochaine du registre des risques de fraude et de l'évaluation des risques de fraude, des indications plus complètes en matière d'évaluation des risques de fraude sur la base de l'approche actuelle, en mettant au point des procédures et des outils d'évaluation qui permettent d'établir un panorama de ces risques à l'échelle de l'Organisation, de rendre le registre des risques plus efficace, et d'améliorer les déclarations relatives aux risques de fraude et les mesures d'atténuation;	Fondamentale	2021

Recommandations		Priorité ²	Calendrier
	b. Réaliser une évaluation plus formelle des risques de fraude à l'échelle de l'Organisation, qui étayera un panorama ou un catalogue complet des risques et permettra d'appliquer une approche descendante pour évaluer ces risques. <i>(Paragraphe 230)</i>		
33.	<p>Veiller à:</p> <p>a. fournir un soutien politique aux déclarations annuelles de l'ensemble du personnel pour faire en sorte que les déclarations soient mises à jour et que les modifications apportées aux informations pertinentes soient communiquées, ce qui permettrait d'assurer un suivi plus efficace et de mieux définir les responsabilités;</p> <p>c. élaborer une politique et une procédure qui intègrent la vérification des références dans la procédure de recrutement pour tous les postes, quels que soient la source de financement, la nature et le lieu, afin d'accroître l'effet dissuasif du processus de recrutement s'agissant de la fraude. <i>(Paragraphe 235)</i></p>	Importante	2021
34.	Élaborer une stratégie pour veiller à ce que les responsabilités du personnel en matière de prévention et de détection de la fraude soient examinées lors des processus d'examen et d'évaluation du Système de gestion et d'évaluation de la performance (PEMS) afin de renforcer la politique de tolérance zéro de l'Organisation en matière de fraude. <i>(Paragraphe 239)</i>	Importante	2021
35.	Élaborer une politique et une procédure sur la conduite de l'entretien de fin d'emploi pour tous les fonctionnaires qui quittent l'Organisation dans le cadre du processus de cessation de service afin de renforcer ses mécanismes de prévention et de détection de la fraude et d'améliorer l'apprentissage organisationnel. <i>(Paragraphe 242)</i>	Importante	2021
36.	Améliorer la réception des plaintes pour fraude et des allégations de fraude en rationalisant ses différents mécanismes et voies de signalement, de sorte que les dossiers d'OIG soient complets et que des solutions plus efficaces puissent ainsi être apportées au problème de la fraude. <i>(Paragraphe 248)</i>	Fondamentale	2021

Recommandations		Priorité ²	Calendrier
37.	Élaborer et appliquer une stratégie définitive qui permette de gérer la charge de travail grandissante d'OIG en matière d'enquêtes et de résoudre ses difficultés opérationnelles afin d'améliorer l'efficacité du traitement des affaires de fraude et de corruption. <i>(Paragraphe 253)</i>	Fondamentale	2021
38.	Veiller à ce que la révision prévue de ses directives en matière d'enquêtes prenne en compte les procédures relatives aux entretiens avec les témoins et les personnes concernées, la planification des enquêtes, la notification aux plaignants, la structure des rapports d'enquête, le renvoi aux autorités et la protection des biens et de la chaîne de responsabilité, afin de fournir des indications plus complètes aux utilisateurs. <i>(Paragraphe 257)</i>	Importante	2021
39.	Adopter un ensemble d'indicateurs de performance relatifs à la mise en œuvre de sa stratégie et de son plan d'action contre la fraude afin de veiller à ce que les résultats des activités liées à chaque objectif correspondent aux objectifs attendus en matière de performance, ce qui permettrait de mesurer précisément les résultats des politiques. <i>(Paragraphe 262)</i>	Importante	2021
Mise en œuvre de la gestion des risques de l'Organisation			
40.	Étayer son étude de la viabilité de la mise en œuvre de la gestion des risques de l'Organisation en veillant à ce que les travaux prévus et les principales composantes nécessaires soient achevés selon le calendrier prévu et appuyés par de solides activités de gestion du changement afin d'apporter plus de souplesse à la mise en œuvre et d'augmenter ses chances de réussite. <i>(Paragraphe 271)</i>	Importante	2021
Environnement de contrôle dans les bureaux décentralisés			
41.	Continuer à mettre en place des solutions stratégiques permettant de renforcer la surveillance et la supervision des processus et des décisions critiques, de sorte que le fonctionnement de l'Organisation soit efficient et efficace, et afin d'asseoir plus fermement la certification donnée par les directeurs des bureaux décentralisés quant à l'état de leur environnement de contrôle. <i>(Paragraphe 299)</i>	Fondamentale	2021
Cas de fraude et de présomption de fraude			
42.	Recalibrer sa stratégie de lutte contre la fraude et le plan d'action y afférent, de sorte qu'ils soient davantage axés sur le traitement du nombre croissant d'affaires de fraude reposant sur la	Importante	2021

Recommandations		Priorité ²	Calendrier
	collusion avec des membres du personnel de la FAO et afin de confier aux responsables d'unité un rôle plus strict pour ce qui est de déceler et de prévenir la fraude au sein de leur unité/bureau. L'objectif général est que l'Organisation puisse gérer notamment les risques pour sa réputation qui découlent de l'augmentation actuelle du nombre de cas de fraude. (Paragraphe 309)		

Mise en œuvre des recommandations issues des précédentes vérifications

8. L'état d'avancement de la mise en œuvre par la Direction des recommandations du Commissaire aux comptes issues des précédentes vérifications est donné dans un autre rapport présenté au Comité financier. Au moment où nous rédigeons le présent rapport, sur les 41 recommandations formulées pour l'année 2018, 23 (56 pour cent) ont été mises en œuvre et 18 (44 pour cent) sont en cours d'application. Cinq (50 pour cent) des dix recommandations restant à appliquer sur celles formulées en 2017 ont été mises en œuvre, les cinq dernières (50 pour cent) étant en cours d'application. En outre, cinq (83 pour cent) des six recommandations restant à appliquer sur celles formulées en 2016 ont été mises en œuvre, la dernière (17 pour cent) étant en cours d'application. Enfin, une (50 pour cent) des deux recommandations restant à appliquer sur celles formulées en 2014 a été close, la dernière (50 pour cent) étant en cours d'application. Nous encourageons à nouveau la Direction à placer la mise en œuvre des recommandations restant à appliquer au premier rang de ses priorités.

A. MANDAT, ÉTENDUE DE LA VÉRIFICATION ET MÉTHODE

A.1 Mandat

9. Le président de la Commission de vérification des comptes des Philippines a été nommé Commissaire aux comptes de l'Organisation par la 146^e session du Conseil³ pour 2014-2019, par la 141^e session du Conseil⁴ pour 2012-2013 et par la 132^e session du Conseil⁵ pour 2008-2011.

10. En tant que Commissaire aux comptes, nous sommes chargés d'établir un rapport sur la vérification des états financiers de chaque année civile, lequel doit comprendre les renseignements nécessaires sur les questions visées à l'article 12.4 du Règlement financier et au Mandat additionnel. Le rapport, accompagné des états financiers vérifiés, est transmis au Conseil par l'intermédiaire du Comité financier, avec les éventuelles directives données par ce dernier. Le Conseil examine les états financiers et les rapports de vérification des comptes et les transmet à la Conférence en y joignant les observations qu'il juge prudent de communiquer.

A.2 Étendue de la vérification et objectifs

11. Notre vérification constitue un examen indépendant des pièces justifiant les montants et autres informations figurant dans les états financiers. Elle consiste également à apprécier les conventions comptables suivies et les estimations significatives faites par l'Organisation, et à évaluer la présentation générale des états financiers. Enfin, elle évalue la conformité des opérations de la FAO au Règlement financier et aux autorisations de l'organe délibérant.

12. La vérification a pour principal objet de permettre au Commissaire aux comptes de formuler une opinion indépendante sur la question de savoir si:

- a. Les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière de l'Organisation au 31 décembre 2019 ainsi que de ses résultats financiers, des variations de sa situation nette, des flux de trésorerie et de la comparaison des montants inscrits au budget et des montants effectifs pour l'année terminée le 31 décembre 2019, conformément aux normes IPSAS.
- b. Les conventions comptables énoncées dans la note 2 relative aux états financiers ont été appliquées de la même manière que pour l'année précédente.
- c. Les opérations qui ont retenu notre attention ou que nous avons examinées par sondage dans le cadre de notre vérification ont été, pour tous les aspects significatifs, conformes au Règlement financier et aux autorisations de l'organe délibérant.

13. Le Commissaire aux comptes a réalisé parallèlement un examen des opérations de l'Organisation en vertu de l'article 12.4 du Règlement financier et a formulé des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, de façon générale, sur l'administration et la gestion des activités. Ces questions sont traitées dans les sections correspondantes du présent document.

³ Résolution 1/146 adoptée le 26 avril 2013.

⁴ Résolution 1/141 adoptée le 15 avril 2011.

⁵ Résolution 1/132 adoptée le 22 juin 2007.

14. De façon générale, la vérification externe vise à donner aux États Membres une assurance indépendante, à renforcer la transparence et la responsabilité au sein de l'Organisation et à servir, à la faveur de ce processus, les objectifs poursuivis dans le cadre du travail de l'Organisation.

A.3 Méthode appliquée et responsabilités du Commissaire aux comptes

15. Nous avons effectué notre vérification conformément aux Normes internationales d'audit (ISA). Ces normes requièrent que nos travaux soient organisés et exécutés de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives. La vérification consiste notamment à examiner, sur la base de sondages, les justificatifs des montants et autres informations figurant dans les états financiers. Elle consiste également à apprécier les principes comptables suivis et les principales estimations faites par la Direction, et à évaluer la présentation générale des états financiers. Nous avons effectué la vérification des états financiers selon une approche axée sur les risques, qui requiert que nous évaluions les risques d'inexactitudes significatives dans les états financiers et les informations jointes en nous basant sur une bonne compréhension de l'Organisation et de son environnement.

16. Il appartient au Commissaire aux comptes d'exprimer, sur la base de la vérification, une opinion sur les états financiers. L'objectif est d'obtenir l'assurance raisonnable, et non l'assurance absolue, que les états financiers sont exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

17. Nous avons également analysé l'efficacité des contrôles de gestion mis en place dans des domaines d'activité clés de cinq bureaux décentralisés, en nous intéressant en particulier au Programme de coopération technique, à l'exécution des projets, aux rapports à l'intention des donateurs, à la gestion des actifs et de la trésorerie, aux achats, aux voyages et à la gestion des ressources humaines, y compris la mise en œuvre de la gestion des risques, conformément à l'article 12.4 du Règlement financier.

18. Pour l'exercice 2019, nous avons effectué des vérifications au Siège, au CSC, au Bureau régional pour l'Afrique (RAF), au Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes (RLC) et aux bureaux de représentation de la FAO au Myanmar, à Madagascar et au Tchad.

19. Nous avons également effectué une vérification des états financiers de la Mutuelle de crédit de la FAO pour l'année 2019, qui a fait l'objet d'un rapport séparé. Enfin, nous avons examiné et certifié la situation des fonds des programmes mis en œuvre en coopération avec ou pour le compte d'autres organismes, à savoir: le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

20. Compte tenu de la pandémie de COVID-19, qui a touché la communauté des nations, la vérification des états financiers, de RAF et de RLC ainsi que l'examen de la fonction d'évaluation ont été effectués hors site. La vérification s'est faite sans aucune limitation de portée et toutes les procédures de vérification ont été suivies de sorte à nous permettre de tirer des conclusions raisonnables.

21. Nous nous sommes coordonnés avec le Bureau de l'Inspecteur général (OIG) pour planifier les domaines de vérification, de façon à éviter tout doublon dans les tâches et à déterminer dans quelle mesure nous pouvions nous reposer sur les travaux du Bureau. Nous

avons également collaboré avec le Comité consultatif de contrôle de la FAO afin d'améliorer encore nos activités de vérification.

22. Nous avons communiqué les résultats de nos vérifications à la Direction de l'Organisation, sous la forme de lettres de recommandations renfermant des observations et recommandations détaillées. Cette manière de procéder permet un dialogue continu avec la Direction.

B. RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

23. Cette section présente les résultats de la vérification pour l'année 2019. Elle porte sur des questions que le Commissaire aux comptes estime devoir porter à l'attention des organes directeurs. Pour préserver l'objectivité du rapport et permettre une recherche concertée de solutions, nous avons donné à la Direction de la FAO la possibilité de formuler des commentaires sur nos observations. Les recommandations faites à la Direction visent à servir les objectifs du mandat de la FAO, à renforcer la responsabilité et la transparence de l'Organisation, et à améliorer et valoriser sa gestion financière et sa gouvernance.

B.1. QUESTIONS FINANCIÈRES

B.1.1. Vérification des états financiers

24. Nous avons conclu que ces états donnaient, pour tous les éléments de caractère significatif, une image fidèle de la situation financière de la FAO pour l'année terminée le 31 décembre 2019, ainsi que de ses résultats financiers, des variations de sa situation nette, de ses flux de trésorerie et de la comparaison des montants inscrits au budget et des montants effectifs, conformément aux normes IPSAS. En conséquence de quoi, nous avons émis une opinion non modifiée sur les états financiers de la FAO. Les états vérifiés étaient les suivants:

- a) I. État de la situation financière;
- b) II. État des résultats financiers;
- c) III. État des variations de la situation nette;
- d) IV. État des flux de trésorerie;
- e) V. État comparatif des montants effectifs et des montants inscrits au budget.

25. Nous nous félicitons des mesures prises par la Direction de la FAO pour répondre à un certain nombre de recommandations formulées durant la vérification des états financiers de 2019 de l'Organisation et ainsi donner une image fidèle du solde des comptes concernés et améliorer la présentation et les informations fournies en application des normes IPSAS. Les états financiers de la période terminée le 31 décembre 2019 tiennent compte des ajustements de solde effectués sur les comptes concernés, ainsi que des rectifications et compléments d'information constatés lors de la vérification.

26. En outre, ainsi que l'exige le Règlement financier de la FAO, nous avons conclu que les conventions comptables avaient été appliquées de la même manière que pour l'année précédente. Nous avons également conclu que les opérations de la FAO qui avaient retenu notre attention ou que nous avons examinées par sondage dans le cadre de notre vérification des états financiers, étaient, pour tous leurs aspects significatifs, conformes au Règlement financier et aux autorisations de l'organe délibérant de la FAO.

27. Nous avons toutefois relevé des problèmes importants que la Direction doit résoudre pour améliorer encore l'enregistrement, le traitement et la restitution des opérations financières ainsi que la gestion financière. Il s'agit, entre autres, de préoccupations concernant la comptabilisation par l'Organisation des paiements anticipés et de ses dépenses, les passifs liés aux avantages du personnel et l'exécution du Programme de coopération technique.

B.1.1.1 Paiements anticipés et dépenses

28. En 2019, le rapport sur les avances non soldées dans les comptes de la FAO faisait état d'avances aux fournisseurs d'un montant de 7,403 millions d'USD sur la période 2013-2019, avances qui, en 2019, ont été reclassées du compte Paiements anticipés (2800) vers le compte Autres paiements anticipés (2807), avant de faire l'objet d'un mouvement inverse en 2020. Parmi ces avances, 70,95 pour cent (5,319 millions d'USD) avaient trait à l'unité opérationnelle pour la Somalie, 21,01 pour cent (1,742 million) à l'unité opérationnelle pour le Soudan du Sud et 8,04 pour cent (0,342 million) à d'autres unités opérationnelles. Lors de notre examen, nous avons constaté que sur les 7,061 millions d'USD d'avances aux fournisseurs pour la Somalie et le Soudan du Sud, 6,809 millions d'USD étaient encore comptabilisés comme paiements anticipés non régularisés au 31 décembre 2019.

29. Un examen plus approfondi de ce montant de 6,809 millions d'USD a montré que 3,707 millions d'USD avaient déjà été consommés du fait de la livraison de biens et de services au cours de l'année 2019, et ne devraient donc pas être classés comme paiements anticipés en 2019. Voir les détails ci-dessous:

	Somalie	Soudan du Sud	Total
Total des avances payées aux fournisseurs	5 318 523,04	1 742 037,50	7 060 560,54
Moins: solde en fin d'année des avances aux fournisseurs	5 252 949,67	1 555 709,50	6 808 659,17
Dépenses comptabilisées	65 573,37	186 328,00	251 901,37
Moins: dépenses qui auraient dû être comptabilisées	2 943 508,37	1 015 478,02	3 958 986,39
Sous-évaluation des dépenses	(2 877 935,00)	(829 150,02)	(3 707 085,02)

30. Dans le cas de la Somalie, on est passé de transferts physiques à des transferts numériques par la technologie mobile sans fil pour la distribution d'argent dans les programmes basés sur les transferts monétaires à l'appui des petits exploitants agricoles et des autres hommes et femmes vulnérables. La vérification détaillée des paiements anticipés non régularisés des trois principaux fournisseurs de services de télécommunications qui assurent les transferts d'argent par téléphonie mobile sans fil a montré que sur les 5,157 millions d'USD d'avances accordées, 2,877 millions d'USD avaient déjà été distribués aux bénéficiaires en 2019. De ce qu'il ressort des factures des fournisseurs, 54 pour cent de ce montant (1,554 million d'USD) concernaient des transferts d'argent par téléphone mobile effectués au mois de décembre 2019, tandis que les 46 pour cent restants (1,323 million d'USD) concernaient des transferts d'argent pour les mois d'août à novembre 2019.

31. Pour le Soudan du Sud, l'examen d'un échantillon de factures de fournisseurs de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Programme alimentaire mondial (PAM) pour des paiements

anticipés a montré que sur les 1,742 million d'USD, 1,015 million avaient déjà été consommés du fait de la livraison de biens et de services en 2019. L'avis de débit de la MINUSS à la FAO – Soudan du Sud montrait que la fourniture de carburant pour les mois de janvier 2019 à décembre 2019 avait été imputée sur le paiement anticipé de la MINUSS, pour un total de 222 995 USD. Sur ce montant, seule la fourniture de carburant pour le mois de décembre 2019 avait été facturée par le fournisseur le 29 janvier 2020. En outre, les factures des fournisseurs pour les paiements anticipés non régularisés au PAM, d'un montant total de 863 672 USD, qui concernent les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies, montraient que des services aériens d'un coût total de 855 351 USD avaient déjà été utilisés entre octobre 2018 et décembre 2019. Ce montant comprenait également l'écart de 42 083 USD par rapport à la facture imputée sur la facture n° PP-179557.

32. Selon la politique DGP046, la liquidation ne devrait pas durer plus de trois mois; il a toutefois également été indiqué qu'il fallait rendre un relevé de compte complet des dépenses encourues, accompagné des pièces justificatives pertinentes, à la fin de chaque mois et à la fin des 90 jours. À la fin de l'arrangement, les fonds non dépensés doivent être restitués au bureau ayant effectué le décaissement. En outre, selon la procédure décrite dans la DGP046, l'acteur opérationnel qui détient les liquidités doit soumettre au bureau de la FAO ayant effectué le décaissement, dans les 30 jours suivant la fin du mois, un relevé de compte accompagné de toutes les pièces justificatives. Ce relevé de compte servira de base à l'agent payeur pour enregistrer les dépenses dans le système mondial de gestion des ressources (GRMS).

33. En outre, nous avons constaté que les instructions de clôture pour 2019 imposent aux responsables du budget de vérifier que la réception de tous les biens et services reçus jusqu'au 31 décembre 2019 inclus est bien enregistrée dans le système le 31 décembre 2019 à 10 heures, heure de Rome. Compte tenu de cette instruction de clôture, l'application de la règle des 90 jours aux paiements anticipés temporaires est contradictoire.

34. L'actuelle procédure de liquidation impose clairement d'établir et de présenter chaque mois un relevé de compte, et donc de comptabiliser en temps utile les dépenses pour la période. Toutefois, on peut également déduire que des contraintes dans le processus de rapprochement et de vérification des factures de fournisseurs soumises ont empêché les titulaires de budget de comptabiliser en temps utile les dépenses liées aux paiements anticipés. En outre, l'application de la DGP046 à la liquidation des paiements anticipés temporaires a nui à la fidélité des états financiers en raison de la non-comptabilisation des biens et services déjà livrés pour les mois de novembre et décembre 2019, pour un montant de 2,545 millions d'USD.

35. Nous avons recommandé à la FAO de veiller, par l'intermédiaire de la Division des finances (CSF), à ce que les paiements anticipés et les dépenses qui leur font suite soient comptabilisés conformément aux normes IPSAS et, à cette fin, d'examiner la manière dont la règle des 90 jours est appliquée durant les opérations de clôture, en fin d'année. Il convient en particulier d'appliquer le principe de la comptabilité d'exercice, conformément à IPSAS 1. Nous recommandons aussi d'améliorer les opérations de rapprochement en ce qui concerne les paiements anticipés, de manière que soient respectées les instructions de clôture des comptes concernant l'enregistrement des justificatifs, pour tous les biens et services reçus au 31 décembre ou avant.

36. CSF a expliqué que les dépenses, bien que valables en 2019, n'ont pas été comptabilisées en temps voulu dans le GRMS. L'une des raisons en est que la procédure de rapprochement visant à valider l'exactitude du montant par facture de fournisseur prend du

temps. En outre, la procédure de liquidation des avances aux fournisseurs suit la politique de la FAO ([DGP046](#)), selon laquelle la liquidation des dépenses ne doit pas prendre plus de trois mois. Par conséquent, compte tenu de la règle des 90 jours, les avances accordées aux fournisseurs d'octobre 2019 à décembre 2019 peuvent toujours être en cours de rapprochement et n'avaient pas à être enregistrées comme dépenses.

B.1.1.2 Passifs liés aux avantages du personnel

37. Au cours des cinq dernières années, nous avons constaté que, malgré l'augmentation des passifs liés aux avantages du personnel, leur taux de financement a légèrement augmenté pour atteindre un tiers de la valeur du portefeuille des placements à long terme, qui est passé de 400 à 600 millions d'USD. Au 31 décembre 2019, la valeur actuelle des passifs liés aux avantages du personnel est de 1 481,663 millions d'USD, et la valeur sur le marché des placements à long terme est de 552,042 millions d'USD, comme indiqué ci-dessous:

(En milliers d'USD)

Détail	2015	2016	2017	2018	2019
Passifs liés aux avantages du personnel	1 124 780	1 319 199	1 527 419	1 364 500	1 481 663
Placements à long terme	407 489	442 950	522 784	480 370	552 042
Obligations financées (%)	36 %	34 %	34 %	35 %	37 %

38. Les augmentations des passifs liés aux avantages du personnel sont dues à plusieurs facteurs: la diminution des taux d'actualisation utilisés, la diminution de 95 à 90 pour cent de la proportion supposée des membres du personnel qui choisiront d'être couverts par l'AMACS à leur retraite, l'augmentation des taux supposés de retrait et des taux supposés de retraite anticipée, la diminution des taux de retraite entre 61 et 64 ans, compensée par l'effet favorable de la dépréciation de l'euro par rapport au dollar, la diminution du taux d'inflation des dépenses médicales et les demandes de remboursement et dépenses administratives réelles.

39. Actuellement, la FAO paie les passifs liés aux avantages du personnel en utilisant ses actifs généraux ou le budget ordinaire et non en puisant dans les placements à long terme réservés à cette fin ou dans ses revenus, ce qui pourrait avoir un effet sur sa position de liquidité à long terme. Du fait de l'approche actuelle, les fonctionnaires en activité ont dû financer le plan des retraités à hauteur de 31 pour cent, (soit 10 206 188 USD en 2019, contre 11 476 008 USD en 2018); ils paient une partie de leur salaire à cette fin, qui est ensuite versée au plan des retraités. Avec l'augmentation de la population des retraités, il existe un risque que les fonctionnaires en activité ne soient plus en mesure de soutenir le plan des retraités à l'avenir en raison des déséquilibres intergénérationnels qui entraînent une augmentation des passifs. Par conséquent, il faudrait remédier à l'augmentation du déficit en augmentant la contribution des participants et/ou le financement de l'Organisation.

40. Nous avons présenté ci-dessous les mesures que la FAO a prises ou met en œuvre en continu pour trouver une solution qui permette d'améliorer la situation et de s'attaquer au problème de l'augmentation des passifs liés aux avantages du personnel, dans les différentes catégories de mesures prises par les membres du régime commun des Nations Unies:

Mesures	Mesures prises
a. Augmenter la contribution des participants à l'AMACS	De 2015 à 2019, les cotisations des participants ont augmenté principalement en raison de l'augmentation des demandes effectives. En 2020, la contribution des participants a été réduite à 37,71 pour cent alors que la part de la FAO est de 62,29 pour cent. Cette évolution est compensée par un traitement des demandes d'indemnisation avec la diligence voulue et des mesures de limitation des coûts dont le nouvel assureur et la FAO sont convenus.
b. Maîtrise des coûts pour l'AMACS	<p>En collaboration avec le nouvel assureur, la FAO a pleinement mis en œuvre les nouvelles mesures de maîtrise des coûts: i) l'approbation préalable des hospitalisations prévues et des traitements ambulatoires coûteux (>1 000 USD/EUR); ii) l'approbation préalable dans les cas où une garantie de paiement est nécessaire pour les prestataires qui font partie du réseau lorsque le coût est supérieur à 400 USD; iii) la promotion des médicaments génériques; iv) la sélection de prestataires dans le réseau dans les lieux d'affectation stratégiques; v) l'application de télé-santé.</p> <p>Globalement, l'efficacité des mesures de maîtrise des coûts contribuerait à réduire le montant réel des demandes d'indemnisation en 2020 et dans les années à venir, ce qui empêcherait l'augmentation des primes à l'avenir.</p>
c. Financement régulier de l'assurance-maladie après cessation de service et du Fonds des indemnités de départ	<p>À partir de l'exercice biennal 2004-2005 et jusqu'à l'exercice biennal 2016-2017, la Conférence a approuvé des contributions supplémentaires des Membres, de 14,1 millions d'USD par exercice, destinées à financer les obligations au titre de l'assurance-maladie après cessation de service, au titre des services passés. Aucune contribution supplémentaire n'a été approuvée par la Conférence pour les exercices 2018-2019 et 2020-2021. Partant de là, les fonds ont été transférés en vue de leur placement à long terme au prorata des contributions effectivement reçues des Membres. Pour le Fonds des indemnités de départ, les obligations de dépenses liées aux services passés n'ont jamais été financées par les crédits budgétaires ou le Programme de travail.</p> <p><u>Observation du Commissaire aux comptes:</u></p> <p>Il est souligné que le financement régulier des passifs liés aux avantages du personnel est une pratique de gouvernance prudente qui contribue à l'équité intergénérationnelle entre les participants actifs et les participants inactifs, en évitant le transfert des coûts et des risques de financement aux générations futures. En outre, le financement régulier de l'AMACS et son transfert vers les placements à long terme maximisent les possibilités de gagner de l'argent lorsque les performances des marchés financiers sont positives.</p>
d. Maximiser le rendement des investissements	<p>Le principal objectif des placements à long terme est de générer des rendements au fil du temps. La répartition actuelle des actifs, dans le portefeuille à long terme, est de 50 pour cent d'actions et 50 pour cent de titres à revenu fixe, avec un écart admissible de +/-5 points avant un rééquilibrage obligatoire.</p> <p><u>Observation du Commissaire aux comptes:</u></p> <p>Les rendements annuels du portefeuille à long terme des cinq dernières années sont tombés en dessous de ceux de l'indice de référence et/ou tout</p>

	<p>gain supérieur a été neutralisé par des rendements négatifs l'année suivante. Néanmoins, le rendement global du portefeuille à long terme, depuis sa création, est de 6,078 pour cent.</p> <p>La comparaison des rendements nets des placements à long terme et des charges d'intérêts des obligations relatives au personnel pour les cinq dernières années a montré que les rendements nets annuels ne suffisaient pas à couvrir les charges d'intérêts annuelles croissantes, avec un déficit de 38 250 USD en 2019.</p> <p>Il est souligné que le principal objectif du portefeuille des placements à long terme est de générer des rendements pour augmenter les capitaux ou fonds destinés à payer les obligations liées aux avantages du personnel à long terme. Il est donc essentiel que la FAO travaille en étroite collaboration avec les gestionnaires externes afin que les rendements dépassent les indices de référence sur une période de plus de 10 ans.</p>
--	--

41. Même en tenant compte des mesures énumérées et prises, il ressort du rapport d'évaluation actuarielle de 2019 que la FAO devrait verser 40 187 970 USD supplémentaires par an pour financer entièrement l'AMACS d'ici 2039 et 12 576 026 USD supplémentaires par an pour financer entièrement le Fonds des indemnités de départ d'ici 2024.

42. De même, compte tenu de l'augmentation prévue des paiements de prestations dans les années à venir, de l'absence de financement régulier vers le portefeuille des placements à long terme et des performances annuelles de ce portefeuille inférieures à l'indice de référence, la FAO aura probablement du mal à maintenir le paiement des prestations attendues aux participants sur le long terme, ce qui pourrait obliger les participants actifs à assumer les risques en augmentant éventuellement leur contribution et/ou en recevant des prestations moins élevées que prévu.

43. Nous avons recommandé à la FAO de veiller au financement régulier de l'assurance-maladie après cessation de service et du Fonds des indemnités de départ et de maximiser le rendement des placements à long terme afin de générer des rendements annuels supérieurs à l'indice de référence en vue de garantir l'équité entre les générations et de pouvoir effectuer le versement des prestations qui seront dues aux participants actifs et inactifs.

44. CSF a fait remarquer que l'Organisation faisait rapport aux organes directeurs chaque année, par l'intermédiaire du Comité financier, et donnait à cette occasion des informations détaillées sur les obligations liées aux avantages du personnel, y compris le montant des fonds alloués à leur financement. Cet effort est en cours et se poursuivra. Les organes directeurs de la FAO ont toujours souligné qu'il importait d'adopter une approche commune parmi les membres du régime commun des Nations Unies sur ce point et ont encouragé la FAO à participer aux travaux menés par ce régime pour trouver une solution au problème.

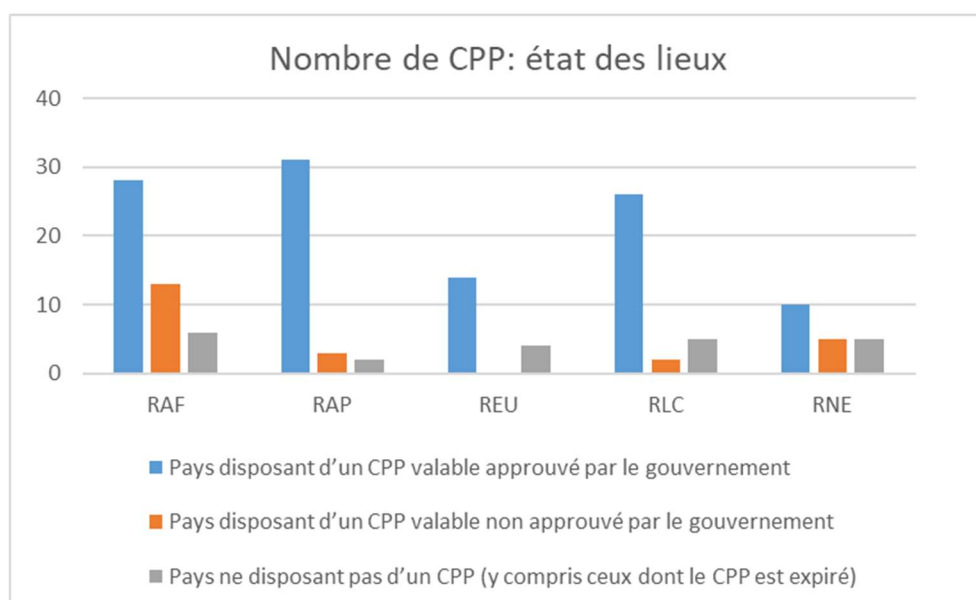
B.1.2 Cadres de programmation par pays

45. Le CPP est requis pour tous les pays qui reçoivent un soutien de la FAO, que celle-ci y soit représentée ou non, car il définit les priorités de la coopération technique entre la FAO et les États Membres. Cet outil sert aussi à définir la réponse à moyen terme aux besoins

d'assistance des États Membres à la poursuite de leurs objectifs nationaux de développement en conformité avec le cadre stratégique de la FAO, les priorités régionales et les objectifs de développement durable.

46. Depuis la publication des nouvelles directives sur le plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable, en juin 2019, le CPP doit s'appuyer sur l'analyse commune de pays et sur la théorie du changement du cadre de coopération des Nations Unies pour décrire la contribution et l'engagement de la FAO s'agissant de soutenir les efforts nationaux visant à atteindre les objectifs de développement durable dans le cadre de l'offre collective des Nations Unies. À cet effet, la FAO a révisé en profondeur les directives relatives à son CPP, en octobre 2019, pour faire en sorte que cet instrument de planification et de programmation au niveau des pays soit directement inspiré du cadre de coopération des Nations Unies et parfaitement aligné sur le cycle de celui-ci, conformément aux directives y afférentes.

47. Toutefois, il ressort de la base de données de suivi des CPP d'OSP que, sur 154 pays, 22 n'ont toujours pas de CPP, comme on le voit ci-dessous:



48. Il ressort du rapport de synthèse global 2018 que des changements dans la structure gouvernementale et l'évolution du contexte au sein des ministères ont entraîné des retards dans l'élaboration du CPP. En outre, les rapports de synthèse régionaux en 2019 ont montré qu'un des éléments clés ayant joué dans la non-finalisation de certains CPP a été la publication des directives de la FAO sur le CPP visant à ce que cet instrument de planification et de programmation au niveau des pays soit directement inspiré du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable.

49. Il est souligné que le CPP sert de point de départ pour la définition des priorités de l'assistance technique du PCT dans les pays. Les priorités définies dans le CPP orientent l'utilisation des ressources du PCT au profit d'une assistance technique qui est régie par la demande et vise à répondre aux besoins des pays, à promouvoir le changement, à encourager le renforcement des capacités et à contribuer à la mobilisation de ressources. L'existence d'un CPP permettrait d'accélérer l'évaluation, l'examen, la finalisation et l'approbation éventuelle des demandes faites au titre du PCT.

50. Nous avons recommandé à la FAO de poursuivre, par l'intermédiaire de ses représentants, une collaboration dynamique avec les Membres, les équipes de pays des Nations Unies et les coordonnateurs résidents afin de formuler conjointement les plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable, dont les CPP doivent découler, de sorte qu'ils soient en place en temps voulu dans tous les pays où la FAO prête un appui. Par ailleurs, nous avons recommandé que l'Organisation, par l'intermédiaire de son unité de formation, élabore/révisé et mette en place un module de formation basé sur les nouvelles directives relatives aux CPP.

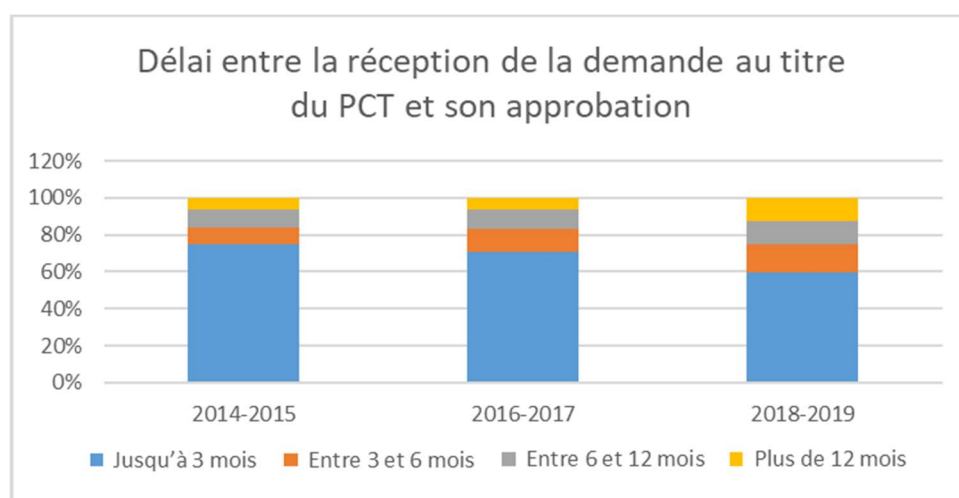
B.1.3 Programme de coopération technique

51. Le PCT permet à la FAO de puiser dans son propre programme ordinaire pour mettre rapidement ses compétences techniques à la disposition des États Membres qui en font la demande. Il contribue à répondre aux besoins de développement les plus urgents des États Membres dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche et de la foresterie et en ce qui concerne le développement rural et les questions socioéconomiques. Pour le PTB 2018-2019, le budget approuvé pour le PCT est passé à 140,8 millions d'USD, soit 14 pour cent de l'ouverture de crédits nette.

52. Les objectifs stratégiques de la FAO suivent de près les 17 objectifs de développement durable, qui présentent la vision d'un monde plus juste, plus prospère, pacifique et durable. Pour 2018-2019, les résultats atteints au titre des objectifs stratégiques 2 et 5 ont contribué à la réalisation des objectifs de développement durable: pas de pauvreté, faim zéro, égalité des sexes, eau propre et assainissement, villes et communautés durables, action pour le climat, vie aquatique, vie terrestre et paix, justice et institutions efficaces.

B.1.3.1 Allongement du délai entre la demande et l'approbation et baisse du taux d'exécution du PTB 2018-2019

53. Témoignant de l'importance du PCT, le nombre de demandes des États Membres au titre du PCT a augmenté de 60 pour cent entre 2014-2015 (477 demandes) et 2018-2019 (770 demandes). Toutefois, les chiffres du Système d'information sur la gestion du Programme de terrain montrent que le taux d'approbation des projets dans les trois mois suivant la demande est passé de 75 à 60 pour cent de 2014-2015 à 2018-2019, comme on le voit ci-dessous:



54. De même, le pourcentage d'exécution du PCT par année d'exécution montre que, pour les trois derniers exercices biennaux, en moyenne 40 pour cent du budget approuvé a été exécuté au cours de l'exercice biennal où il a été approuvé. Il est certes normal que le taux d'exécution des projets au titre du PCT soit faible au cours de l'exercice biennal de leur approbation, mais le taux d'exécution pour 2018-2019 était même inférieur à la moyenne, à 36 pour cent.

55. Il ressort des rapports de synthèse régionaux de 2019 que l'on pourrait raccourcir ces délais notamment en offrant plus de souplesse et en allégeant les procédures s'agissant de l'utilisation et de l'approbation des fonds du PCT. En outre, les retards dans l'exécution du PCT sont parfois imputables aux fonctionnaires de contrepartie des administrations nationales.

56. D'autre part, lors de notre vérification des bureaux décentralisés pour 2019, nous avons constaté que, pour le bureau de représentation de la FAO au Myanmar, le retard pris dans la phase de formulation des projets a été causé par des facteurs inévitables, tels que le lancement de la formulation d'une proposition complète lors de la phase 2, la modification de la fiche d'évaluation, la révision des activités de projet pour les adapter au nouveau modèle et le retard pris dans le recensement des ressources et la conception de la proposition. Pour le bureau de représentation de la FAO au Tchad, les processus d'approbation des projets au titre du PCT sont entravés par des obstacles inhérents, parmi lesquels les nombreux échanges et mesures de coordination avec les responsables de la formulation des projets et les bénéficiaires gouvernementaux. De même, pour le bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, les difficultés qui entravent l'approbation rapide des projets sont le temps qu'il faut aux responsables de la formulation des projets pour établir les documents de projet et le fait qu'il faut souvent aussi beaucoup de temps à la contrepartie principale pour examiner ces documents.

57. Nous avons relevé que, pour répondre à certaines des préoccupations exprimées, la FAO avait simplifié le format des documents de projet au titre du PCT, publié un nouveau manuel du PCT, ce qui a permis de simplifier les procédures, et amélioré le rapport de fin de projet au titre du PCT en le présentant dans un format concis. Néanmoins, avec des dépenses moyennes de 135 millions d'USD par exercice biennal au titre du PCT, un solde de 86 millions d'USD au titre du PCT reporté pour être mis en œuvre au cours de l'exercice biennal 2020-2021 et un budget approuvé au titre du PCT de 140,8 millions d'USD disponible dans le PTB 2020-2021, la FAO devrait encore gagner en efficacité pour mettre en œuvre pleinement et en temps voulu ses projets au titre du PCT.

58. **Nous avons recommandé à la FAO de prendre les mesures suivantes: a) intensifier la collaboration dynamique des fonctionnaires techniques et des chargés de programme avec les responsables de la formulation des projets afin que 50 pour cent des projets au moins soient approuvés au cours de la première année de l'exercice; b) veiller à ce que les représentants de la FAO collaborent avec plus de diligence avec leurs interlocuteurs au sein des gouvernements pour remédier aux retards; c) veiller à ce que le Bureau du Sous-Directeur général chargé du Département de l'appui aux programmes et de la coopération technique (PSD) et les représentants régionaux suivent de près l'exécution des projets pour faire en sorte que les montants reportés soient entièrement utilisés à la fin de l'année 2021 et que le taux d'exécution du budget approuvé dans le Programme de travail et budget (PTB) 2020-2021 atteigne au moins 40 pour cent durant l'exercice biennal 2020-2021.**

59. La FAO accepte ces recommandations et va examiner la façon dont elle met en œuvre les CPP et exécute les projets au titre du PCT.

B.1.4 Centre des services communs

60. Notre vérification du CSC en 2019 a montré que, de manière générale, les processus de contrôle relevant des services fonctionnels du CSC étaient efficaces et que les modalités de traitement des transactions étaient conformes aux politiques, normes, règlements, règles et procédures de la FAO. Quoi qu'il en soit, nous avons mis en évidence dans les paragraphes suivants les pistes d'amélioration significative de la gestion et du contrôle de ses processus clés.

B.1.4.1 Gestion de la dotation en personnel et maintien en fonction

61. Nous avons observé que, au cours du premier trimestre 2019, six membres du personnel de l'unité des services financiers (quatre membres du personnel et deux personnes faisant partie des ressources humaines hors personnel) ont été transférés du CSC de la FAO vers d'autres organismes des Nations Unies. Ce transfert a nui au respect de l'accord sur le niveau de service de l'unité, ce qui a entraîné une baisse de 9,26 points de pourcentage du taux de respect de cet accord d'avril 2019 (95,02 pour cent). Au moment de l'établissement du présent rapport, le taux de respect de l'accord sur le niveau de service était toujours de 85,76 pour cent, en dessous de la cible de l'unité des services financiers. Le transfert de ce personnel, qui équivaut à une perte d'expertise et d'expérience accumulée, a globalement perturbé les activités du CSC et fait baisser le taux de respect de l'accord sur le niveau de service.

62. La direction du CSC a expliqué que le taux élevé de rotation du personnel était dû à l'organigramme. Par rapport à ce qui se fait dans les autres organismes des Nations Unies, notamment le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'UNICEF, dont le poste de début de carrière est de classe G5 et le poste le plus élevé est de classe G7, à la FAO le poste de début de carrière est de classe G4 et le poste le plus élevé est de classe G6. En outre, les chefs d'unité des autres CSC du système des Nations Unies sont de classe P5, contre P4 à la FAO. Ainsi, on ne tire pas le meilleur profit des formations dispensées au personnel, car les agents ont tendance à partir vers des lieux de travail plus lucratifs.

63. Face à cette situation, la direction du CSC a expliqué le plan visant à réaligner l'actuel organigramme de sorte à calquer sa structure de classement des postes sur celle des autres organismes des Nations Unies. Ce plan prévoyait des ajustements de salaire pour 45 personnes, qui seraient financés par les économies réalisées grâce à la suppression de quatre postes G4, ce qui a permis d'aboutir à une proposition sans incidence sur les coûts qui réduirait le risque de perte de personnel due à la disparité des avantages par rapport aux autres organismes des Nations Unies.

64. Nous avons toutefois noté que la Division des ressources humaines (CSH) au Siège avait exprimé des craintes quant à la proposition du CSC. CSH a suggéré de mettre en attente les propositions relatives à la dotation en personnel et au maintien en fonction de celui-ci en vue d'un examen plus approfondi, car elle était d'avis que ces propositions n'avaient pas fait l'objet d'une analyse approfondie et comparative avec les autres pôles du CSC situés à Budapest. Elle estimait qu'il fallait comparer la charge de travail sur la base de critères précis conformément à la norme-cadre de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) relative à la classification des postes, et sur la base du principe «un salaire égal pour un travail

de valeur égale». Ces informations sont jugées essentielles car tout reclassement de postes dans les unités de la FAO doit être conforme à la structure organisationnelle de la FAO.

65. Étant donné que la rotation du personnel du CSC s'explique par la forte concurrence à Budapest, il est essentiel que la Direction de haut niveau prenne rapidement les mesures qui permettront de préserver la capacité du CSC de recruter des personnes qualifiées et de conserver son personnel expérimenté. On soulignera qu'il faut envisager de rendre la FAO plus concurrentielle sur le marché de Budapest et à l'égard des autres organismes des Nations Unies, en tenant compte des coûts que cela engendrera et des avantages que cela apportera à long terme, étant donné que les pôles de centres de services communs, relevant de l'ONU ou non, se multiplient en Hongrie.

66. Nous avons recommandé à la FAO d'examiner sans délai les dispositions relatives à la dotation en personnel et au maintien en fonction de celui-ci afin de régler la question du taux de roulement élevé et du risque actuel de voir du personnel chevronné quitter le CSC, et d'achever l'analyse pour faire avancer le processus de réalignement du modèle de dotation en personnel du CSC, processus qui vise à calquer sa structure de classement des postes sur celle des autres organismes du système des Nations Unies à Budapest.

67. Les discussions ont repris avec le nouveau chef du CSC et le plan de dotation en personnel et de maintien en fonction de celui-ci doit être soumis à nouveau à CSH et au Directeur général adjoint, M. Thomas.

B.1.4.2 Centralisation complète du processus de facturation

68. Compte tenu de la recommandation du Commissaire aux comptes d'envisager de centraliser la facturation et compte tenu du montant et du volume des transactions que la FAO traite actuellement, nous avons été informés que l'automatisation de la facturation comptait parmi les aspects considérés comme une condition préalable au lancement du projet de centralisation des factures. L'unité des services financiers a commencé à recenser les groupes de factures en cours de traitement qui pourraient faire l'objet d'une rationalisation et/ou d'une automatisation pour réduire les interventions manuelles et remplacer progressivement les factures établies manuellement par des factures générées automatiquement. Il s'agit des factures pour: a) les avances opérationnelles; b) la prime de danger; c) le paiement des heures supplémentaires.

69. Les avances opérationnelles concernent les paiements anticipés appliqués aux membres du personnel, aux consultants, aux accords de services personnels (ASP) et aux ressources humaines hors personnel au nom de l'Organisation pour mener à bien des activités officielles telles que des ateliers hors site et de courtes activités de projet et pour payer des fournisseurs qui n'ont pas pu être payés directement par la FAO. La prime de danger est une indemnité spéciale n'ouvrant pas droit à pension, payée au personnel recruté sur le plan international ou local qui doit travailler dans des lieux où règnent des conditions très dangereuses. Le paiement des heures supplémentaires est quant à lui une compensation pour les heures dépassant l'horaire de travail établi, dès la première heure supplémentaire.

70. L'unité des états de paie et des prestations a indiqué que le projet proposé d'automatisation du paiement des heures supplémentaires avait été envisagé à plusieurs reprises mais n'avait pas été poursuivi parce que l'unité avait d'autres projets prioritaires à mener. L'automatisation proposée éliminera le calcul et la vérification manuels des heures

supplémentaires et de la prime de danger, et, donc, les erreurs humaines et les paiements inexacts.

71. Nous insistons sur le fait qu'une automatisation qui rationalisera le processus de facturation fera gagner en efficience en réduisant le délai de traitement des factures, compte tenu de l'ampleur du processus de facturation et des montants en jeu, et du nombre d'interventions manuelles dans la procédure actuelle.

72. **Nous avons recommandé à la FAO d'élaborer, par l'intermédiaire du CSC, un plan de travail qui vise le recensement de toutes les opérations de facturation (outre les avances opérationnelles, la prime de danger et le paiement des heures supplémentaires) qu'il est possible de rationaliser ou d'automatiser afin de faire progresser le projet de centralisation des factures et de garantir un traitement des factures plus efficient et d'un meilleur rapport coût-efficacité.**

73. **En outre, nous avons recommandé à la FAO, par une collaboration entre le CSC et CSF au Siège, d'élaborer une proposition aboutie visant l'automatisation du processus de facturation en ce qui concerne: a) les avances opérationnelles; b) la prime de danger; c) le paiement des heures supplémentaires. La proposition devra comprendre, entre autres, un plan concret contenant une liste d'activités assorties des délais correspondants, afin de garantir l'achèvement du projet.**

74. En conséquence, un projet pilote a été mené à bien en 2019 et l'évaluation de l'outil automatisé (robot) est en cours. De même, des améliorations ont été incluses dans la mise à niveau fonctionnelle et technique du progiciel de gestion intégré. Au cours de la phase 1, les plans détaillés seront établis et consignés (phase 1 approuvée par le Conseil pour le système de planification des ressources et en attente de financement au titre du Dispositif pour les dépenses d'équipement).

B.1.4.3 Plan de travail relatif à la gestion de la qualité de la base de données sur les fournisseurs

75. La FAO gère dans le GRMS deux bases de données bancaires qui sont indépendantes l'une de l'autre: une qui concerne les membres du personnel et l'autre qui concerne les ressources humaines hors personnel. Les membres du personnel et les ressources humaines hors personnel (tous types de contrats) ont la responsabilité de saisir et de mettre à jour leurs instructions bancaires et de vérifier ou d'adapter leur adresse pour les ressources humaines en utilisant, dans GRMS, FAO HR Employee (s'ils sont membres du personnel) ou FAO NSHR Employee (s'ils sont des ressources humaines hors personnel). La base de données sur les fournisseurs stocke toutes les informations qui permettent de gérer efficacement les comptes créditeurs et les processus d'achat de la FAO.

76. Nous avons constaté que la FAO créait et mettait à jour les entrées de paiement hors personnel pour les fournisseurs, dans GRMS, au moyen de l'outil Supplier Wizard, qui permet de mettre à jour n'importe quel type d'entrée. Cet outil intègre en outre une validation du numéro de compte bancaire international (IBAN) et permet d'enregistrer les numéros de registre du Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies. Le système inclut certes des contrôles visant à empêcher la création d'entrées en double, mais ces entrées doivent être exactement identiques pour être considérées comme des doublons, et il faut toujours procéder à un examen et à une analyse manuels pour filtrer les éventuels doublons dans

la base de données. À la date de la transmission des informations, la base de données des fournisseurs de la FAO compte 360 000 entrées.

77. La direction du CSC a souligné que la maintenance et le nettoyage de la base de données étaient assurés par son équipe chargée des services bancaires (VBS) aux fournisseurs et a expliqué qu'une amélioration du système telle que la gestion de la qualité des données pourrait aider à résoudre ce problème. La gestion de la qualité des données couvrira l'ensemble du TCA (Trading Community Architecture), ce qui ira au-delà de la vérification de la base de données des fournisseurs et des informations bancaires. Le but est d'apporter des solutions aux problèmes liés à la base de données des fournisseurs et des informations bancaires. La gestion de la qualité des données inclura des concepts et des contrôles visant à améliorer la base de données des fournisseurs de la FAO. L'amélioration du système vise à mettre en place des mesures proactives pour éviter les erreurs et les doublons dans l'ensemble du TCA. Nous avons en outre été informés qu'une société de conseil avait été chargée de mener une étude sur les améliorations possibles que l'on pourrait apporter à la gestion de la base de données de la FAO.

78. Nous insistons sur le fait qu'il est essentiel de garantir la qualité des données afin de réduire le risque d'activités non autorisées ou inappropriées, de doubles paiements et d'inefficacité du système, et donc d'organiser et d'améliorer la base de données des fournisseurs. Compte tenu du volume important d'informations dans la base de données qui sont gérées par l'équipe VBS, améliorer la base de données des fournisseurs et des informations bancaires permettra, à long terme: a) de réduire les coûts de transfert des connaissances et l'entretien manuel de la base de données grâce à l'intégration de contrôles améliorés dans le flux de travail numérique; b) d'éviter les paiements erronés et doubles du fait de la présence de doublons dans les fournisseurs enregistrés dans la base de données; c) de réorienter les ressources actuellement consacrées aux corrections dans la base de données vers une tâche à plus forte valeur ajoutée au sein de l'Organisation.

79. **Nous avons recommandé au CSC de la FAO d'élaborer un plan de travail relatif à la gestion de la qualité de la base de données sur les fournisseurs, dans le cadre du projet de gestion de la qualité des données, qui comprendrait, entre autres, un plan concret contenant une liste d'activités assorties des délais correspondants, afin de garantir l'achèvement du projet.**

80. KPMG a achevé en mars 2020 son étude sur la gestion de la qualité de la base de données sur les fournisseurs. Un nettoyage de cette base de données est en cours. Un plan de travail complet sera disponible en août 2020.

B.1.4.4 Politique et processus concernant l'indemnité pour charges de famille indirectes, l'indemnité pour frais d'études et l'allocation-logement

B.1.4.4.1 Indemnité pour charges de famille indirectes

81. Les critères d'octroi de l'indemnité pour charges de famille indirectes au personnel des services généraux au Siège sont énoncés à l'annexe B de la section 318 du Manuel de la FAO. Entre autres dispositions, il est prévu que le fait d'avoir à sa charge un père de plus de 65 ans et une mère de plus de 60 ans, ou en situation d'incapacité permanente, ouvre le droit à l'indemnité, à condition que le revenu personnel total de chaque parent ne dépasse pas le montant de la pension minimale accordée aux salariés ou aux travailleurs indépendants, fixé

par l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), soit 8 370,18 EUR, ou environ 9 323,54 USD pour 2019.

82. Nous avons toutefois constaté qu'il n'existait aucune politique qui définirait les critères d'octroi d'une indemnité pour charges de familles indirectes (père, mère, frère ou sœur) aux membres du personnel des services généraux employés en dehors du Siège (aux États-Unis, par exemple). La seule règle à laquelle on peut se référer est la dernière phrase du paragraphe 3.137 de la section 302 du Manuel, qui dispose ce qui suit: *«dans les lieux d'affectation où le Directeur général constate que, selon la pratique locale en vigueur, des conditions autres que celles qui précèdent s'appliquent, on peut autoriser le versement d'une indemnité pour charges de famille aux fonctionnaires de la catégorie des services généraux selon ces autres conditions»*.

83. Actuellement, trois fonctionnaires de la catégorie des services généraux à Washington et un à New York reçoivent une indemnité pour charges de famille indirectes, enregistrée pour la première fois dans le GRMS entre 2007 et 2016. Le montant total des prestations accordées à chacun pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 septembre 2019 varie entre 1 019,25 USD et 1 155,93 USD, sans prise en considération d'un quelconque plafond pour les revenus des personnes à charge, contrairement à ce qui est prévu pour le personnel des services généraux au Siège. Voir les informations détaillées ci-dessous.

Personne indirectement à charge	Revenu personnel total	Indemnité pour charge de famille indirecte reçue (de janvier à septembre)		Date de début de la charge de famille
		Année	Montant	
Mère	10 136 USD	2019	1 155,93 USD	1 ^{er} juill. 2013
Père	15 152,62 EUR	2019	1 019,25 USD	9 mai 2016
Mère	7 524 USD	2019	1 155,93 USD	11 déc. 2007
Père	0 USD	2019	1 155,93 USD	7 oct. 2009

84. On peut conclure du tableau qui précède que les personnes indirectement à charge de deux des quatre fonctionnaires des services généraux employés en dehors du Siège n'ouvrent pas droit à l'indemnité si l'on prend comme base les dispositions de l'annexe B de la section 308 du Manuel. En effet, le revenu personnel total de chaque parent dépassait 8 370,18 EUR, soit environ 9 323,54 USD pour 2019. Malheureusement, il n'existe pas de plafond de ce type pour les fonctionnaires des services généraux qui reçoivent une indemnité pour charge de famille indirecte en dehors du Siège.

85. Nous insistons sur le fait que l'absence de critère clairs (concernant l'âge de la personne à charge et son revenu maximal) pour l'octroi ou non de l'indemnité pour charges de famille indirectes aux fonctionnaires des services généraux employés en dehors du Siège crée une confusion non seulement pour les membres du personnel mais aussi pour les responsables du traitement au sein du CSC. L'absence de critères clairs pour le calcul et l'approbation de cette indemnité expose l'Organisation à un risque de perte financière.

86. **Nous avons recommandé à la FAO, en collaboration avec le CSC et CSH au Siège, de définir une politique claire sur les conditions que le personnel des services généraux**

(GS) employé en dehors du Siège (Rome) doit remplir pour bénéficier de l'indemnité pour charges de famille indirectes afin que ladite indemnité ne soit accordée qu'aux fonctionnaires qui y ont droit.

87. Le directeur de CSH a accepté que le paragraphe 5.161 de la section 318 du Manuel s'applique également au personnel des services généraux.

88. Nous avons également observé que, au cours des quatre dernières années, l'Organisation avait versé un total de 276 143 USD à 79 membres du personnel par an en moyenne, pour les personnes indirectement à leur charge, comme le montre le tableau ci-dessous:

Informations détaillées	2016	2017	2018	2019 janv. à oct.	Total
Nombre de membres du personnel du cadre organique qui bénéficient de l'indemnité pour charges de famille indirectes	74	77	80	84	315
Montant total des indemnités pour charges de famille indirectes versées aux membres du personnel (en USD)	68 444	72 956	71 143	63 600	276 143

89. Le paragraphe 3.137 de la section 302 du Manuel dispose ce qui suit: *«en l'absence de conjoint à charge, une indemnité pour charges de famille est versée pour une personne indirectement à charge pour laquelle le fonctionnaire assure au moins un tiers du revenu total, y compris celui assuré par le fonctionnaire, en espèces et en nature, pour un montant équivalant au moins à deux fois le montant de l'indemnité demandée»*. C'est au membre du personnel qu'il incombe de prouver chaque année qu'il respecte ces critères.

90. Il a été relevé que dans presque tous les cas examinés (90 à 95 pour cent), il était tenu compte du coût de la nourriture, des articles ménagers, du logement et même de l'emprunt hypothécaire (si les intéressés vivent sous le même toit), du loyer, du paiement des services publics, du transport et des voyages, des articles personnels, des vêtements, des soins d'hygiène, des coupes de cheveux, des services d'aide à la personne et d'aide domestique et des cadeaux, entre autres, pour le calcul du seuil d'éligibilité fixé à un tiers du revenu total de la personne à charge. Le CSC a en outre révélé que les primes payées par un membre du personnel à une compagnie d'assurance médicale privée pour la personne indirectement à sa charge étaient prises en compte dans le calcul dans 10 à 15 cas environ (15 à 20 pour cent des cas).

91. L'unité chargée des ressources humaines a admis que le paragraphe 3.137 de la section 302 du Manuel était ambigu pour les administrateurs et les fonctionnaires de rang supérieur et qu'il fallait le clarifier.

92. Nous avons recommandé à la FAO, par une collaboration entre le CSC, CSH et le Bureau juridique (LEG) au Siège, de rédiger des directives apportant des précisions sur les ressources en nature prévues, notamment leur plafond, et sur les pièces justificatives que le fonctionnaire doit présenter pour prouver qu'il assure un tiers du revenu total de la personne non directement à charge et avoir droit à l'indemnité pour charges de famille indirectes.

93. CSH et LEG examinent actuellement cette question. Le responsable des ressources humaines au sein du CSC rassemble actuellement des informations sur les pratiques d'autres organisations, parmi lesquelles le PAM, pour obtenir des indications sur la manière dont elles

gèrent la question des contributions «en nature» au revenu d'une personne indirectement à charge. Les conclusions seront transmises à CSH et à LEG pour examen.

B.1.4.4.2 Indemnité pour frais d'études

94. Du 1^{er} janvier au 30 septembre 2019, l'unité chargée des ressources humaines du CSC a traité 795 demandes d'avance sur l'indemnité pour frais d'études présentées par 444 membres du personnel et 1 457 demandes d'indemnité pour frais d'études présentées par 846 membres du personnel. Nous avons choisi aléatoirement un échantillon de 14 personnes à charge de 7 membres du personnel qui avaient présenté une demande d'indemnité pour frais d'études et avons constaté que 6 formulaires ADM 29 de déclaration de frais de scolarité ne portaient pas le tampon de l'établissement d'enseignement.

95. Le CSC a expliqué que les grandes écoles internationales à Rome signaient et tamponnaient le formulaire ADM 29 sans problème. Par contre, les membres du personnel avaient du mal à obtenir les pièces justificatives requises auprès des établissements d'enseignement aux États-Unis, au Canada et dans certaines villes européennes, où les étudiants ou leurs parents effectuent l'inscription et le paiement en ligne et obtiennent comme confirmation dudit paiement un relevé de compte électronique généré automatiquement et sur lequel n'est apposé ni tampon ni signature. En outre, lorsque les enfants étudient en dehors du lieu d'affectation de leurs parents, notamment dans les pays en développement, les parents reçoivent des relevés séparés et l'école ne signe ni ne tamponne aucun formulaire.

96. La politique actuelle concernant les justificatifs à fournir à l'appui des demandes d'indemnité pour frais d'études peut empêcher certains membres du personnel d'obtenir cette indemnité même s'ils ne sont pas en faute ou si la situation est indépendante de leur volonté. Elle crée une charge pour le membre du personnel et pour les responsables du traitement au sein de l'unité chargée des ressources humaines du CSC, car elle n'est pas conforme aux tendances et aux pratiques actuelles. Aujourd'hui, il n'est pas rare que l'inscription, la facturation et le paiement électroniques remplacent l'inscription des enfants au sein même des écoles et des universités. De plus en plus d'établissements d'enseignement ont recours à ces méthodes, qui sont économiques et pratiques pour les parents par rapport aux méthodes traditionnelles d'inscription. La direction devrait toutefois envisager de prévoir des contrôles pour empêcher que des documents frauduleux soient présentés à l'appui de demandes d'indemnité.

97. **Nous avons recommandé à la FAO de réviser, par l'intermédiaire du CSC, de CSH et de LEG au Siège, les règles sur les justificatifs à fournir à l'appui des demandes d'indemnités pour frais d'études afin de les faire coïncider avec les tendances et les évolutions actuelles, notamment les rapports créés par le système électronique pour les inscriptions, la facturation et les paiements, mais d'envisager les contrôles nécessaires pour empêcher la présentation de documents frauduleux afin de mettre en place des modalités d'enseignement plus pratiques et plus souples pour les enfants des membres du personnel.**

98. La recommandation est en cours de mise en œuvre. Il a été proposé à CSH, responsable de la politique, d'évaluer s'il fallait revoir les justificatifs à fournir à l'appui des demandes d'indemnités pour frais d'étude en s'inspirant des pratiques d'autres organismes.

B.1.4.4.3 Allocation-logement

99. Il existe deux régimes d'allocation-logement: le régime de base, qui s'applique aux lieux d'affectation situés en dehors de l'Europe, des États-Unis et du Canada, et le régime élargi, qui est accessible aux administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur recrutés sur le plan international pour les lieux d'affectation situés en Europe, aux États-Unis et au Canada. Nous avons observé que, dans la pratique actuelle de traitement des demandes dans le cadre du régime d'allocation-logement de base, le Directeur général adjoint, M. Thomas, examine et approuve les demandes en tenant compte de l'évaluation et de la recommandation de l'unité chargée des ressources humaines du CSC, alors même que l'examen, la validation et l'approbation des demandes de prestations et avantages, tels que l'indemnité pour frais d'études, la prime de connaissances linguistiques ou l'indemnité de fonctions, font partie des attributions de cette unité.

100. Le CSC a expliqué que cette procédure reposait sur les paragraphes 28 et 30 de l'annexe H de la section 308 du Manuel, qui disposent expressément qu'une recommandation fondée sur l'analyse, la vérification et l'évaluation de l'unité chargée des ressources humaines du CSC doit être présentée au Directeur général adjoint, M. Thomas, pour examen et approbation. Il a également été mentionné que la politique était peut-être applicable avant, lorsque les règles et les fonctions n'étaient pas encore clairement définies. Il a été ajouté que les conditions d'octroi, les procédures et les calculs étaient aujourd'hui clairs et simplifiés. Compte tenu du paragraphe 9 de l'annexe H de la section 308 du Manuel, qui dispose que *«pour déterminer ce qui peut être considéré comme un loyer raisonnable, on prend en considération les résultats des enquêtes de la CFPI sur le coût de la vie majorés de 15 pour cent ou le loyer moyen payé par les fonctionnaires du même lieu d'affectation ayant une situation familiale similaire si celui-ci est plus élevé, ainsi que des facteurs tels que le type de lieu d'affectation, le niveau de sécurité dans le classement du Département de la sûreté et de la sécurité (UNDSS) et les statistiques du marché locatif fournies par des agents ou courtiers en location agréés»*, l'unité chargée des ressources humaines du CSC peut calculer, traiter et approuver l'allocation-logement.

101. Étant donné que les éléments susmentionnés sont facilement accessibles en ligne et peuvent être calculés, comparés et analysés par l'unité chargée des ressources humaines du CSC et compte tenu du taux d'approbation au sein de l'unité et de sa fonction d'examen, de validation et d'approbation des demandes de prestations et avantages, il est peut-être inefficace que l'unité continue de demander l'approbation du Directeur général adjoint, M. Thomas, avant d'octroyer l'allocation-logement. Faute de rationalisation, le Directeur général adjoint consacre des heures de travail à un processus qui a déjà été mené par l'unité et qu'il pourrait consacrer à d'autres tâches essentielles.

102. **Nous avons recommandé à la FAO, par une collaboration entre le CSC et CSH au Siège, de simplifier les procédures d'allocation-logement dans le cadre des prestations de base en examinant s'il convient de maintenir le processus par lequel l'unité chargée des ressources humaines du CSC ne peut accorder d'allocation qu'après approbation du Directeur général adjoint, M. Thomas, auquel l'unité soumet les demandes qu'elle recommande d'approuver. Il serait peut-être plus judicieux de ne solliciter M. Thomas que dans les cas où les conditions requises ne sont pas remplies.**

103. La délégation de l'étape d'approbation des allocations-logement est à l'étude dans le cadre d'une révision structurée de la délégation de pouvoirs menée par LEG et CSH.

B.2. QUESTIONS RELATIVES À LA GOUVERNANCE

104. Une bonne gouvernance se manifeste par la capacité des organisations à préserver et à renforcer la confiance de leurs parties prenantes, et par la présence d'une base solide favorisant les bonnes performances lorsque les changements de leur environnement de travail sont pris en compte avec efficacité, et lorsque les lacunes opérationnelles sont rendues plus visibles pour y remédier immédiatement. On constate qu'une bonne gouvernance pousse l'organisation à réaliser ses objectifs opérationnels. En revanche, son absence entrave son efficacité et peut éventuellement entraîner un manque d'harmonisation entre des activités de niveau inférieur et la mission de l'organisation. Il est donc important de souligner que la mise en cohérence de plusieurs mécanismes de gouvernance tels que l'obligation de rendre compte, la gestion des risques et le contrôle interne joue un rôle essentiel dans une gouvernance efficace. Ces cadres fondamentaux permettent d'instaurer une bonne gouvernance grâce à une répartition claire des pouvoirs, des rôles et des responsabilités, à de solides capacités de gestion des risques et à des contrôles internes bien conçus et exécutés.

105. Dans l'environnement de travail complexe de la FAO, la gouvernance est assurée par diverses fonctions qui contribuent à l'exécution efficace de ses services. La gouvernance, qui s'inscrit dans un cadre de gestion global, est à la base de l'utilisation efficace des ressources et de l'exécution des activités, permet de rendre compte des performances et, partant, d'obtenir les résultats escomptés. C'est sur ces hypothèses que nous avons examiné la façon dont la FAO gère ses activités de mobilisation des ressources, sa fonction d'évaluation et ses responsabilités en matière de gestion du risque de fraude ainsi que l'environnement de contrôle mis en place dans les bureaux décentralisés, conformément au mandat qui nous a été confié au titre de l'article 12.4 du règlement de la FAO.

B.2.1 Examen de la fonction de mobilisation des ressources

B.2.1.1 Système de gestion de la stratégie

106. À la FAO, l'adoption de la gestion axée sur les résultats a directement influencé la façon dont les stratégies de l'Organisation sont élaborées, mises en œuvre et mesurées, ainsi que leur gestion. Nous avons noté que les trajectoires stratégiques de la FAO sont définies par un pacte de responsabilité avec les États membres, qui est initialement clarifié et exposé dans le Plan à moyen terme (PMT) du Directeur général. Dans le PMT 2018-2021, les objectifs liés à la mobilisation des ressources sont associés à l'*Objectif fonctionnel 8 (activités de diffusion)*. Dans le PTB 2018-2019, ils sont définis dans l'*Objectif fonctionnel 8*, dont la définition de la résultante se lit comme suit: *les objectifs de la FAO sont atteints grâce à des partenariats et à des activités de plaidoyer diversifiés et élargis, à une meilleure sensibilisation du public, au renforcement du soutien politique, à l'accroissement des ressources et à l'amélioration des activités de renforcement des capacités et de la gestion des connaissances*. Dans le cadre de l'*Objectif fonctionnel 8.3 (mobilisation des ressources)*, les résultats escomptés qui contribueront à la réalisation de la résultante de l'*Objectif fonctionnel 8* impliquent *les activités de promotion et de diffusion relatives aux domaines d'activités prioritaires de la FAO, la mobilisation, l'utilisation et la comptabilisation des contributions volontaires, et le renforcement des capacités organisationnelles pour la mobilisation des ressources et un cycle de gestion de projet efficace*. La FAO encourage également la formulation et la mise en œuvre de stratégies complémentaires de mobilisation des ressources aux niveaux sous-régional et régional, en veillant à ce que les stratégies régionales reposent sur des initiatives régionales et soient dotées des ressources nécessaires, et au niveau des pays, où les initiatives de mobilisation

des ressources dépendent de la réalisation des objectifs de financement afin de respecter l'engagement de la FAO à l'égard des priorités nationales.

B.2.1.1.1 Stratégie de mobilisation et de gestion des ressources de l'Organisation

107. Une stratégie de mobilisation des ressources, qui est une composante essentielle d'une bonne gouvernance dans ce domaine, permet à une organisation de mettre en place la structure la plus optimale de mobilisation des ressources, y compris des processus, des compétences, des programmes et des initiatives, et d'inculquer des valeurs. Ces stratégies renforcent les capacités de mobilisation des ressources. Pour être mises en œuvre, elles doivent trouver leur traduction sur le terrain, notamment sur la façon dont les processus doivent être exécutés, dont les résultats sont mesurés et dont les informations de qualité circulent. Élaborée en 2011, la stratégie de mobilisation et de gestion des ressources de la FAO s'inscrit dans le cadre du programme de renouveau de l'Organisation visant à intensifier les efforts de mobilisation des ressources à tous les échelons. La stratégie reposait également sur *la nécessité de mobiliser des ressources à l'appui du Cadre stratégique et du Plan à moyen terme de la FAO*, qui soulignaient en outre la volonté de l'Organisation d'*obtenir des contributions volontaires adéquates, plus prévisibles et durables*. Nous avons noté que la FAO avait envisagé que la stratégie ait une durée de vie équivalente à celle du PMT quadriennal 2010-2013 et qu'elle serait examinée et révisée en 2013, parallèlement à l'achèvement du PMT 2014-2017. La stratégie de mobilisation et de gestion des ressources 2011 est restée la référence centrale des membres du personnel de la FAO et des autres acteurs qui participent à la mobilisation des ressources. Entre 2011 et 2019, la FAO a connu des changements et des évolutions qui lui ont permis de s'adapter et de définir de nouvelles trajectoires stratégiques.

108. Notre examen du cadre opérationnel actuel de la FAO a montré que certains changements avaient eu lieu dans son environnement de financement. Le rapport d'évaluation 2017-2018 du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales indique *que l'objectif implicite de la FAO semble être d'augmenter le montant et la part des contributions volontaires mais que cela n'est pas précisé dans le Cadre stratégique à long terme. Les risques liés aux capacités et à la mise en œuvre sont associés à une dépendance de plus en plus grande à l'égard des contributions volontaires*. Cette observation a nécessité un examen plus attentif de la part de l'Organisation, qui aurait besoin d'une nouvelle trajectoire stratégique.

109. Dans la *Synthèse mondiale 2018 des rapports des bureaux de pays de la FAO*, il est indiqué que les objectifs annuels de mobilisation des ressources continuent d'être remis en question en raison de plusieurs facteurs, notamment *la présence limitée de donateurs dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et le fait que les donateurs disposent de leurs propres unités d'exécution et créent des accords bilatéraux directement avec le gouvernement*. Ces facteurs de risque doivent également être intégrés dans le contexte général de l'exécution des programmes.

110. En outre, dans le journal des risques de l'Organisation de 2019, la FAO a reconnu que *les progrès qui sont prévus dans un ou plusieurs des domaines prioritaires de son programme de travail seront gravement perturbés si la mobilisation des ressources ne parvient pas à générer des fonds suffisants*. Le journal des risques de l'Organisation contient également une description détaillée de plusieurs causes éventuelles de risques ainsi que les mesures d'atténuation correspondantes, ce qui montre bien la nécessité de redynamiser la stratégie de mobilisation des ressources.

111. Nous avons pris note des facteurs déterminants du changement de stratégie et avons été informés du changement de modèle entrepris par la Division relations et mobilisation des ressources (PSR) en ce qui concerne la promotion de l'avantage comparatif de la FAO auprès des partenaires fournisseurs de ressources existants et potentiels. Dans son nouveau portefeuille de développement des activités, la FAO a cherché à inciter ses partenaires à accroître leurs investissements dans l'alimentation et l'agriculture en mettant en évidence les domaines prioritaires dans lesquels les partenariats peuvent améliorer sensiblement les résultats. En outre, nous avons noté que certains changements et innovations de nature transformationnelle étaient mis en œuvre par la FAO dans le domaine de la mobilisation des ressources mais n'étaient pas intégrés dans la stratégie existante, notamment la transformation de la mobilisation de ressources au niveau institutionnel, en particulier dans le Département de l'appui aux programmes et de la coopération technique (PS) et la division PSR, ainsi que la prise en compte des efforts de mobilisation des ressources de l'Organisation liés à sa contribution à la réalisation des ODD. La division PSR a néanmoins affirmé qu'elle considérait que la stratégie était toujours efficace et que certains produits obtenus correspondaient aux résultats attendus de la stratégie de 2011. Par conséquent, nous réaffirmons que ladite stratégie avait été placée dans le contexte des faits nouveaux survenus au cours des années 2007-2008.

112. Dès lors, des considérations stratégiques telles que la définition et la répartition des responsabilités, le processus de communication, les normes et les principales pratiques, les responsabilités institutionnelles, ainsi que la conception et la mise en œuvre des systèmes doivent être en phase avec la réalité opérationnelle actuelle, de sorte qu'elles puissent compléter les résultats attendus. Par conséquent, la FAO devrait créer des stratégies efficaces pour mobiliser les ressources nécessaires en tenant compte des changements structurels qui ont eu lieu après 2011, de ses innovations, initiatives et activités en matière de mobilisation des ressources et des nouveaux mécanismes de gouvernance relatifs à l'obligation de rendre compte, à la gestion des risques et au contrôle interne, afin de renforcer sa capacité à obtenir les résultats qu'elle a si soigneusement planifiés. Il est donc important que la FAO puisse disposer d'une stratégie concrète et formelle visant à réaliser ses objectifs en matière de mobilisation des ressources.

113. Nous avons recommandé à la FAO de renforcer la stratégie de l'Organisation en matière de mobilisation des ressources pour l'adapter à son fonctionnement actuel en vue d'améliorer encore davantage le dispositif de gouvernance de la mobilisation des ressources et d'harmoniser les activités correspondantes à tous les niveaux de l'Organisation.

114. La nouvelle stratégie de mobilisation des ressources de l'Organisation, qui devrait être mise au point définitivement en décembre 2020, intégrera les modifications résultant de la révision en cours de la stratégie de la FAO pour le secteur privé, de la stratégie de coopération Sud-Sud et triangulaire et de la nouvelle initiative «Main dans la main». Elle comprendra également des initiatives telles que l'examen approfondi des principaux mécanismes de financement commun et *la révision des cadres de coopération* afin de mieux les adapter au programme des ODD et de constituer des bases fiables permettant d'actualiser une stratégie de mobilisation des ressources pour l'Organisation. Suite au processus de réforme de l'ONU, les bureaux de pays et les bureaux régionaux participeront activement à la mise à jour de la mobilisation des ressources.

B.2.1.1.2 Stratégie et plans d'action au niveau décentralisé

115. La stratégie de mobilisation des ressources 2011 existante comprenait un plan de travail pour 2010-2013 qui était structuré autour des quatre résultantes définies dans le même document stratégique. Pour sa part, le Guide pratique souligne que la valeur d'une stratégie de mobilisation de ressources est essentielle car elle décrit la *manière dont les ressources peuvent être utilisées pour répondre aux besoins de l'Organisation en la matière*, et insiste sur la dépendance du plan d'action à l'égard de la stratégie. Le *plan d'action* décrit en détail les activités spécifiques requises pour mobiliser les partenaires dans le cadre d'une démarche en cinq étapes. Au niveau national, le *Guide de la FAO pour la mobilisation des ressources* fournit des indications concernant l'élaboration de la stratégie et du plan d'action correspondants dans le pays considéré et souligne son importance en précisant que la stratégie du pays en question *devrait être alignée sur les stratégies de mobilisation des ressources élaborées aux niveaux sous-régional et régional et inversement, de sorte que les efforts soient synergiques et complémentaires*. On remarque donc une fois de plus qu'il existe un lien de dépendance entre le plan d'action et la stratégie de mobilisation des risques.

116. En examinant les politiques précédentes de l'Organisation, nous avons constaté qu'aucun plan de travail/plan d'action de mobilisation des risques n'a été fourni pour les périodes 2014-2017 et 2018-2021 et que le dernier en date concerne la période 2011-2014. Au niveau régional, nous avons constaté que le Bureau régional de la FAO pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord (FAORNE) avait élaboré sa propre stratégie de mobilisation de ressources et le plan d'action correspondant, tandis que le Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique (FAORAP) avait mis à jour sa stratégie et son plan d'action pour 2018-2019. Nous avons également noté que le Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale (FAOREU) avait adopté une stratégie de gestion mobilisation de ressources pour l'exercice biennal 2018-2019 qui définissait clairement les rôles et les responsabilités au niveau de la région et des pays, qui recensait les lacunes et les possibilités en matière de financement et comportait le plan d'action correspondant. Pour les bureaux FAORLC et FAORAP, seule la stratégie/cadre de mobilisation des ressources couvrant l'exercice biennal 2018-2019 nous a été fournie sans le plan d'action correspondant. Concernant le bureau FAORAF, sa stratégie de mobilisation des ressources pour l'exercice biennal 2018-2019 était encore officieuse mais indiquait que le Bureau dispose de sa stratégie et de son plan d'action pour 2014-2017. Le modèle de matrice des partenaires fournisseurs de ressources qui devrait appuyer la stratégie et le plan d'action de gestion des ressources n'était cependant pas disponible au moment de l'audit.

117. Au niveau des pays, nous avons déterminé que 13 bureaux nationaux avaient élaboré leurs stratégies respectives de mobilisation des ressources. Parmi ces bureaux, nous avons constaté que 6 d'entre eux avaient élaboré leur stratégie en s'appuyant sur des formations en ligne et l'assistance de la division PSR, tandis que 7 autres avaient préparé la leur en se fondant sur leur expérience et leurs études car ils ne connaissaient pas les outils de la division dans ce domaine. Nous avons en outre constaté que certains bureaux de pays venaient d'adopter la stratégie de mobilisation de ressources de leur bureau régional et n'avaient pas réellement élaboré la leur. Nous avons également noté que la plupart des bureaux de pays avaient élaboré leurs stratégies car il s'agissait d'une demande du niveau sous-régional régional visant à compléter le cadre de programmation par pays (CPP). Toutefois, certains bureaux de pays ont souligné qu'il était nécessaire de fournir des indications pratiques pour la formulation, l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie et des plans d'action afin de mieux prendre en compte les activités de l'Organisation. Nous avons également appris que l'élaboration et la présentation d'une stratégie et d'un plan d'action en matière de mobilisation de ressources

n'avaient pas été rendues obligatoires. Or elles avaient été fortement conseillées, notamment en ce qui concerne la formulation du cadre de programmation par pays, afin de permettre au Siège de la FAO de mieux contribuer aux efforts déployés dans ce domaine.

118. La FAO intervient dans un environnement intrinsèquement dynamique où les stratégies de mobilisation des ressources suscitent des attentes. Il apparaît donc indispensable de transposer à terme ses stratégies de mobilisation des ressources en plans de travail et en activités qui bénéficient de l'appui efficace d'un système de gestion de stratégies plus robuste. Il importe donc que les décisions prises à tous les niveaux de direction soient parfaitement coordonnées, ce qui n'est possible que si les trajectoires stratégiques sont claires et si les stratégies sont correctement répercutées à tous les échelons et comprises par tous les acteurs internes.

119. Nous avons recommandé à la FAO d'améliorer le système de gestion de la stratégie de mobilisation des ressources afin de parvenir à de meilleures synergies et à une coordination renforcée:

- a. **en préparant un plan de travail relatif à la mobilisation des ressources à l'échelle de l'Organisation qui énonce les principales activités à exécuter sur la base des résultats prévus et des stratégies actualisées de l'Organisation afin que les responsabilités soient plus clairement établies;**
- b. **en assurant une coordination plus étroite avec les bureaux décentralisés afin que les stratégies et plans de travail relatifs à la mobilisation des ressources soient conçus et mis en œuvre par les bureaux dans le cadre des stratégies et plans de travail de l'Organisation, de façon à mieux exploiter les informations sur les résultats et à éliminer les lacunes en matière de responsabilité.**

120. La nouvelle stratégie de mobilisation des ressources de l'Organisation comprendra un plan de travail de 4 ans qui tiendra compte des contributions prévues, des activités principales, des acteurs responsables, des produits et des résultantes escomptés. Le Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP), la Division des urgences et de la résilience (PSE), la Division des partenariats (PSP), les centres de services à guichet unique (OSSC) et les bureaux régionaux seront invités à prendre une part active à l'exercice.

B.2.1.2 Objectifs et estimations des contributions extrabudgétaires

121. En se concentrant principalement sur les résultats escomptés et en utilisant des indicateurs de performance pour mesurer l'obtention de ces résultats, le PTB de la FAO présente une vue intégrée du montant total des ressources nécessaires pour remplir son mandat et réaliser ses objectifs biennaux dans le cadre des résultats, grâce à *l'ouverture de crédits budgétaires nette et aux contributions volontaires*. Nous avons noté que les ressources extrabudgétaires peuvent être fournies par les Membres et d'autres partenaires à titre volontaire, sous la forme d'un appui direct au Programme de travail ou par le biais de fonds fiduciaires. Dans le rapport d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) pour 2017-2018, il est toutefois indiqué que *les ressources financières de la FAO ont augmenté globalement, mais que des difficultés subsistent et que les contributions volontaires (extrabudgétaires) ont entraîné une croissance des dépenses globales de l'Organisation*. Néanmoins, la FAO *cherche activement à renforcer et à réajuster ses instruments de financement pour attirer des fonds communs plus souples et moins restrictifs, tant de la part des donateurs que des gouvernements partenaires*. Le rapport indique cependant qu'en dépit

de ces initiatives, le cadre financier présente des risques pour les capacités d'exécution de la FAO.

B.2.1.2.1 Définitions de l'objectif de mobilisation des ressources et estimations des contributions volontaires par rapport au PTB

122. Le Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP), en étroite relation avec le Département de l'appui aux programmes (PS), dirige et coordonne la préparation des plans stratégiques, du programme et du budget de la FAO qui comprennent également le développement et le suivi des activités de mobilisation intégrée des ressources de l'Organisation. Le Bureau gère également l'allocation des ressources, contrôle et rend compte de la mise en œuvre des programmes de l'Organisation. Pour sa part, la Division relations et mobilisation des ressources (PSR), dans le cadre du Département d'appui aux programmes (PS), dirige et coordonne la mobilisation des contributions volontaires à l'appui des priorités stratégiques de l'Organisation. À l'exception des autres départements et des bureaux décentralisés, OSP et PSR sont les deux principaux utilisateurs d'informations en rapport avec les prévisions budgétaires et l'objectif de mobilisation des ressources. Le *Guide FAO de la mobilisation des ressources* souligne que la mobilisation des ressources fait partie intégrante de l'exécution et de l'impact du projet et du programme. Ce guide, qui a été publié par PSR en 2015, prévoit que l'objectif de mobilisation des ressources équivaut au montant des contributions volontaires prévues dans le PTB. La Division relations et mobilisation des ressources a également estimé que l'objectif de gestion des ressources pour l'exercice biennal était le même que le montant des contributions extrabudgétaires indiqué dans le PTB. Elle a également affirmé que l'objectif de mobilisation des ressources pour l'exercice 2018-2019 prévu dans le PTB était fixé à 1,5 milliard d'USD.

123. En revanche, OSP a expliqué que l'objectif de mobilisation des ressources et le montant de la contribution volontaire figurant dans le PTB sont deux concepts différents. En effet, les contributions volontaires prévues dans le PTB sont des estimations du plafond des dépenses pour l'exercice biennal, selon les indications des parties prenantes de la FAO, et sont différentes des ressources à mobiliser pendant l'exercice biennal. Le Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources a expliqué que les contributions extrabudgétaires de 1,5 milliard d'USD correspondaient aux projets en cours dans le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FPMIS) et aux remontées d'information des collègues qui font référence aux projets d'urgence. À cet égard, il convient de noter que dans le rapport du Corps commun d'inspection (CCI) de 2014 intitulé «*Analyse de la fonction de mobilisation des ressources dans le système des Nations unies*», la FAO a été considérée comme l'une des organisations de l'ONU ayant réussi à traduire ses objectifs de mobilisation des ressources en programmes de travail et budgets, ce qui permet à ses organes délibérants de voir le lien qui existe entre les priorités stratégiques de l'Organisation et les ressources nécessaires pour les réaliser. Dans son rapport, le CCI était d'avis que l'estimation des contributions volontaires figurant dans le PTB se rapportait également à l'objectif de mobilisation des ressources pour l'exercice biennal.

124. Néanmoins, si la FAO considère que l'objectif de mobilisation des ressources est différent de celui des contributions volontaires figurant dans son PTB, il devient dès lors possible que la différence de sens puisse également se traduire par une différence de montants. Si l'on tient compte de l'avis d'OSP et des paramètres utilisés pour déterminer la limite de dépenses des fonds mobilisés pour l'exercice biennal, il est fort probable que l'objectif de mobilisation des ressources pour la même période soit différent de ce qui est envisagé. Quoi

qu'il en soit, les points de vue de PSR et d'OSP doivent être rapprochés car la différence constatée pourrait avoir une incidence sur la réalisation des activités de mobilisation des ressources et sur les résultats attendus.

125. Nous avons recommandé que la FAO, par le biais de PSR et d'OSP, énonce clairement l'objectif de mobilisation des ressources et les paramètres pertinents afin de mieux orienter la définition des attentes et des résultats escomptés.

126. La nouvelle stratégie de mobilisation des ressources de l'Organisation comprendra une définition technique des objectifs de mobilisation des ressources tenant compte des objectifs stratégiques de la FAO et des besoins financiers exprimés par les pays, les régions et le Siège. La Division des urgences et de la résilience (PSE), la Division des partenariats (PSP), les centres de services à guichet unique (OSSC), le Bureau de l'appui aux bureaux décentralisés (OSD) et les bureaux régionaux seront invités à jouer un rôle actif dans l'exercice.

B.2.1.2.2 Politiques et approches en matière de définition des objectifs de mobilisation des ressources dans l'ensemble de l'Organisation

127. Nous avons constaté que le PTB 2018-2019 contenait une brève note sur la manière de déterminer le montant des fonds extrabudgétaires ou volontaires. Cette note indiquait spécifiquement que les *ressources extrabudgétaires correspondent aux estimations préliminaires des contributions volontaires en 2018-2019, qui représentent 61 pour cent (1 milliard 555 millions d'USD) des besoins globaux en ressources. Les prévisions en matière d'exécution sont établies en tenant compte des projets opérationnels dont l'exécution se poursuivra pendant le prochain exercice biennal, des propositions de projets en cours d'élaboration et susceptibles d'être approuvées et des projets potentiels correspondant à des idées de projet et à des contacts positifs avec les partenaires.* En utilisant ces paramètres, nous avons demandé une liste de projets qui étaient censés être pris en compte dans le calcul, mais OSP ne nous a fourni que la ventilation par résultat stratégique, par région et par unité du Siège, ce qui ne nous a pas permis de réaliser les tests prévus. L'estimation du montant des contributions volontaires pour un exercice biennal est un exercice essentiel pour l'Organisation, mais PSR et OSP ne nous ont toujours pas fourni de documents présentant la teneur des dialogues et des concertations qui ont eu lieu entre eux et d'autres bureaux importants de la FAO.

128. Nous avons étudié la manière dont les politiques de mobilisation des ressources pertinentes sont mises en œuvre dans les bureaux décentralisés. Les résultats de notre enquête auprès de 4 bureaux du Siège, de 2 bureaux régionaux et de 24 bureaux de pays ont mis en évidence les divergences de vues et la diversité des instructions entre les différents bureaux de la FAO concernant l'établissement des objectifs de mobilisation de ressources.

129. Les réponses des bureaux de pays indiquent que ces objectifs ont été fixés dans le cadre de la stratégie de mobilisation des ressources et du plan d'action du Cadre de programmation par pays. Certains bureaux de pays ont répondu qu'ils ne participaient pas à la définition de ces objectifs, tandis que d'autres ont précisé que leurs objectifs étaient établis à l'aide du FPMIS et estimaient qu'ils étaient pris en compte dans l'objectif global de mobilisation de ressources. Deux bureaux régionaux de la FAO ont affirmé quant à eux que les bureaux de pays et le Siège utilisent deux mécanismes différents pour fixer les objectifs dans ce domaine. Au Siège, les directeurs de quatre bureaux dont les estimations de contributions volontaires qui figurent dans le PTB sont importantes ont laissé entendre que le montant de ces contributions correspond au

montant qu'ils doivent mobiliser pour l'exercice biennal. Ils savaient que leurs objectifs étaient fondés sur l'état d'avancement de leurs projets, tel qu'illustré dans le PTB.

130. Alors que certaines organisations du système des Nations unies préparent leurs budgets de mobilisation de ressources en utilisant la méthode de *budgétisation axée sur les besoins* ou de *déficit de financement* pour déterminer le montant à mobiliser pour une période donnée, d'autres fixent leurs objectifs en analysant les tendances historiques, la situation politique et économique des pays donateurs, les tendances du financement des organisations et le contexte du financement humanitaire, comme l'ont indiqué les inspecteurs du CCI en 2014. Nous avons remarqué que cette dernière méthode correspond à l'approche envisagée par la FAO pour les bureaux de pays dans le cadre de sa politique de *mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du programme de pays*. Au vu des diverses hypothèses présentées par plusieurs bureaux de la FAO, il conviendrait donc dans ce cas d'adopter une approche plus précise et harmonisée de l'établissement des objectifs de mobilisation des ressources et de la façon dont ceux-ci sont présentés dans le PTB. La manière dont la FAO avait estimé le montant des contributions volontaires pour un exercice biennal est une question qui reste en suspens car nous n'avons pu trouver aucune politique, orientation ou stratégie de l'Organisation en la matière.

131. Nous avons recommandé que la FAO clarifie et harmonise ses procédures et son système de définition des objectifs de mobilisation des ressources à tous les échelons et renforce les activités qui s'y rapportent afin de les aligner sur les besoins de l'Organisation et de donner une impulsion plus efficace et plus stable à la coordination de la mobilisation des ressources, aux décisions et à l'exécution du programme.

132. Avec le soutien d'OSP et en étroite coordination avec les bureaux régionaux, PSE et OSD, la Division relations et mobilisation des ressources examinera les méthodes de définition des objectifs de mobilisation des ressources en tenant compte des objectifs stratégiques de la FAO et des besoins financiers définis au niveau des pays, des régions et du Siège.

B.2.1.3 Mécanismes de contrôle

133. L'un des principes qui sous-tendent le cadre de *gestion axée sur les résultats* de la FAO concerne l'*apprentissage et la reddition de compte*. La gestion axée sur les résultats nous amène à faire preuve d'une plus grande responsabilité en nous encourageant à *définir, suivre et démontrer précisément nos résultats*. De la même manière, la phase de réflexion de l'approche de mobilisation des ressources de la FAO traite de la nécessité de *suivre les progrès accomplis et de faire rapport sur la stratégie de mobilisation des ressources et le plan d'action qui s'y rapporte*. Il s'agit d'un *objectif final important dans le cycle triennal de mobilisation des ressources qui est considéré comme essentiel pour la planification et les actions futures*. L'approche adoptée en matière de mobilisation des ressources comprend également la nécessité de *mesurer la stratégie pertinente et son plan d'action à intervalles réguliers*. Elle exige qu'une *évaluation finale des ressources mobilisées pour le programme ou le cadre de projet soit également réalisée*.

134. Le suivi des progrès de la mise en œuvre de la stratégie de mobilisation des ressources et de son plan d'action, et l'évaluation des résultats obtenus dans ce domaine aux niveaux national, régional et mondial constituent un point culminant important du cycle de mobilisation des ressources, comme le souligne le Guide de la mobilisation des ressources de la FAO. La qualité des informations utilisées dans la phase de *réflexion* est fortement influencée par la manière dont le suivi des résultats est effectué et dont les données collectées sont analysées

avant d'être traduites en rapport. Compte tenu des exigences fixées par la gestion axée sur les résultats, telles qu'elles sont énoncées dans le Manuel de gestion axée sur les résultats de 2011 du Groupe des Nations unies pour le développement et dans les orientations du Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement (PNUAD), la fonction de suivi dote une organisation de procédures qui lui permettent, notamment, de faire face aux risques et aux vulnérabilités, de renforcer la cohérence de l'application des politiques et de promouvoir l'intégration et l'inclusion.

135. Le rapport de synthèse à mi-parcours de 2018 indique que la FAO a pu mobiliser plus de 700 millions d'USD de contributions volontaires et est en bonne voie de réaliser son objectif biennal de 1,7 milliard d'USD. Ce montant aurait également été mobilisé grâce aux *mécanismes multipartenaires remaniés* qui offrent une *approche plus programmatique*, une *gouvernance améliorée* et des *procédures d'établissement de rapports*. Étant donné que l'examen à mi-parcours ne rend compte que de la mesure dans laquelle la FAO est en bonne voie de fournir les produits par rapport aux indicateurs et aux objectifs, ainsi que des principales réalisations aux niveaux national, régional et mondial, nous n'avons pas pu établir si les activités d'*apprentissage et d'adaptation* sont prises en compte dans les rapports sur les résultats et dans la phase de réflexion du processus de mobilisation des ressources. Sur la base de nos contacts avec la Division relations et mobilisation des ressources et les bureaux décentralisés, nous avons constaté qu'il n'existait pas de directive standard sur la question de savoir qui effectuera le suivi et l'évaluation des activités de mobilisation des ressources, à quel moment ou de quelle manière, et quel document devrait être utilisé ou produit pour justifier l'exercice. En outre, les retours d'information des bureaux de pays ont révélé qu'il n'y avait pas de suivi ni d'évaluation formels de leurs stratégies de mobilisation des ressources et leurs plans d'action, bien que ceux-ci aient été examinés lors de réunions avec le bureau régional ou lors de l'évaluation régulière des performances au bureau national.

136. Nous avons recommandé à la FAO de concevoir un mécanisme de suivi de la mobilisation des ressources à l'échelle de l'Organisation accompagné d'outils et de techniques visant à faire en sorte que la mise en œuvre des stratégies et plans de travail correspondants soit systématiquement éclairée par la réalité opérationnelle, et à permettre à l'Organisation de mieux réagir en conséquence.

137. Le nouveau système de gestion des données relatives au cycle de vie des projets en cours de développement jusqu'en décembre 2020 [le *système de gestion du cycle de vie des projets (PROMYS)*] comprendra des informations pertinentes sur les contributions volontaires, y compris le suivi des résultats des efforts de mobilisation des ressources au niveau des pays, des régions et du Siège.

B.2.1.4 Indicateurs de performance

138. La manière dont les réalisations sont mesurées montre à quel point il est important de mobiliser et de verser le montant ciblé des contributions volontaires. À la FAO, la mobilisation de ressources est directement alignée sur son *Objectif fonctionnel 8 (activités de diffusion)*, qui utilisait le *montant des contributions volontaires mobilisées* pour un exercice biennal comme seul indicateur de résultat pour tous les domaines de résultats liés à la mobilisation des ressources. La définition de la résultante de l'Objectif fonctionnel 8, à savoir *les objectifs de la FAO sont atteints grâce à des partenariats et à des activités de plaidoyer diversifiés et élargis, à une meilleure sensibilisation du public, au renforcement du soutien politique, à l'accroissement des ressources et à l'amélioration des activités de renforcement des capacités*

et de la gestion des connaissances, fait référence à des activités et produits divers. Les trois produits spécifiques de trois domaines de résultats sont les partenariats (8.1), les communications (8.2) et la mobilisation des ressources (8.3). En ce qui concerne la mobilisation des ressources, les produits correspondants de la résultante de l'Organisation associée à l'Objectif fonctionnel 8 (activités de sensibilisation) comprenaient les éléments suivants: 8.3.1 (diffusion active et mise sur le marché des domaines de travail prioritaires et des besoins en ressources de la FAO, afin d'élargir et de diversifier la base des partenaires avec lesquels la FAO coopère), 8.3.2 (contributions volontaires mobilisées, utilisées et cohérentes avec les politiques de la FAO) et 8.3.3 (capacités organisationnelles renforcées pour la mobilisation des ressources et la gestion efficace du cycle des projets).

139. Notre analyse a révélé que pour les domaines de résultats 8.1 et 8.2, chaque produit attendu est associé à des indicateurs de performance pertinents correspondants, tandis que le domaine de résultats 8.3 n'est associé qu'à un seul indicateur. Nous avons déterminé que les indicateurs 8.3.1 et 8.3.3 ne pouvaient pas être mesurés au moyen de l'indicateur 8.3.2 car les activités impliquaient différents ensembles de résultats. L'emploi d'un seul indicateur de performance pertinent global ne permet pas à lui seul de déterminer et de mesurer les résultats escomptés, tels qu'indiqués par le résultat ou l'objectif prévu. Un indicateur de performance pertinent qui n'est pas en phase avec les résultats escomptés définis, à savoir les produits, aura également une incidence sur l'évaluation du résultat escompté car la FAO et les États membres partagent la responsabilité de ces indicateurs. Or cela ne correspond pas à la manière dont la gestion axée sur les résultats est appliquée à la FAO. En effet, l'examen à mi-parcours de 2018 montre que la FAO a appliqué *rigoureusement un nombre important de stratégies pour réaliser les produits* mais que les performances dans les domaines des résultats n'ont pas pu être évaluées efficacement en raison de l'absence d'indicateurs de performance pertinents efficaces.

140. En ce qui concerne le renforcement des capacités, qui est étroitement lié au résultat 8.3.3, nous avons noté que la Division relations et mobilisation des ressources avait amélioré son portail de mobilisation des ressources et organisé une série de séminaires virtuels à l'intention des Représentants de la FAO. Nous avons déterminé, à partir de documents et de demandes de formation pertinents, que la FAO est en bonne voie pour dispenser les 34 formations prévues sur la mobilisation des ressources. En outre, l'examen à mi-parcours de 2018 indique que la FAO a introduit des mises à jour et des améliorations dans la section «Projets» du Manuel de la FAO. La procédure utilisée dans le cycle de projet pour désigner à nouveau des responsables de budgets de projet a été rationalisée et simplifiée et de nouvelles directives opérationnelles sur l'«ouverture de projets» dans le FPMIS ont été publiées. La réalisation de ces produits spécifiques doit également être mesurée à l'aide de l'indicateur de performance pertinent le plus approprié.

141. L'utilisation des indicateurs de performance pertinents est essentielle pour suivre, mesurer et évaluer les progrès de la mobilisation des ressources à la FAO et sa contribution à la réalisation des objectifs stratégiques. L'utilisation d'un indicateur de performance pertinent approprié est également conforme à l'appel lancé récemment par les partenaires fournisseurs de ressources de la FAO visant à accroître la disponibilité et la qualité des statistiques pour prendre des décisions éclairées concernant les objectifs de développement durable. Il s'agit d'un élément clé pour mettre le Programme 2030 sur la bonne voie.

142. **Nous avons recommandé à la FAO d'améliorer le cadre de résultats pour la mobilisation des ressources en élaborant des indicateurs de performance pertinents et quantifiables pour chaque résultat escompté afin de veiller à ce que les réalisations soient**

mesurées par rapport à des paramètres de performance appropriés et d'obtenir des informations plus significatives sur les résultats et une base de décision plus pertinente.

143. La nouvelle stratégie de mobilisation des ressources de l'Organisation actualisera le cadre de résultats existant pour la mobilisation des ressources en fournissant un nouvel ensemble d'indicateurs de performance pertinents.

B.2.1.5 Rapports et engagement des donateurs

144. En mobilisant ses ressources et en s'engageant auprès de ses partenaires, la FAO applique cinq principes directeurs qui renforcent la Stratégie de mobilisation et de gestion des ressources en énonçant notamment que *toutes les ressources mobilisées font l'objet d'un suivi et d'une comptabilité officiels, tant au niveau interne qu'externe*, et que *des relations étroites avec les partenaires fournisseurs de ressources sont maintenues, fondées sur la confiance et la responsabilité mutuelle*. D'autre part, le Cadre des responsabilités de la FAO présente l'*établissement de rapports* comme l'un des moyens de gérer les résultats garantissant que les engagements avec les partenaires sont ciblés et positifs, ce qui renforce la confiance et les relations constructives mutuelles et peut contribuer à attirer des ressources supplémentaires et à créer un environnement plus favorable à la réalisation des objectifs stratégiques de l'Organisation.

145. Dans le *Guide pratique de la FAO sur la mobilisation des ressources* 2015, il est souligné que l'étape «Gérer et rendre compte» est *cruciale pour maintenir de bonnes relations avec un partenaire fournisseur de ressources et constitue le fondement de la mobilisation de ressources potentielles*. Il a également été expliqué que les rapports sont établis en *temps utile, à la fois par le biais des mécanismes d'établissement de rapports de la FAO et comme convenu avec les partenaires de ressources*. D'autre part, l'étape «Communiquer les résultats» de la mobilisation de ressources a été jugée *essentielle pour renforcer la visibilité et le respect de la FAO et de son travail auprès de l'ensemble du public cible*. À l'appui de ces observations, nous avons noté que la Division relations et mobilisation des ressources s'appuie, notamment, sur le FPMIS, qui est un outil d'information et de suivi des activités de terrain financées par les contributions volontaires, ainsi que sur le PCT. D'après le rapport de suivi des projets actifs du FPMIS au 26 novembre 2019, nous avons observé que 1 379 projets actifs étaient financés par des contributions volontaires soumises aux conditions du Réseau d'appui au programme de terrain. Sur ce total, 898 projets n'avaient pas de problèmes tandis que 481 projets étaient soumis à certaines conditions. Sur les 481 projets qui ont soulevé des problèmes, on a noté que 71 avaient une date limite à ne pas dépasser et qu'un rapport devait être présenté. Cela signifie que les rapports finals de ces projets n'avaient pas été reçus alors que les projets avaient déjà dépassé leurs dates limites d'exécution.

146. Nous avons également été informés que la Division relations et mobilisation des ressources (PSR) ou les unités techniques ne participaient au suivi des rapports de projet qu'à la demande du responsable du budget ou si celui-ci n'avait pas été en mesure de préparer le rapport. Il est donc clair que PSR ne participe pas complètement au cycle de projet, sauf en ce qui concerne le rôle obligatoire qu'elle joue par l'intermédiaire du Chargé de liaison pour le financement. En effet, le rôle de PSR dans le cycle de projet est joué par le Chargé de liaison pour le financement, mais la division est néanmoins responsable de la soumission des rapports finals aux gouvernements donateurs, comme indiqué dans les accords de projet signés, ou les accords avec les pays hôtes, tandis que la Division des finances approuve les rapports financiers.

147. Étant donné que la Division relations et mobilisation des ressources est le gestionnaire de contrat et le superviseur général de la diffusion des rapports sur le programme et les projets aux partenaires fournisseurs de ressources, il est tout à fait approprié qu'elle participe davantage au cycle de projet afin que les résultats du programme ou du projet soient communiqués en temps utile conformément au cadre axé sur les résultats et aux procédures de rapport standard de la FAO. On peut déduire de ce qui précède qu'il faut que les délais de communication de rapports soient respectés pour que les partenaires soient informés en temps utile. Il conviendrait donc que la division soit dotée d'un mécanisme de contrôle approprié pour réagir et interagir puisqu'elle est en première ligne en ce qui concerne les engagements des donateurs. Lors de nos échanges avec les 16 partenaires fournisseurs de ressources de la FAO, nous avons constaté que l'Organisation avait parfois tardé à leur fournir les rapports convenus dans l'accord de financement. Certes, les partenaires avaient la possibilité d'obtenir des mises à jour ou des informations au moyen du FPMIS, mais la plupart de ceux qui avaient été interrogés ne connaissaient pas le système et ceux qui le connaissaient avaient des difficultés à y accéder.

148. Les mécanismes institutionnels devraient permettre à la Division relations et mobilisation des ressources d'adopter une position plus active dans les relations avec les partenaires fournisseurs de ressources de la FAO puisque la mobilisation des ressources n'est pas la seule tâche dont elle s'occupe. L'incapacité de l'Organisation à respecter l'obligation de rendre compte pourrait compromettre la pérennité des résultats prévus et le suivi assuré par les principales parties prenantes.

149. Nous avons recommandé à la FAO de renforcer son mécanisme de suivi de l'exécution des projets et le mécanisme de communication d'informations qui l'accompagne en impliquant davantage les responsables du budget concernés, en vue d'améliorer l'information des donateurs et de maintenir les relations avec ceux-ci.

150. Le système PROMYS, qui est en cours de développement, comprendra des fonctionnalités importantes qui faciliteront le suivi de l'exécution des projets, y compris l'état d'avancement et les rapports finals, et seront complétées par un cadre de responsabilités clair, ce qui permettra d'améliorer la manière dont les projets sont gérés depuis leur conception jusqu'à leur clôture finale. La direction a ajouté que les responsables des projets concernés prennent des mesures à cet égard et que des améliorations ont été notées dans le nombre global de projets dont les conditions exigent une action de leur part.

B.2.1.6 Structure, rôles et responsabilités

151. L'Organisation reconnaît que la mobilisation des contributions volontaires est avant tout une responsabilité partagée par tous les directeurs et hauts fonctionnaires de la FAO, qui ont la responsabilité de veiller à ce que le personnel et les équipes qui sont placés sous leur supervision soutiennent les priorités convenues. Nous avons noté que la mobilisation des ressources a fait l'objet d'efforts importants aux niveaux national, sous-régional et régional afin que chaque mandat pertinent soit clairement exécuté à tous les niveaux de l'Organisation, et que ces efforts étaient renforcés par le principe de redevabilité consistant à *définir clairement les rôles et les responsabilités*. Ce principe est également appuyé par le cadre de contrôle interne de l'Organisation qui met l'accent sur le lien entre les *politiques générales et les outils de contrôle de la conformité existants et les rôles, responsabilités et obligations des directeurs et du personnel*.

B.2.1.6.1 Liens hiérarchiques et dépendances des acteurs de la mobilisation des ressources

152. Dans une organisation, il est toujours essentiel que les rôles et les responsabilités de chaque acteur soient clairement définis et décrits afin que l'obligation redditionnelle et la coordination soient en place. En ce sens, l'absence d'une approche coordonnée fondée sur des rôles et des responsabilités clairement définis peut déboucher sur des inefficacités, des incapacités, des écarts de performance et un allongement déraisonnable des processus opérationnels et, finalement, sur l'impossibilité de réaliser les objectifs opérationnels.

153. Nous avons appris que 22 groupes d'acteurs/bureaux participent aux activités de mobilisation de ressources de l'Organisation. Les intervenants sont ceux qui appartiennent au groupe de la gouvernance et des coordonnateurs, à l'équipe de direction exécutive chargée du suivi et à l'équipe spéciale de développement des activités, dont les principaux acteurs sont le Directeur général et les deux directeurs généraux adjoints. Compte tenu de la complexité des responsabilités en matière de mobilisation de ressources dans l'ensemble de l'Organisation, il est essentiel que les interdépendances, les lignes hiérarchiques et les responsabilités qui s'y rapportent soient clairement définies et communiquées. En outre, nous avons noté que les rôles et responsabilités d'OSP, du Bureau de la communication (OCC), d'OPC et d'OSD concernant la mobilisation des ressources étaient clairement présentés dans le bulletin DGB 2014/53, qui indique qu'ils ont des *rôles très importants à jouer pour favoriser la création de conditions propices à la mobilisation des ressources*. Nous avons noté également que les relations des bureaux avec les autres acteurs de la mobilisation de ressources n'avaient pas été précisées.

154. De même, nous avons examiné les fonctions des bureaux telles qu'elles sont décrites dans leurs pages intranet respectives et nous avons constaté, à l'exception d'OSP qui a défini les responsabilités en matière de mobilisation de ressources, que les fonctions correspondantes d'OCC, d'OPC, d'OSD n'étaient pas définies, notamment les lignes hiérarchiques et les interdépendances. En conséquence, les politiques actuelles ne permettaient pas de fournir des informations sur les relations de travail ou la chaîne de responsabilités entre la Division relations et mobilisation des ressources et le Département de l'appui aux programmes, le Conseil de suivi des programmes, l'équipe de direction exécutive chargée du suivi, les représentants régionaux, les représentants de la FAO et les points de contact pour la mobilisation des ressources. Nous avons également appris que deux bureaux régionaux avaient indiqué que si le portail d'aide à la mobilisation de ressources est utile car il décrit leurs rôles et responsabilités spécifiques, les efforts de mobilisation des ressources n'étaient ni systématiques ni encadrés par un mécanisme institutionnalisé clair. Certains bureaux régionaux ont même considéré qu'il était nécessaire de clarifier non seulement les rôles et les responsabilités du personnel spécialisé dans ce domaine, mais aussi les liens hiérarchiques en matière de mobilisation des ressources, du Directeur général et du Directeur général adjoint au Sous-directeur général, au Directeur et au fonctionnaire technique au Siège, dans les bureaux régionaux et les Représentations de la FAO. En outre, il apparaît nécessaire d'étudier la possibilité de créer un poste spécifique de chargé de la mobilisation des ressources au bureau régional en raison des contraintes liées au travail dans ce domaine, notamment en termes de capacités humaines dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays, et en même temps de fournir un appui plus systématique aux bureaux décentralisés sur les questions de mobilisation des ressources. Compte tenu de ce qui précède, les questions de savoir qui supervise qui, à qui faire rapport, à qui rendre directement des comptes et qui contrôle quoi méritent de trouver une réponse.

155. Nous admettons que la plus grande partie des rôles et responsabilités des responsables des processus de mobilisation de ressources ont été décrits mais nous pensons qu'ils devraient être plus complets et formels. En raison de la complexité et de l'étendue de la mise en œuvre de la mobilisation de ressources au sein de l'Organisation, il est essentiel que les interdépendances des rôles et des responsabilités soient clairement définies dans une structure où les obligations de rendre compte et les responsabilités sont délimitées.

156. Nous avons recommandé à la FAO de réfléchir aux rôles et responsabilités actuels de l'Organisation en matière de mobilisation de ressources et à leur interdépendance, de mettre en place une structure de mobilisation de ressources plus claire et mieux définie, et de l'étayer par des politiques et des pouvoirs officiels afin de s'assurer que la dynamique de la mobilisation des ressources soit en accord avec les principes de responsabilité et de contrôle interne de l'Organisation.

157. La nouvelle stratégie de mobilisation des ressources de l'Organisation présentera un *cadre de responsabilisation interne en matière de mobilisation des ressources*, qui définira clairement les rôles et les responsabilités relatifs à la mobilisation des ressources au niveau des pays, des régions et du Siège.

B.2.1.6.2 Responsabilisation et capacité de la Division relations et mobilisation des ressources en ce qui concerne l'utilisation des ressources humaines hors fonctionnaires et le complément qu'elles représentent pour les effectifs actuels

158. Nous avons noté que la Division relations et mobilisation des ressources est organisée en trois équipes principales, à savoir *l'unité de la gestion des partenariats pour les ressources (PSRP)* ainsi que *l'appui administratif de l'unité PSRP*, *l'unité chargée des activités de promotion et de diffusion*, ainsi que *de l'établissement de rapports (PSRR)* et *l'équipe spéciale de développement des activités (PSRB)*. Ces équipes rendent compte au *Bureau du directeur (PSRD)*. En novembre 2019, la structure des effectifs de PSR comprenait un total de 63 personnes, dont 25 sont des fonctionnaires et les 38 autres (60 pour cent) sont du personnel hors fonctionnaires.

159. Nous avons constaté que 29 consultants occupaient des postes importants, notamment ceux de *spécialiste du développement des activités*, de *spécialiste de l'établissement de rapports*, de *coordonnateur*, d'*analyste de données*, d'*analyste financier*, de *spécialiste du programme* et de *spécialiste de la gestion des risques*. Leurs mandats indiquent que leurs fonctions consistent notamment à effectuer la *clôture opérationnelle et financière de tous les projets financés par le Mécanisme d'appui aux programmes multidonateurs de la FAO et considérés comme achevés dans le GRMS*; et de *veiller à ce que l'espace de travail et le site internet des initiatives multipartites soient fonctionnels*. Par ailleurs, un consultant qui est nommé agent de liaison avec les partenaires et consultant chargé de la mobilisation des ressources assure, notamment, la *liaison avec les pays donateurs pour le portefeuille qui lui a été attribué afin de résoudre les questions liées au respect des règles par les donateurs tout au long du cycle de vie de leur projet*, *coordonne la négociation des partenariats, des accords de financement, des propositions de projet et des conditions qui s'y rapportent avec les pays donateurs*. Les contrats des consultants ont une durée de quatre mois à un an. Conformément à la politique de la FAO, ils ne sont pas traités par le Système de gestion et d'évaluation de la performance (PEMS). Le choix fait par la Division relations et mobilisation des ressources d'employer des ressources humaines hors fonctionnaires pourrait être imputable à des contraintes budgétaires visant à faire des économies, car la nature des entrées de fonds dans

toute organisation est imprévisible. On sait cependant que l'emploi de ressources humaines hors fonctionnaires est de nature précaire car la plupart de ces collaborateurs effectuent le travail d'un fonctionnaire de la FAO. Il apparaît donc nécessaire, à ce titre, d'effectuer une surveillance et une évaluation plus rigoureuses du travail qu'ils effectuent.

160. En ce qui concerne l'emploi de ce type de ressources de 2018 à novembre 2019, notre analyse a révélé que sur les 87 membres du personnel non-permanent engagés au début de l'année fiscale 2018, seuls 8 ont continué à travailler à la FAO, tandis que 35 ont quitté l'Organisation en 2018 et 22 en 2019 en raison de la résiliation de leur contrat. S'agissant de l'équipe spéciale de développement des activités (PSRB), nous avons constaté que sa fonction englobait un large éventail d'activités, notamment le suivi du portefeuille de développement des activités et des engagements avec les partenaires fournisseurs de ressources, les bureaux décentralisés, les départements techniques et les équipes chargées des programmes stratégiques, ainsi que la direction d'initiatives de modélisation d'activités dans la conception de programmes, la création de partenariats et la collecte de fonds. Compte tenu de l'ampleur des travaux de l'équipe spéciale par rapport à son effectif actuel, il existait un déséquilibre évident qui pouvait entraîner des inefficacités du processus et une exposition au risque d'affaiblissement des capacités.

161. À première vue, la FAO réalise des économies en employant des consultants mais les coûts du réapprentissage et du réenseignement des connaissances peuvent être beaucoup plus élevés, à long terme, en raison de la nature temporaire de l'emploi par rapport aux mouvements de personnel. La Division relations et mobilisation des ressources avait reconnu que la structure actuelle présentait plusieurs risques pour la FAO, notamment *la perte de la mémoire et des capacités institutionnelles, le risque d'un programme axé sur les partenaires financiers, les risques financiers et juridiques et les risques de perte de réputation, ce qui fait écho au rapport du MOPAN sur la performance de la FAO pour 2017-2018 et au rapport du CCI de 2012 (JIU/REP/2012/5)*. En ce qui concerne l'équipe spéciale de développement des activités, la Division a noté qu'il s'agit d'une nouvelle fonction qui devrait donner à l'ensemble de la FAO une direction plus stratégique et à long terme grâce à un financement plus approprié.

162. **Nous avons recommandé à la FAO de procéder à un examen du modèle de dotation en personnel et des besoins de la division portant sur les relations en matière de responsabilité et les vulnérabilités du contrôle interne afin de s'assurer que les risques opérationnels connexes sont gérés et que l'efficacité et l'efficience des processus de travail sont améliorées.**

163. La Division relations et mobilisation des ressources est convaincue que la capacité de mobilisation des ressources de la FAO doit être renforcée et que les fonctionnaires relevant du Programme ordinaire sont un élément décisif pour créer une division chargée de la mobilisation des ressources encore plus fonctionnelle, durable et stratégique capable d'assurer la viabilité financière de l'Organisation.

B.2.1.7 Gestion des risques dus à la mobilisation des ressources

164. À sa cent trente-cinquième session, le Comité financier a approuvé l'adoption des normes 31000 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), et a examiné les enseignements et les pratiques de référence présentés dans le rapport du CCI ainsi que les recommandations du rapport Deloitte, afin d'officialiser l'intégration de la gestion des risques dans l'Organisation. Un extrait de la vision de la FAO en matière de gestion des risques a

également été repris dans le Plan d'action immédiate (PAI) 12, à savoir *mettre en œuvre une gestion des risques de l'Organisation dirigée en interne, et concevoir un modèle approprié pour élaborer un cadre de gestion des risques adapté aux besoins*. Le cadre de la gestion des risques de l'Organisation doit comprendre des éléments clés qui portent sur les objectifs, la stratégie, les procédures de gestion des risques, le suivi et l'établissement de rapports, et ne pas exclure la mobilisation des ressources.

B.2.1.7.1 Mobilisation des ressources: le risque au niveau de l'Organisation

165. Nous avons noté que le registre des risques pour l'Organisation de mai 2019 prévoit que la mobilisation des ressources est associée au risque n° 5 et indique que *les progrès dans un ou plusieurs domaines prioritaires du Programme de travail de la FAO sont gravement compromis parce que la mobilisation des ressources ne génère pas de fonds suffisants*. La première phrase «*Les progrès réalisés dans un ou plusieurs domaines prioritaires du Programme de travail de la FAO sont gravement compromis*» peut être considérée comme faisant référence au risque lui-même, tandis que la phrase suivante «*La mobilisation des ressources ne parvient pas à générer des fonds suffisants*» renvoie au facteur qui est à l'origine de ce risque. En ce sens, le facteur de risque est devenu un fait observé qui est censé découler d'une analyse complète du contexte établi pour la détection du risque. Un autre scénario peut être élaboré à partir de l'énoncé du risque n° 5, qui indique que la première phrase fait référence à l'impact et la deuxième phrase au risque. Ces diverses hypothèses ne peuvent être posées que si la FAO peut définir clairement les activités de son processus de gestion des risques, notamment la contextualisation, l'évaluation et la notification des risques.

166. Dans le même journal des risques de l'Organisation, nous avons noté que la FAO avait recensé 10 *causes potentielles* d'un risque n° 5 et observé que certaines des définitions nécessitaient des éclaircissements supplémentaires. Par exemple, nous avons relevé qu'une *cause potentielle* repose sur une autre cause fondamentale. On peut dès lors se demander ce que doivent être la cause fondamentale potentielle et l'effet induit. On peut se demander également à ce propos si la *cause potentielle* est bien la cause potentielle de tout, notamment si les manifestations du risque apparaissent dans l'ordre chronologique. La manière dont les causes potentielles ont été définies montre également que les orientations spécifiques suivies ne garantissent pas l'uniformité des définitions puisque l'accent est clairement mis sur les éléments de base de la définition du risque que sont le facteur de risque, la cause fondamentale, le risque lui-même et les conséquences ou l'impact du risque. Ces informations sont essentielles, notamment lorsque les risques détectés seront évalués et éventuellement traités. Nous avons également examiné les *mesures d'atténuation supplémentaires* qui étaient censées traiter les 10 causes potentielles du risque n° 5. Nous avons déterminé ce qui suit: a) le nombre de mesures d'atténuation ne correspond pas aux causes potentielles identifiées; sur 10 causes potentielles, 8 causes peuvent faire l'objet de mesures d'atténuation et 2 ne le peuvent pas; b) peu de mesures d'atténuation peuvent être clairement mises en correspondance avec les causes potentielles identifiées et d'autres sont difficiles à attribuer à une seule cause potentielle; et c) on a eu l'impression que les mesures éventuelles visent à traiter deux ou plusieurs causes potentielles, ce qui peut, le cas échéant, compliquer la mesure des risques résiduels.

B.2.1.7.2 Processus de gestion des risques liés à la mobilisation des ressources

167. Nous avons observé que la Division relations et mobilisation des ressources appliquait la gestion des risques et avait participé au *processus d'établissement du journal des risques de l'Organisation et de plusieurs mesures d'atténuation dans le journal des risques*. Nous avons

également été informés par la Division qu'elle avait procédé à une évaluation des risques en 2018 pour préparer sa transformation et qu'elle avait présenté plusieurs documents *qui permettent de mieux comprendre les risques de la mobilisation des ressources mais qui ne constituent pas des documents d'analyse des risques*. Or les documents en question ont servi de base à l'établissement du journal des risques de l'Organisation. Nous avons également noté que les principes de base de la détection des risques reprenaient les conclusions d'une série d'entretiens avec la FAOR, du rapport MOPAN 2017-2018 et de l'aperçu de la stratégie de mobilisation des ressources de la FAO pour 2018-2021. Nous n'avons cependant pas été informés de la façon dont ces documents ont été analysés pour détecter les risques. Nous avons néanmoins constaté que les documents utilisés pour la détection des risques n'ont servi à détecter que les risques pour l'Organisation, lesquels ne représentent qu'une seule catégorie de risques: les risques stratégiques. L'exercice n'a manifestement pas permis de déterminer les risques opérationnels, fiduciaires et financiers, qui auraient pu compléter le profil de risque de la mobilisation des ressources. De plus, nous avons été informés que le risque n° 5 avait été défini principalement sur la base des contributions de PSR, dont plusieurs *suggestions* ont été prises en *compte*. Or la détection des risques ne peut pas se résumer à des suggestions. Une procédure formelle doit être suivie.

168. En outre, nous avons noté qu'une partie des obligations en matière de gestion des risques figurant dans le *guide succinct de la gestion du risque* de la FAO concerne la création des registres des risques à tous les niveaux de l'Organisation, y compris dans les divisions telles que PSR. En octobre 2019, OSP a envoyé un courrier électronique détaillant les instructions relatives à la gestion des risques pour l'année. Nous avons noté que ce courrier indiquait que des registres des risques commenceraient à être créés dans tous les bureaux de la FAO dans le monde, suite à une série de séances d'information et de réunions visant à présenter les prochaines étapes du renforcement de la gestion des risques à la FAO. Toutefois, dans le cadre de nos contacts avec PSR et OSP, nous avons été informés que deux guides de gestion des risques qui avaient été publiés antérieurement seraient améliorés. Dès lors, l'objectif du *guide succinct* actuel sur la gestion des risques est de simplifier le processus à mesure que la FAO continue d'élaborer des orientations actualisées et plus précises pour aller de l'avant.

169. Nous insistons sur le fait que les niveaux de maturité des risques se construisent au fil du temps et en cours de route et qu'il faut s'attendre à des difficultés, notamment l'incompréhension de la valeur des initiatives lancées en matière de gestion des risques, le coût du temps passé par l'encadrement et une mise en œuvre lente et confuse qui entrave l'agilité opérationnelle, pour gérer le changement. Ces difficultés ne doivent pas cependant dissuader l'Organisation d'aller de l'avant.

170. **Nous avons recommandé que la FAO collabore étroitement avec OSP pour veiller à ce que son processus de gestion des risques liés à la mobilisation des ressources soit plus formel et mieux étayé par des documents, compte tenu des exigences normatives en vigueur, de sorte que les risques soient recensés et évalués de manière optimale afin de faire progresser son niveau de maturité en matière de gestion des risques et d'optimiser la valeur attendue.**

171. La nouvelle stratégie de mobilisation des ressources de l'Organisation signalera que OSP aidera PSR dans l'analyse et la gestion des risques.

B.2.2 Examen de la fonction d'évaluation

172. Le système des Nations unies a toujours reconnu la valeur de la fonction d'évaluation dans la promotion de l'apprentissage et de la responsabilité. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 montre que les données, le suivi et l'évaluation jouent un rôle clé dans les processus de suivi et d'examen des travaux du Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable dans tous les pays concernés. Face à l'évolution du contexte de l'évaluation, le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation a publié en juin 2016 la version actualisée du document Normes et règles d'évaluation, qui remplace sa version de 2005. La nouvelle version continue d'être aussi pertinente pour orienter et renforcer les pratiques d'évaluation.

B.2.2.1 Politique d'évaluation

173. Nous avons noté qu'une Évaluation indépendante de la fonction d'évaluation de la FAO avait été réalisée en 2016, dont il est ressorti que la *Charte du Bureau de l'évaluation de la FAO* était un document dépassé et devait être remplacée par une «politique d'évaluation» pour la FAO, à mettre en œuvre au cours du premier semestre de 2017. Cette recommandation a été formulée six ans après la publication de la Charte, qui date donc aujourd'hui d'une dizaine d'années, période durant laquelle de nombreux changements ont été apportés au monde de l'évaluation. Néanmoins, à ce jour, la Charte n'a pas encore été remplacée. Sur la base du cadre général de l'évaluation à la FAO tel qu'il ressort de la *Charte du Bureau de l'évaluation de la FAO*, nous avons établi que la Charte présentait les caractéristiques fondamentales d'une politique d'évaluation telle que l'envisageait le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE). Toutefois, aujourd'hui une telle politique ne serait pas conforme aux normes et règles les plus récentes établies par le GNUE, dans la mesure où les changements transformationnels importants en matière d'évaluation qui ont été introduits à la FAO au cours des dix dernières années doivent être pris en compte, à savoir:

- a. La politique d'évaluation actuelle de la FAO a été définie sur la base de l'édition 2005 des Normes et règles d'évaluation du GNUE, dans laquelle n'étaient énoncés que cinq principes directeurs en matière d'évaluation, alors que dans l'édition 2016 ont été ajoutées trois normes générales et quatre normes institutionnelles applicables, dont il faudra tenir compte lors de l'élaboration d'une politique d'évaluation actualisée.
- b. La politique d'évaluation de la FAO définit trois types d'évaluations, à savoir: i) les évaluations destinées aux organes directeurs, ii) les évaluations par pays et iii) les évaluations de programmes et de projets individuels, généralement financés par des ressources extrabudgétaires. Des documents officiels les plus récents il ressort que la FAO classe les évaluations en quatre catégories: i) les évaluations thématiques et stratégiques, ii) les évaluations de programmes de pays, iii) les évaluations de projets/programmes et iv) les évaluations conjointes. Les différences qui existent dans les nomenclatures et les descriptions peuvent être source de confusion pour les parties prenantes et donner lieu à des attentes divergentes; dès lors, il est impératif d'assurer la clarté et la cohérence.
- c. Les fonctions et responsabilités du Bureau de l'évaluation (OED) ont été considérablement réduites suite à la publication de deux documents importants intéressant l'évaluation à la FAO, à savoir: d'une part, le Manuel de l'évaluation de

projet pour les bureaux décentralisés (2019), qui définit les responsabilités en matière d'évaluation qui incombent aux responsables du budget dans les bureaux de pays, les bureaux sous-régionaux et les bureaux régionaux de la FAO, ainsi que dans les services techniques et autres unités chefs de file ne relevant pas d'OED, au Siège; et d'autre part, la politique de la FAO relative au financement de l'évaluation des initiatives financées par des contributions volontaires (2013), qui introduisait de nouveaux acteurs dans le domaine de l'évaluation. Dans ce cas, une définition précise des responsabilités s'avère donc nécessaire, dans la mesure où l'exercice de la fonction d'évaluation ne se limite pas à la réalisation en soi de l'évaluation, mais s'étend aussi à d'autres activités concernant, entre autres, les dispositions relatives à l'évaluation et au suivi.

- d. En 2010, la FAO a adopté le système des *deux comptes communs d'affectation spéciale*, institués pour recevoir les fonds destinés à l'évaluation: l'un pour les projets d'urgence et de relèvement, l'autre pour les projets de coopération technique pour le développement, y compris l'appui au programme pour les activités normatives. Le dispositif a été modifié en 2013 lorsque l'Organisation a introduit de nouvelles politiques et procédures pour l'affectation de ressources financières à l'évaluation de toutes les initiatives de la FAO financées par des contributions volontaires. Les deux comptes d'affectation spéciale, placés sous la responsabilité d'OED, avaient été fusionnés de manière à constituer un fonds fiduciaire unique pour l'évaluation. Sur le papier, la FAO continue néanmoins de fonctionner sur la base des deux fonds d'affectation spéciale pour l'évaluation.
- e. La politique d'évaluation de la FAO ne s'accompagne d'aucune politique en matière de divulgation des résultats des évaluations, dans la mesure où tous les rapports d'évaluation doivent être considérés comme des documents publics.
- f. La politique d'évaluation ne définit pas le cadre relatif aux évaluations décentralisées, alors que la FAO avait déjà publié son manuel de l'évaluation de projet pour les bureaux décentralisés.

174. Il ressort de ce qui précède que les politiques sont en substance à la fois des documents et des mécanismes de contrôle. Le GNUE recommande que chaque organisation mette au point une politique d'évaluation bien définie, précisant par ailleurs que, tout en tenant compte des besoins spécifiques de l'organisation concernée, *la politique d'évaluation doit expliciter l'objectif, les notions, les règles et l'usage de l'évaluation au sein de l'organisation; le cadre institutionnel ainsi que les rôles et responsabilités; les mesures prises pour garantir l'indépendance de l'évaluation et la reddition des comptes; [et] le cadre relatif aux évaluations décentralisées, le cas échéant.* Le GNUE recommande également que la politique d'évaluation soit approuvée par l'organe directeur de l'organisation et qu'elle soit révisée et actualisée périodiquement. Cependant, la conception d'une politique efficace – dans le cas présent, celle de la politique d'évaluation de la FAO –, tient à la capacité d'induire les changements nécessaires en fonction des attentes. S'agissant à la fois d'un document et d'un mécanisme de contrôle, une politique d'évaluation doit permettre d'exercer un contrôle sur la conduite d'une activité d'évaluation, y compris sur la structure de gouvernance nécessaire à l'obtention de résultats concrets. Il faut souligner que, de par sa fonction de contrôle, une politique doit être efficace sur deux plans, différents mais connexes: la conception et l'efficacité de fonctionnement. Il est toujours logique et justifié que la mise en œuvre d'une politique soit tout aussi efficace que sa conception même.

175. Nous avons recommandé que la FAO actualise sa politique d'évaluation pour faire en sorte que les Normes et règles d'évaluation en vigueur et les conditions opérationnelles et initiatives actuelles soient prises en compte en vue de renforcer encore davantage l'adhésion à la politique d'évaluation et de mieux préciser les responsabilités correspondantes.

176. La Direction a fait observer qu'elle s'était déjà engagée à présenter une nouvelle politique globale à l'organe directeur en 2021 et nous avons pris note de cette évolution positive.

B.2.2.2 Indépendance organisationnelle/structurelle

177. Pour devenir pleinement indépendante et pouvoir donner toute la crédibilité voulue à ses résultats, la fonction d'évaluation des organisations doit satisfaire à des exigences d'indépendance sur lesquelles influent considérablement la structure de gouvernance de l'évaluation et l'environnement de contrôle interne. Considérée par les parties prenantes comme une fonction offrant une assurance, l'indépendance renforce ainsi la crédibilité de la fonction d'évaluation en termes d'autorité et de responsabilités. S'agissant de souligner l'importance de la fonction d'évaluation, l'Évaluation indépendante de la fonction d'évaluation de la FAO réalisée en 2016 a permis de constater que l'indépendance d'OED, et surtout son indépendance comportementale, était limitée; que l'indépendance organisationnelle d'OED était restreinte du fait de la conception des règles et d'un ensemble de pratiques; et que la Charte de l'évaluation pour OED était désormais un document dépassé.

B.2.2.2.1 Nomination du responsable du Bureau de l'évaluation

178. S'agissant du système des Nations Unies et afin de renforcer l'indépendance de la fonction d'évaluation, le Corps commun d'inspection (JIU/REP/2014/6) a formulé la recommandation selon laquelle, en ce qui concerne la nomination du responsable du contrôle interne, les organes délibérants de chaque organisation devraient décider que: *a) les candidats qualifiés seront identifiés sur la base d'une annonce de vacance de poste largement diffusée; b) les nominations feront l'objet de consultations et de l'approbation préalable de l'organe directeur; c) les cessations de service seront justifiées par une cause réelle et sérieuse et feront l'objet de l'examen et de l'approbation de l'organe directeur; d) le mandat, non renouvelable, sera d'une durée de cinq à sept ans, sans que le titulaire soit autorisé à compter sur un nouvel emploi au sein de la même organisation du système des Nations Unies à l'expiration de son mandat.*

179. Compte tenu de ce qui précède, l'examen des dispositions de la Charte de l'évaluation pour OED nous a permis de noter un certain nombre d'incohérences avec les recommandations formulées par le CCI. Nous avons constaté que la FAO ne disposait pas d'une politique spécifique pour le recrutement et la sélection du Directeur d'OED et que les dispositions suivies à cet égard étaient celles que prévoyait la Charte («Effectifs du Bureau de l'évaluation»). Nous avons également noté qu'un groupe composé de représentants du Directeur général et du Comité du Programme ainsi que de spécialistes de l'évaluation des institutions des Nations Unies examinait le mandat et les qualifications exigées pour ce poste. À partir de cet examen, un avis de vacance de poste est préparé et largement diffusé, puis une liste des candidats qualifiés, à convoquer pour un entretien, est établie. Suite à une procédure de mise en concurrence, la liste des candidats retenus pour le poste de Directeur de l'évaluation est soumise

au Directeur général, auquel il revient de procéder à la nomination. La participation de l'organe légiférant, par l'intermédiaire du Comité du Programme en sa qualité de membre du groupe de recrutement, se limite à l'examen des candidats et à la formulation de recommandations finales. Cependant, étant donné qu'il y a rarement un seul candidat recommandé et que la décision finale revient au Directeur général, à sa discrétion, la question soulevée par le CCI *à propos du leadership de la fonction d'évaluation et de son rôle direct dans le renforcement de la crédibilité et de la confiance parmi les diverses parties prenantes* demeure entière. De plus, la recommandation du CCI selon laquelle la nomination du chef du service de l'évaluation doit faire l'objet de consultations et être soumise à l'approbation de l'organe directeur, n'était pas suivie. Cette lacune nuit à l'impartialité dont le responsable du Bureau de l'évaluation doit faire preuve.

180. S'agissant des conditions applicables au poste de responsable de la fonction d'évaluation, le CCI a recommandé l'établissement d'un mandat, non renouvelable, d'une durée de cinq à sept ans, sans que le titulaire soit autorisé à compter sur un nouvel emploi au sein de la même organisation du système des Nations Unies à l'expiration de son mandat. De l'avis des inspecteurs du CCI, cette politique fondée sur un seul mandat non renouvelable est considérée comme conférant une plus grande indépendance qu'un mandat renouvelable. Ces modalités doivent être mises en place, mais elles n'ont pas encore été adoptées par la FAO. Les dispositions de la Charte de l'évaluation de 2010 demeurent applicables et prévoient la possibilité de reconduire le mandat une seule fois pour une période de quatre ans, sans que le titulaire puisse être nommé à un autre poste au sein de la FAO, ni recruté en qualité de consultant pendant une période d'un an suivant l'expiration ou la résiliation de son contrat. Par ailleurs, s'agissant de la résiliation du contrat du Directeur du Bureau de l'évaluation, nous avons pu constater que la décision était encore laissée à la discrétion du Bureau du Directeur général (ODG), après consultation du Comité du Programme, et cela sans qu'aucune justification ou raison ne soit requise. Ces modalités ne vont pas dans le sens de la recommandation du CCI, selon laquelle les cessations de service seront justifiées par une cause réelle et sérieuse et feront l'objet de l'examen et de l'approbation de l'organe directeur.

181. La Charte de l'évaluation a été adoptée en 2010 et près de dix ans plus tard, l'Organisation n'a apporté aucune modification ni amélioration à ce document afin de tenir compte de l'évolution de la fonction d'évaluation au sein du système des Nations Unies. Même dans le rapport du Comité du Programme sur l'évaluation de la fonction d'évaluation de la FAO, il est reconnu que la Charte de l'évaluation est déjà un document dépassé et qu'elle ne constitue pas une politique d'évaluation. Le fait que les recommandations du CCI concernant la nomination du responsable du Bureau de l'évaluation n'aient pas été prises en compte par la FAO contribue également à affaiblir l'indépendance structurelle d'OED. Face à un tel enjeu quant au maintien de l'indépendance, la FAO doit faire le point sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas lors de la nomination du responsable d'OED et de l'établissement de son mandat, s'agissant de préserver l'indépendance, l'intégrité et la fiabilité de la fonction.

182. Nous avons recommandé que la FAO, compte tenu des recommandations faisant autorité, travaille en étroite collaboration avec son organe directeur et réexamine les dispositions de sa Charte relative au recrutement, à la nomination et à la résiliation du contrat du Directeur du Bureau de l'évaluation, afin d'instaurer des garanties de procédure qui permettent d'améliorer l'indépendance de cette fonction et de préserver les intérêts de l'Organisation.

183. Le Bureau de l'évaluation a indiqué qu'il fallait, en premier lieu, que certains éléments des recommandations soient mis en œuvre par l'organe directeur et/ou par la Direction. En effet, OED n'est pas en mesure de prendre à lui seul toutes les décisions requises pour donner suite aux recommandations. Le cas échéant, nous pourrions formuler des propositions pertinentes à l'intention de l'organe directeur et de la Direction. Par ailleurs, l'exercice biennal en cours 2020-2021 est une période de transition en ce qui concerne la fonction d'évaluation de la FAO. Une nouvelle politique d'évaluation devrait être élaborée et présentée à l'organe directeur, pour approbation, vers la fin de 2021. OED participera également à la mise en œuvre du plan de décentralisation, qui prévoit une période de transition de deux ans. La mise en œuvre intégrale des recommandations devrait donc commencer à partir du prochain exercice biennal 2022-2023.

B.2.2.3 Indépendance structurelle

184. Nous avons noté que la Charte du Bureau de l'évaluation de la FAO établissait clairement que la fonction d'évaluation devait être protégée de toute influence indue de la part de la Direction, ses ressources financières et humaines faisant l'objet d'un contrôle indépendant, tout comme l'évaluation professionnelle de son personnel. De notre analyse de l'indépendance organisationnelle/structurelle d'OED, il ressort que le Bureau rend compte à la fois au Directeur général et au Conseil par l'intermédiaire du Comité du Programme. Le Bureau de l'évaluation est une entité distincte de celles qui sont directement responsables de la mise en œuvre des politiques et opérations qui sont évaluées, mais il n'est pas encore pleinement indépendant du fait de l'existence d'une seconde ligne hiérarchique avec le Directeur général. Le rapport issu de l'Évaluation indépendante de la fonction d'évaluation de la FAO de 2016 indiquait qu'une marge de progression était possible, en termes d'indépendance, au niveau de la structure de gouvernance pour OED, de la double ligne hiérarchique et des restrictions budgétaires.

185. Notre étude a révélé que l'indépendance structurelle d'OED demeurerait limitée au niveau du recrutement et de la sélection du personnel du Bureau et quant aux décisions relatives aux voyages du Directeur d'OED. En effet, OED ne dispose pas d'une politique et d'une procédure de recrutement et de sélection qui lui soient propres. Le Directeur d'OED et la division Ressources humaines (CSH) conviennent de la stratégie applicable s'agissant du recrutement aux postes vacants, de la mobilité du personnel, du fichier relatif aux postes du cadre organique ou encore du processus de recrutement par mise en concurrence, mais le lancement d'un avis de vacance de poste est encore subordonné à l'autorisation et à l'approbation du Directeur général. Par ailleurs, nous avons été informés que la participation du Bureau de l'évaluation au processus de recrutement et de sélection par mise en concurrence se limitait à l'examen de la description de poste, pouvant être complété par l'utilisation de profils d'emploi types ou l'établissement d'une liste préliminaire de candidats. Le Directeur d'OED n'intervient pas dans la sélection des candidats à inscrire sur la liste restreinte dont le candidat retenu sera issu, car la décision finale revient au Directeur général, mais une participation plus concrète d'OED est requise pour les postes financés par le Fonds d'affectation spéciale pour l'évaluation, ce qui semblait néanmoins encore insuffisant au regard de la Norme 13 du GNUE: *la gestion des ressources humaines et financières affectées à l'évaluation doit revenir au chef de l'évaluation, à qui il incombe de veiller à ce que cette fonction soit exercée par un personnel possédant des compétences requises, conformément au référentiel de compétences* [du GNUE].

186. S'agissant du recrutement de consultants, nous avons constaté que le Bureau de l'évaluation pouvait recruter sans autorisation préalable tout candidat figurant dans le fichier d'OED, à l'exception des consultants de catégorie A. Dans ce dernier cas, l'autorisation du

Bureau du Directeur général est requise pour chaque nouveau recrutement, même si le consultant retenu est recruté pour deux contrats consécutifs, chargé de tâches similaires et rétribué selon le même tarif. Le Bureau de l'évaluation a affirmé que la disposition selon laquelle l'approbation du Sous-Directeur général concerné était requise s'agissant de déterminer les consultants de catégorie A, était en contradiction avec le paragraphe 34 de la Charte. CSH a répliqué que, dans la mesure où le Directeur d'OED était responsable du recrutement et de l'utilisation des ressources, cette même responsabilité revenait aussi au Directeur général, auquel le Directeur d'OED devait rendre compte directement; que l'approbation ne s'appliquait qu'à la catégorie et à la rémunération du consultant proposé, et non pas au choix des consultants ni au mandat relatif aux tâches pour lesquelles ceux-ci sont recrutés; et que l'indépendance requise du Bureau de l'évaluation était ainsi dûment préservée. Cependant, s'il est vrai que le paragraphe 1.7 de la Section 317 du Manuel administratif de la FAO porte uniquement sur la détermination de la catégorie et la rémunération du consultant proposé, l'approbation que doit donner le Directeur général semble constituer un contournement indirect de l'indépendance dont jouit OED s'agissant de la sélection de ses évaluateurs et/ou de la définition de leur mandat. L'approbation du Directeur général tient lieu de consentement ou feu vert donné au recrutement; si celle-ci fait défaut, CSH ne poursuivra pas le processus de recrutement de l'évaluateur retenu et OED devra sélectionner un autre consultant.

187. Concernant l'indépendance budgétaire du Bureau de l'évaluation, nous avons cru comprendre que le Directeur d'OED travaillait en collaboration avec le Directeur du Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP) aux fins de l'élaboration d'une proposition de budget pour la création d'un poste D-1, proposition que l'ancien Directeur général avait rejetée en vertu de l'engagement pris de ne pas augmenter le nombre de postes D-1. S'agissant des voyages du Directeur d'OED, la contrainte de devoir obtenir l'autorisation du Directeur général pour tous les déplacements est toujours présente et constitue en soi une forme d'ingérence indirecte dans la gestion des ressources financières allouées à OED. Le Bureau de l'évaluation nous a informés que, lors de la rédaction de la Charte, le modèle de la double ligne hiérarchique avait été proposé dans le but de faciliter une transition en douceur vers une pleine indépendance. La Charte reste vague quant aux lignes hiérarchiques entre OED et le Directeur général, ce qui ouvre la voie à des interprétations diverses. De ce fait, quelques cas d'ingérence au niveau de l'évaluation ont été constatés sous l'ancienne Direction et la double ligne hiérarchique a donc parfois eu une incidence sur l'indépendance de la fonction d'évaluation. De plus, nous avons été informés que, de l'avis du Bureau de l'évaluation, que nous partageons, l'indépendance fonctionnelle d'OED pourrait être renforcée par l'établissement d'une ligne hiérarchique unique entre le Bureau et les organes directeurs. Ces nouvelles modalités devraient être subordonnées à une définition claire des responsabilités du Directeur d'OED envers le Directeur général quant à l'utilisation du budget de la division, et à la condition impérative de consulter le Directeur général et de procéder aux évaluations dont celui-ci a besoin.

188. Le renforcement supposé de l'indépendance du Bureau de l'évaluation moyennant l'élimination des restrictions et contraintes évoquées plus haut aurait dû se concrétiser depuis longtemps, la date cible ayant été fixée au mois de septembre 2017. Nous insistons sur le fait que l'indépendance structurelle d'OED constitue à la fois le fondement et la garantie de sa liberté de réaliser des évaluations et d'en communiquer les résultats à l'organe directeur. Les limitations qui pèsent sur les décisions du Directeur d'OED peuvent compromettre cette liberté. Nous avons été informés que, marquant une étape importante dans la bonne direction, OED envisage d'élaborer une politique d'évaluation globale, ce qui permettra de traiter la question de l'indépendance fonctionnelle du Bureau, de définir clairement la ligne hiérarchique et de

préciser les responsabilités du Directeur d'OED. Une indépendance entamée dévalorise les principes de la FAO en matière d'évaluation, ainsi que les attentes qui leur sont attachées. Constituant une troisième ligne de défense importante pour améliorer l'efficacité des opérations, le Bureau de l'évaluation donne à l'organe directeur de la FAO l'assurance du bon fonctionnement des deux premières lignes de défense. Nous tenons à souligner que, comme le précise le GNUE, l'indépendance de l'évaluation est essentielle à sa crédibilité; et qu'elle influence la manière dont l'évaluation est utilisée et garantit aux évaluateurs impartialité et liberté face à toute pression éventuelle, tout au long du processus d'évaluation. Le chef de l'évaluation doit jouir de l'indépendance nécessaire pour pouvoir directement commander, produire, publier et diffuser au public des rapports d'évaluation dont la qualité a été vérifiée comme il se doit, sans subir l'influence indue d'une quelconque partie.

189. Nous avons recommandé que la FAO travaille en étroite collaboration avec son organe directeur et évalue le degré d'indépendance structurelle de ses activités afin de définir clairement ses lignes hiérarchiques et le cadre régissant les relations entre la Direction et la fonction d'évaluation, sans préjudice de son indépendance, en particulier pour ce qui est de la gestion des ressources financières et humaines qui lui sont allouées, l'objectif étant d'améliorer la crédibilité et la valeur de la division.

190. Le Bureau de l'évaluation souscrit sans réserve à cette recommandation et en tiendra compte dans sa proposition relative à une nouvelle politique d'évaluation. Cet aspect de la politique exige des consultations approfondies avec l'organe directeur et la Direction, dans la mesure où OED ne peut pas prendre de décisions concernant sa propre indépendance. Il est utile de maintenir des liens étroits avec la Direction. Par conséquent, si les doubles lignes hiérarchiques sont conservées, leur définition doit être claire et précise. Par ailleurs, OED comprend la préoccupation de la Direction concernant la responsabilité globale de l'utilisation des ressources, ainsi que du respect des règles et règlements et autres directives générales, dont est investi le Directeur général. Par conséquent, bien qu'OED souscrive sans réserve aux recommandations visant à le rendre indépendant d'un point de vue structurel, il prévoit de proposer un mécanisme qui lui permettrait de rendre pleinement compte de l'utilisation de ses ressources, y compris s'agissant des résultats, du recrutement de membres du personnel et de consultants, et d'autres aspects opérationnels. Ce mécanisme pourrait prendre la forme d'un rapport biennal qui serait présenté à l'organe directeur et/ou à la Direction.

B.2.2.4. Gestion de la stratégie

191. Dans la chaîne de résultats de la FAO, les résultats sous forme de produits représentent la principale contribution de l'Organisation aux résultantes, dont ils déterminent ainsi pleinement la concrétisation. Guidée par le Plan à moyen terme (PMT), la FAO entreprend alors de définir son Programme de travail et budget (PTB) qui présente *les priorités programmatiques et les cadres de résultats, y compris les coûts et les ressources à mobiliser, sous forme de contributions ordinaires et de contributions volontaires*. La mise en œuvre du PTB requiert l'élaboration de stratégies et plans de travail spécifiques aux différents niveaux de l'Organisation, y compris les plans de travail individuels du personnel. Par les efforts ainsi déployés, la FAO avait confirmé l'existence d'un système de gestion de la stratégie – s'agissant de mener une analyse stratégique et de demander l'autorisation des États Membres, de procéder aux travaux d'élaboration, de traduction, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation nécessaires et de s'adapter aux changements à mesure qu'ils se produisent. La gestion de la stratégie de la FAO met également en avant les dépendances entre chacune de ces phases.

B.2.2.4.1 Planification stratégique

192. S'agissant de la fonction d'évaluation à la FAO, la gestion de la stratégie devrait être fondée sur la politique de l'Organisation en matière d'évaluation, qui énonce les principes d'évaluation, alors que la stratégie d'évaluation définit les résultantes concrètes, les objectifs d'étape et les cibles relatives à la mise en application de ces principes. La stratégie d'évaluation permet également de concrétiser et de faciliter l'application de la politique d'évaluation. Ancrée dans la politique d'évaluation, la stratégie contribue à faire de l'évaluation un outil de gestion essentiel pour améliorer la reddition de comptes, promouvoir l'apprentissage organisationnel et la gestion des connaissances et éclairer les processus décisionnels. Nous avons noté que l'une des recommandations contenues dans le rapport issu de l'Évaluation indépendante de la fonction d'évaluation de la FAO de 2016 invitait la FAO à élaborer une stratégie et un plan d'action pour 2017-2019 afin de renforcer l'apprentissage et la reddition de comptes. Suite à cette recommandation, le Bureau de l'évaluation a élaboré une stratégie et un plan d'action pour 2017-2018, qui ont été présentés au Comité du Programme le 31 mars 2017. Nous avons cependant constaté qu'aucun document relatif à la stratégie et au plan d'action d'OED n'avait été élaboré pour l'exercice biennal suivant. OED a expliqué que l'élaboration de la stratégie et du plan d'action pour 2017-2018 était une opération ponctuelle visant uniquement à donner suite à l'examen de la fonction d'évaluation et que le Bureau avait déjà présenté le rapport intermédiaire correspondant au Comité du Programme.

193. Nous avons présumé que la position d'OED faisait écho à la conclusion à laquelle le Corps commun d'inspection (CCI) était parvenu en 2012, à savoir que *dans l'ensemble du système des Nations Unies, des plans stratégiques avaient été élaborés de façon ponctuelle en réponse à des demandes formulées par les organes directeurs ou au sein même des organisations*. À cet égard, le CCI a également souligné dans son rapport que *la planification stratégique n'était pas un phénomène de mode* et que les stratégies n'étaient jamais des documents statiques. Il a précisé que *la planification stratégique [aidait] un organisme à opérer des choix et à réagir à toutes les pressions liées à l'émergence de nouvelles thématiques et de nouveaux besoins et mandats*, et que *la planification stratégique [était] le processus par lequel une organisation [définissait] ses objectifs à moyen et à long terme ainsi que les plans des ressources nécessaires pour les atteindre*. De l'avis des inspecteurs du CCI, les principaux éléments d'un plan stratégique efficace sont le champ d'application, le cadre temporel, le lien avec le budget et la prise de décisions. Dans ce contexte, nous avons examiné la stratégie et le plan d'action d'OED pour 2017-2018 et avons établi que les éléments fondamentaux d'un plan stratégique, à savoir les objectifs, les activités, les indicateurs, la cible, le cadre temporel et les données de référence, avaient tous été pris en compte dans le document. Néanmoins, nous avons constaté l'absence de toute déclaration ou proposition quant à la façon dont seraient financées les actions stratégiques à mettre en œuvre, et dans quelle mesure. Dans son document, OED prévoit notamment de mener plusieurs activités, telles que la révision d'un certain nombre de directives. Toutefois, cela ne permet pas de garantir que les besoins actuels de l'Organisation, tels qu'indiqués dans les PTB pour 2018-2019 et pour 2020-2021, pourront être satisfaits compte tenu de l'évolution des priorités programmatiques et opérationnelles.

194. Nous soulignons qu'il incombe à OED de fournir au Conseil de la FAO, qui est l'organe de surveillance de la fonction d'évaluation, des informations stratégiques complètes, pertinentes, précises et récentes permettant d'éclairer ses décisions. Il est donc essentiel que la FAO comprenne bien que si une stratégie d'évaluation est toujours limitée dans le temps, elle doit aussi être alignée sur le PTB de l'Organisation, afin de permettre une évaluation plus efficace des résultats obtenus et autres considérations stratégiques. Le guide de planification

stratégique de l'ONU à l'usage des dirigeants (*Strategic Planning Guide for Managers*) insiste sur la nécessité d'un plan stratégique et précise que, dans toutes les institutions des Nations Unies, l'élaboration d'un plan stratégique à tous les niveaux – département, division, bureaux, section, unité ou équipe – est essentielle afin que leurs priorités spécifiques soient en phase avec une stratégie de niveau supérieur. Dans une perspective plus ouverte, un plan stratégique guide l'organisation et offre un cadre de responsabilité envers ses partenaires et les parties prenantes au sens large. Compte tenu de l'environnement intrinsèquement dynamique dans lequel opère la FAO, le déploiement de la fonction d'évaluation de l'Organisation doit être fondé sur des liens et responsabilités mieux définis, ce qui exige la mise en phase de tous les éléments clés du système de stratégie. Nous soulignons qu'un ensemble de stratégies cohérent et simplifié permet de mieux préciser les responsabilités et, à terme, de concrétiser de manière efficace les objectifs et les priorités.

195. Nous avons recommandé à la FAO de revoir sa stratégie d'évaluation en détaillant ses priorités pour l'exercice biennal en cours, conformément à la politique en matière d'évaluation et en fonction des résultats de la stratégie précédente, de sorte que les responsabilités soient synchronisées et que ses travaux soient totalement en accord avec le PMT et le PTB en cours, l'objectif étant une meilleure synergie opérationnelle et une évaluation plus significative des résultats.

B.2.2.4.2 Planification du travail et exécution

196. Le guide de planification stratégique de l'ONU appelle à tenir compte des plans stratégiques dans la planification du travail. Parties intégrantes d'un système de stratégie, les plans de travail ou plans opérationnels définissent les objectifs opérationnels, produits, projets et processus à plus court terme propres à une entité donnée. Dans l'esprit de ce qui précède, la Règle 1.3 du GNUE (2016) précise, s'agissant du plan d'évaluation et de l'établissement de rapports, que *les évaluations doivent disposer d'un dispositif permettant de renseigner l'organe directeur et/ou les responsables au sujet du plan d'évaluation et des progrès dans sa mise en œuvre. Le plan d'évaluation doit reposer sur une stratégie et/ou une politique d'évaluation bien définie, être utile et fonctionnel, et définir clairement l'objectif, le champ et l'usage escompté de chaque évaluation (ou groupe d'évaluations)*. En ce sens, l'élaboration des plans de travail, devant contenir des précisions d'ordre opérationnel, doit être guidée par un plan stratégique.

197. À la FAO, conformément à la Charte du Bureau de l'évaluation, OED soumet au Comité du Programme, pour examen, observations et approbation, un *Plan de travail indicatif à horizon mobile* pour les évaluations, couvrant une période de trois ans. Nous avons constaté que les principes, critères et raisons guidant le choix des évaluations prévues étaient clairement expliqués dans le plan de travail. D'autre part, en vertu des directives actuelles en matière d'évaluation, de la décision du Conseil de 2007 et des *Procédures de financement de l'évaluation des initiatives financées par des contributions volontaires*, OED a donné la priorité aux évaluations concernant des projets financés par des ressources extrabudgétaires d'un montant supérieur à 4 millions d'USD. Quel que soit le montant du budget, des évaluations distinctes sont également réalisées pour les projets financés par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) ainsi que pour répondre à des besoins particuliers exprimés par les partenaires fournisseurs de ressources et les parties prenantes. Nous avons été informés qu'OED avait proposé au Comité du Programme, dans le cadre de son Plan de travail indicatif à horizon mobile pour 2017-2019, de mener six évaluations thématiques et dix évaluations concernant des programmes de pays. S'agissant du calendrier de réalisation des évaluations, le guide de la FAO sur le cycle des projets (*Guide to Project Cycle*) prévoit qu'une évaluation soit réalisée à

mi-parcours pendant la période d'exécution des programmes ou projets. En outre, une évaluation finale est menée au terme des programmes ou projets ou bien à proximité de la date de clôture. Les évaluations finales sont réalisées à des fins de reddition de comptes et d'apprentissage et sont souvent nécessaires pour éclairer les décisions relatives au prolongement des programmes ou projets.

198. Notre étude du Plan de travail indicatif à horizon mobile d'OED pour 2017-2019 et des résultats correspondants nous a permis de constater des écarts par rapport aux pratiques optimales des Nations Unies et aux normes du GNUE en matière de transparence, comme indiqué ci-après:

- a. Tout comme la stratégie et le plan d'action, le plan de travail indicatif d'OED n'avait pas fourni de prévisions budgétaires pour chacune des évaluations, thématiques ou concernant des programmes de pays, à réaliser.
- b. Dans son plan de travail, OED indiquait qu'environ 30 à 40 projets seraient évalués pendant la période 2017-2019, sans préciser toutefois de quels projets il s'agirait, parmi les centaines que la FAO met en œuvre. Nous avons établi que les évaluations concernant des projets et faisant l'objet d'un suivi depuis 2017-2019 étaient au nombre de 108. Conformément aux directives pour l'évaluation des projets, nous avons considéré que les plans de travail pour 2017-2019 qui nous ont été fournis, auraient dû au moins comprendre les projets devant s'achever en 2017-2019 et au début de 2020. Sur la base de ces paramètres, nous avons recensé un total de 133 projets financés soit par des ressources extrabudgétaires d'un montant supérieur à 4 millions d'USD, soit au titre du Mécanisme de financement mondial, et devant s'achever en 2019-2020. Sur ces 133 projets, nous avons constaté qu'OED en avait retenu 103, soit 77 pour cent du total des projets à évaluer, dont 40 ou 38 pour cent étaient financés au titre du Mécanisme de financement mondial. Soixante-cinq (65) des 103 projets retenus auraient été clos à la date de la vérification des comptes. Nous avons pu établir que les rapports d'évaluation publiés sur le site web d'OED ne correspondaient qu'à 35 des évaluations réalisées indiquées. Ce chiffre représente 53 pour cent des projets déjà clos et seulement 34 pour cent des projets prévus pour la période 2017-2019.
- c. Les six évaluations thématiques à réaliser en 2017-2019 ont été menées à bien comme prévu, mais la publication des rapports d'évaluation des projets révélait un tout autre scénario. Nous avons constaté que 10 des 24 rapports d'évaluation de projets examinés présentaient un retard de publication de 2 à 12 mois et que pour trois rapports ce retard était de l'ordre d'un à deux ans. De plus, pour 11 des rapports d'évaluation de projets, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si la publication avait été assurée dans les délais prévus, sachant que le mandat et (ou) le plan d'évaluation correspondants n'avaient pas été inclus dans les principaux rapports.
- d. Dix-sept (17) des 48 rapports d'évaluation qui ont été publiés en 2018 et 2019 sur le portail web d'OED, n'étaient pas accompagnés du mandat et (ou) du plan d'évaluation correspondants et neuf rapports ne contenaient pas la réponse de la Direction.

199. La planification du travail favorise l'innovation et permet d'assurer une meilleure coordination des activités à mettre en œuvre. Cet aspect est particulièrement important lorsque les priorités stratégiques sont mises en application, comme le montre le cadre de gestion axée sur les résultats de la FAO en vertu duquel la planification opérationnelle devient un produit de la planification stratégique découlant du PTB et du MTP, et les plans de travail le canal concret par lequel sont présentés les résultats attendus en termes de produits et services, dans la chaîne de résultats établie. Il est également essentiel que la planification du travail permette de contribuer à la coordination et à la synergie des activités au sein d'une unité organisationnelle, afin que les résultats attendus puissent se concrétiser et faire l'objet d'un suivi rigoureux. Étant donné qu'en règle générale, un plan contient des informations, il est indispensable que celles-ci soient pertinentes et fiables pour mieux éclairer les décisions. Il est donc important que les plans de travail en matière d'évaluation contiennent des informations essentielles qui permettent d'améliorer la transparence et d'éclairer la prise de décision, le suivi des résultats obtenus devenant ainsi crucial.

200. **Nous avons recommandé à la FAO d'élaborer un plan stratégique biennal:**

- a. **en fournissant des informations plus claires et plus détaillées sur les activités d'évaluation prévues, y compris les évaluations concernant des projets ou des programmes en particulier, les ressources financières et leur utilisation aux fins de l'exécution de la fonction d'évaluation, ce qui permettra d'améliorer la transparence et l'utilité des informations;**
- b. **en établissant un protocole plus efficace pour le suivi de ses résultats en matière de respect des calendriers de publication et de complétude des rapports, y compris les documents de référence (plans d'évaluation, cadres de référence, réponses de la Direction et autres produits essentiels en lien avec les évaluations), de sorte que des mesures correctives soient prises, le cas échéant.**

201. Le Bureau de l'évaluation élaborera un plan stratégique biennal distinct, contenant les éléments évoqués plus haut. Par ailleurs, il souhaite maintenir son plan de travail indicatif à horizon mobile.

B.2.2.5 Évaluation dans les bureaux décentralisés

202. L'attribution des responsabilités et des rôles dans les organisations, même dans celles qui sont dotées de structures bien conçues, peut toujours être compromise si l'on ne parvient pas à instaurer une subsidiarité optimale, autrement dit à définir les tâches qui doivent être exécutées par l'autorité centrale et celles qui doivent l'être par les bureaux décentralisés. Il en va de même pour la décentralisation, qui ne saurait être mise en œuvre sans mettre l'accent sur l'obligation de rendre compte, la réactivité et l'efficacité. À la FAO, la décentralisation suit cette logique puisque le pouvoir de décision est délégué aux échelons inférieurs, ce qui permet à l'Organisation d'exercer un contrôle plus large, de réduire les niveaux hiérarchiques et de faire remonter les flux décisionnels vers le sommet. Toutefois, le document de référence n° 1 du rapport de l'Évaluation indépendante de la fonction d'évaluation de la FAO indique que *les auto-évaluations et/ou les évaluations décentralisées semblent avoir été abandonnées plutôt que renforcées, ce qui a également été le cas au Fonds international de développement agricole (FIDA) et au Programme alimentaire mondial*. À l'heure actuelle, la charte du Bureau de l'évaluation (OED) de la FAO ne contient aucune disposition relative à l'évaluation décentralisée et n'est prise en compte à l'article 34 que de façon implicite. Il n'y a pas d'autre

réflexion ou disposition sur le cadre relatif aux évaluations décentralisées, son application aux opérations de la FAO et le rôle donné à OED dans l'auto-évaluation ou l'évaluation décentralisée. Nous avons noté dans le même rapport que la FAO travaille résolument à la décentralisation de ses opérations mais que la fonction d'évaluation était complètement centralisée. Nous avons également noté qu'il est recommandé à l'Organisation de développer un programme d'évaluations décentralisées, y compris des évaluations à mi-parcours, qui seront réalisées par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux, et financées avec une partie des fonds fiduciaires consacrés à l'évaluation. Ce programme pourrait être mis en œuvre d'ici septembre 2017.

203. Suite aux recommandations formulées dans le rapport en question, nous avons constaté qu'en 2019, OED avait bien progressé en ce qui concerne la décentralisation de sa fonction d'évaluation grâce à l'élaboration du Manuel de l'évaluation de projet pour les bureaux décentralisés qui a été diffusé en juin 2019, plus d'un an après sa livraison prévue. Un examen plus approfondi du manuel montre qu'il définit le principe de base de l'évaluation et son processus, comme ce qui est déjà pratiqué. Nous avons également constaté que le manuel ne présente pas de modèle complet de décentralisation de la fonction d'évaluation, qu'il ne prévoit pas spécifiquement d'autres types d'évaluation à réaliser dans les bureaux décentralisés, et qu'il se limite aux évaluations à mi-parcours. En outre, la conduite de l'évaluation à mi-parcours dans les bureaux décentralisés est toujours soumise à certaines conditions et sera déterminée par OED avec l'avis du responsable du budget. De plus, il n'existe aucun critère ou politique permettant de définir la responsabilité ou la compétence de OED ou du bureau décentralisé dans la gestion de l'évaluation. La recommandation formulée dans le rapport d'évaluation consistant à élaborer *un programme d'évaluations décentralisées, y compris des évaluations à mi-parcours*, a donc mis en lumière les insuffisances du Manuel.

204. Il est important de noter que l'Organisation a récemment reconnu la nécessité de mettre en place une fonction d'évaluation décentralisée plus claire. En effet, en mars 2020, OED a soumis une proposition sur *le renforcement de l'utilisation de l'évaluation aux fins d'apprentissage au niveau national et régional de la FAO dans le cadre de l'évaluation décentralisée*, qui a déjà été approuvée par le Comité du Programme. Notre examen nous a permis de constater que la proposition du Bureau de l'évaluation semble compléter les insuffisances de son Manuel de l'évaluation de projet pour les bureaux décentralisés. Il est en effet proposé que la fonction d'évaluation de la FAO soit élargie afin que l'évaluation décentralisée prenne place aux côtés d'un modèle centralisé compatible avec le mandat du Bureau de manière à ce que *l'évaluation puisse être effectuée plus efficacement et contribuer à l'apprentissage au niveau de l'Organisation*. Nous avons noté que la proposition vise également à *stimuler et à aider les responsables de programme et de projet à animer les phases ultérieures du cycle de projet, à générer des données d'évaluation et à les rendre transparentes et disponibles pour un apprentissage plus large au niveau régional*.

205. Nous avons en outre noté que la proposition signale que la première période de mise en œuvre des évaluations décentralisées a mis en évidence le manque de capacités d'évaluation dans les bureaux décentralisés et que cette absence de moyens est un problème majeur. Elle confirme également la conclusion du rapport d'évaluation selon laquelle il existe *un certain décalage entre l'évaluation et la gestion ainsi que des occasions manquées pour que l'évaluation contribue au cycle de programmation et à la gestion axée sur les résultats aux niveaux national et régional*. Nous avons noté dans la proposition qu'il convient de s'appuyer sur les résultats de l'étude, sur les enseignements tirés de la première phase de décentralisation ainsi que sur l'expérience acquise lors de la mise en place d'une capacité d'évaluation au bureau

régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Les trois principales mesures proposées pour la décentralisation sont les suivantes: *décentraliser certains types d'évaluation de projets et de pays; créer des équipes d'évaluation régionales, composées de fonctionnaires d'OED détachés, dans les grands bureaux régionaux; et renforcer les capacités d'évaluation pour appuyer l'évaluation décentralisée et l'utilisation de l'évaluation.* La proposition se concentre sur la satisfaction des besoins d'évaluation aux niveaux national et régional de la FAO, car c'est à ces niveaux que les contributions de l'évaluation à la gestion axée sur les résultats et, en fin de compte, aux résultats de l'Organisation et de ses programmes, nécessitent le plus d'attention. Elle recentrera également le travail du bureau central d'évaluation sur ce qu'il peut faire le plus efficacement.

206. Le Bureau de l'évaluation nous a informés qu'il élaborerait un plan de travail opérationnel tenant compte de la proposition mais qu'il lui faudra du temps pour l'adapter, de sorte que le renforcement des capacités et le déploiement des améliorations proposées prendront également plus de temps. Certes, nous nous félicitons que OED ait élaboré pour la première fois un manuel d'évaluation pour les bureaux décentralisés, et nous nous attendons à ce qu'il soit *assez sommaire et prêt à être amélioré en fonction des enseignements tirés de sa mise en œuvre initiale.* Nous pensons cependant que la Division doit être prête à affronter les aléas d'un cycle d'élaboration de politiques même si elle est censée obtenir des gains rapides en cours de route. En attendant, il nous incombe de mettre en évidence certains rouages vitaux que OED pourrait devoir prendre en compte dans son plan de travail pour mettre en œuvre sa proposition. Il apparaît prioritaire, en premier lieu, de mettre en place un système d'appui à la mise en œuvre des politiques ainsi que des dispositifs spéciaux car les procédures courantes et les modes de fonctionnement habituels ne suffiront peut-être pas. Un examen de la marge d'action permettra également au Bureau de déterminer la nature de l'appui institutionnel nécessaire. Le Bureau devra donc bien définir la façon dont il interviendra dans ce contexte. Il semble évident que la mise en œuvre d'une politique doit également s'accompagner d'un suivi de sa trajectoire, d'une évaluation des progrès accomplis et d'une méthode de résolution des problèmes rencontrés afin que la proposition soit mise en œuvre avec le moins d'obstacles possibles, notamment en matière d'efficacité. Pour que la résistance au changement soit minimale, OED peut également choisir de comparer sa proposition avec les meilleures pratiques du système des Nations Unies. Il faut surtout être conscient que des circonstances qui ne dépendent pas du Bureau peuvent paralyser l'initiative. Si l'on considère que la proposition d'OED est une politique de changement, il conviendra de veiller à ce que les plans, notamment le plan de travail opérationnel, s'inscrivent dans un contexte bien défini et présentent des mesures de protection appropriées compte tenu des risques qui entourent la mise en œuvre de la politique proposée.

207. Nous avons recommandé que la FAO veille à ce que la politique proposée par OED pour renforcer sa fonction d'évaluation décentralisée aux niveaux national et régional et son exécution soit appuyée par un plan de travail opérationnel efficace comprenant des calendriers réalistes, les garanties nécessaires et un soutien institutionnel situé dans un contexte de mise en œuvre bien défini afin d'augmenter ses chances de succès et de créer le changement nécessaire.

208. Le Bureau de l'évaluation est entièrement d'accord avec la recommandation car elle est conforme au plan actuel de ces évaluations. Un plan d'action sera élaboré en 2020 avec l'avis de la Direction, en particulier avec les cadres de rang supérieur sur le terrain.

B.2.2.6 Budget du programme ordinaire et gestion du fonds fiduciaire pour l'évaluation

209. La gouvernance du système de gestion financière de la FAO est définie dans son cadre stratégique, qui est mis en œuvre par son Plan à moyen terme (PMT) dans lequel sont définis les objectifs stratégiques et les résultats que les Membres et la communauté internationale doivent réaliser avec l'appui de l'Organisation au cours de la période. Le Plan à moyen terme est ensuite exécuté dans le cadre du Programme de travail et budget (PTB) biennal qui détaille les priorités du programme et le cadre de résultats à l'appui, l'objectif étant de faire progresser le cadre stratégique et le PMT. Le PTB détaille les coûts et les besoins de financement au titre des contributions mises en recouvrement et contributions volontaires pour la période de deux ans, et les allocations de crédits annuelles sont accordées pour donner aux responsables de budget les moyens dont ils auront besoin pour exécuter leurs plans de travail.

210. Pour l'exercice biennal 2018-2019, le budget du programme ordinaire du Bureau de l'évaluation est de 8,025 millions d'USD et les ressources extrabudgétaires s'élèvent à 20 000 USD, soit un montant total de 8,045 millions d'USD ou 0,8 pour cent du montant total des crédits nets de 1,005 milliard d'USD de la FAO pour ledit exercice biennal. Ces montants sont en accord avec le seuil minimal défini dans la Charte 2010 du Bureau de l'évaluation de la FAO. Pour exécuter son budget, nous avons demandé à OED s'il appliquait une politique concernant des postes de dépenses spécifiques et nous avons été informés que le Bureau n'avait pas de directives relatives à l'utilisation de son budget dans le cadre du Programme ordinaire. On nous a expliqué cependant que la pratique actuelle est, en principe, de faire financer intégralement par le PTB toutes les évaluations thématiques qui sont planifiées avec le Comité du programme de la FAO et soumises à celui-ci, car ces évaluations sont assez vastes et complexes. Nous avons également constaté que les évaluations des programmes par pays sont également imputées au PTB. De même, OED nous a informés que le dispositif actuel prévoit que le paiement des salaires de neuf postes du cadre organique, de trois postes des services généraux et de trois consultants à long terme ainsi que des activités non liées à l'évaluation telles que les communications (à l'exception des consultants en communication), la collaboration interinstitutionnelle (Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, participation à une conférence) et certaines dépenses de formation, sont imputés à ce PTB. En revanche, neuf postes du cadre organique, deux postes des services généraux et 16 consultants sont financés par le Fonds fiduciaire d'évaluation. Le Bureau d'évaluation a expliqué qu'il s'agit de consultants à long terme qui travaillent principalement sur des évaluations de projets financés par des contributions volontaires.

211. Nous avons constaté que la structure d'OED comprend quatre groupes qui sont composés d'un chef de groupe, de fonctionnaires chargés de l'évaluation et de spécialistes/analystes de l'évaluation et que chacun de ces groupes est axé sur une région et une thématique. Par exemple, le groupe I est axé sur la région Afrique et sur le domaine de la sécurité alimentaire, de la nutrition et des actions humanitaires. Le groupe II, quant à lui, est centré sur les régions Amérique latine et Caraïbes, Proche-Orient et Afrique du Nord, et sur le secteur des systèmes alimentaires. Les salaires du chef du groupe I sont imputés sur le fonds fiduciaire, tandis que ceux du chef du groupe II sont imputés sur le PTB. Par ailleurs, sous la direction du Directeur d'OED, seuls le chef d'équipe du personnel administratif et deux des trois membres, tous titulaires de postes relevant des services généraux, figurent au budget du PTB. Nous avons également établi, à partir des rapports financiers d'OED pour 2018-2019, générés par le Système intégré de gestion (iMIS), que le Bureau avait également imputé au PTB les dépenses relatives aux voyages, à la représentation, aux achats de matériel fongible, à la main-d'œuvre locale et aux frais généraux de fonctionnement. Il faut reconnaître qu'avec ces

arrangements, la marge de manœuvre budgétaire comporte un certain risque, notamment en ce qui concerne les contrôles budgétaires rigoureux et la responsabilité.

212. En matière de gestion des fonds fiduciaires, nous avons constaté que la création et l'administration du fonds fiduciaire d'évaluation d'OED sont principalement régies par les procédures de financement de l'évaluation des initiatives financées par des contributions volontaires (2013). Conformément à la politique générale d'intégration des activités d'urgence, de relèvement et de développement, les deux fonds fiduciaires qui regroupent les contributions des projets d'urgence et de relèvement et des projets de développement ont été fusionnés en un seul fonds fiduciaire d'évaluation. La présente publication prescrit l'évaluation séparée des initiatives financées par des contributions volontaires dont le budget dépasse 4 millions d'USD, à l'exception notamment des initiatives qui font partie des programmes d'urgence et de relèvement et des projets financés par le FEM. Elle recommande également à tous les fonctionnaires chargés de l'approbation des projets et de la validité opérationnelle de veiller au respect de cette règle. Nous avons également noté dans les orientations *que le Fonds fiduciaire d'évaluation sera géré par OED, qui sera responsable du budget et de l'unité technique principale. Le directeur d'OED sera chargé de la décision finale concernant l'utilisation des ressources accumulées (y compris le calendrier et l'approche) après avis des parties concernées.* La politique de la FAO en la matière porte principalement sur le financement des initiatives d'évaluation et n'explique pas comment les fonds reçus doivent être utilisés ou déboursés, à l'exception de la très brève déclaration générale déléguant cette responsabilité au directeur d'OED.

213. Sur les questions soulevées, le Bureau a confirmé qu'il existe des processus, des flux de travail et des pratiques appropriés, mais que ceux-ci ne sont pas décrits dans des documents et officiellement adoptés en tant que politique. En fait, même la délégation de pouvoirs du Directeur du Bureau de l'évaluation, qui est le responsable du budget par sa fonction, au responsable du budget par intérim n'est pas définie par écrit et ne transparaît que dans les systèmes internes de l'Organisation, ce qui est contraire à la réglementation existante de la FAO. Nous avons également observé que le Manuel d'évaluation de 2015 et les manuels d'évaluation des projets de 2019 publiés par OED fournissaient peu d'informations sur le sujet. Après un examen plus approfondi, nous avons pu déterminer les modalités non écrites de la gestion du fonds fiduciaire du Bureau de l'évaluation en nous fondant sur la réception des dispositions relatives à l'évaluation, l'établissement du budget de l'évaluation, l'examen et l'approbation des budgets, l'autorisation des engagements de dépense et les rapports sur l'utilisation du fonds fiduciaire.

214. On sait que la clarté des politiques, des processus et des rôles favorise une communication efficace et une prise de décision coordonnée. Inversement, des relations et des protocoles de travail ambigus peuvent entraîner une désinformation, de fausses attentes et des actions non coordonnées. Si l'efficacité de la structure des responsabilités budgétaires dépend de la dynamique interne entre le budget global et le domaine de travail spécifique, la budgétisation doit toujours être soutenue par des exigences de transparence, d'intégrité, d'ouverture et de responsabilité. Cependant, la marque d'une budgétisation appropriée est la transparence, qui exige de la clarté, de la fiabilité et de l'exhaustivité dans la communication des résultats des budgets exécutés. La transparence budgétaire implique une obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds et de renforcer l'intégrité en raison des vulnérabilités inhérentes au budget, notamment en matière de gaspillage et d'utilisation abusive, voire frauduleuse des ressources. L'instauration de la confiance dans l'exécution du budget élimine tout débat sur la manière dont les fonds publics sont dépensés. En effet, la transparence

budgétaire favorise l'obtention de meilleurs résultats, lesquels doivent d'abord découler d'une définition plus claire et précise des responsabilités en matière d'exécution budgétaire.

215. Nous avons recommandé que la FAO renforce la transparence de l'exécution du budget d'OED en s'appuyant sur des politiques, des processus et une structure plus clairs, spécifiques, concrets et formels concernant l'allocation, l'utilisation, la présentation de rapports et la gestion globale du budget qui lui est alloué au titre du programme ordinaire et du fonds fiduciaire pour l'évaluation afin que la dynamique de la fonction d'évaluation soit en accord avec les principes de l'Organisation en matière de responsabilité et de contrôle interne, et contribue à l'examen du budget.

216. Le Bureau de l'évaluation approuve pleinement la recommandation, qui sera mise en œuvre à l'aide du plan stratégique biennal et du rapport sur les responsabilités. Des politiques plus explicites seront élaborées concernant l'utilisation du budget du programme et du fonds fiduciaire. Dans ce contexte, OED a l'intention de revoir la manière dont chaque activité d'évaluation est financée, étant donné que les programmes de terrain de la FAO sont financés par une combinaison de crédits versés au titre du budget du programme et de contributions volontaires. Un autre facteur à prendre en compte est la demande accrue de cohérence à l'échelle du système et de mise en commun d'activités entre les organismes de l'ONU, ainsi que la nécessité de renforcer l'obligation de rendre compte des résultats au niveau national afin de contribuer au mécanisme global de responsabilité du système des Nations Unies.

B.2.3 Gestion des risques de fraude

B.2.3.1 Gouvernance du risque de fraude

217. La gouvernance de la fraude jette les bases d'une gestion efficace des risques de fraude et son absence compromet tout effort dans ce domaine. Dans ce cadre, la gestion des risques est un processus dans lequel les risques, en l'occurrence les risques de fraude, sont détectés, évalués et atténués. Ainsi, une organisation peut s'acquitter de son mandat sans que l'intégrité ne soit compromise durant la réalisation de ses objectifs opérationnels.

B.2.3.1.1 Politique de gestion des risques de fraude

218. Les politiques et les structures de gouvernance jouent un rôle essentiel dans la gestion des risques de fraude et constituent une base solide pour la prise de décisions. La FAO dispose de son propre cadre de contrôle interne qui repose sur le modèle du Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway et sur la politique en matière de responsabilité de 2014 qui indique que la responsabilité est un *processus établi de redevabilité de comptes quant aux mesures ou actions engagées ou qui auraient dû l'être et souligne ensuite les avantages que procure la préservation des ressources de tous préjudices, dommages, fraudes, vols et pertes qui peuvent découler de la politique*. L'Organisation a également mis en place un système de lutte contre la fraude ainsi que des politiques correspondantes, dont la plus importante est la *politique de la FAO de lutte contre la fraude et autres pratiques relevant de la corruption* qui contient la politique de *tolérance zéro*, la prévention et la détection de la fraude et autres pratiques de corruption et les plans généraux de lutte contre la fraude et la corruption, le signalement et la protection des lanceurs d'alerte.

219. Toutefois, conformément auxdites politiques et procédures, la FAO pourrait encore mettre en place un processus de gouvernance de la fraude plus robuste, visible et rigoureux à

partir des politiques dispersées. Une méthode d'évaluation des risques plus approfondie et une réponse plus rapide aux allégations de fraude seront également possibles si les points de mire de chaque activité de gestion des risques de fraude sont clairement définis et si un tableau plus complet de cette gestion est présenté. Dans le contexte difficile de la gestion des risques de fraude, l'adoption d'une approche plus globale et plus claire peut renforcer la capacité de l'Organisation à gérer ses vulnérabilités dans ce domaine. S'agissant de ces dernières, nous nous référons au cadre de gestion des risques de fraude du Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway, où les points de mire sont clairement définis.

220. *L'établissement d'une politique de gestion plus complète des risques de fraude*, qui est un point de mire essentiel pour la mise en œuvre d'un programme connexe tel qu'il est défini dans le cadre, vient également à l'appui de la conception du mécanisme de gouvernance de la fraude. La FAO a commencé à concevoir et à mettre en place des contrôles adéquats en tirant profit des résultats des audits, des rapports de contrôle interne, de la matrice des risques, des outils de suivi et des initiatives d'apprentissage. La stratégie de lutte contre la fraude et le plan d'action adoptés sont donc une bonne mesure complémentaire.

221. **Nous avons recommandé que la FAO élabore une politique de gestion des risques de fraude fondée sur les pratiques optimales qui englobe toutes les politiques connexes, y compris sa politique de lutte contre la fraude et les autres pratiques irrégulières, afin de gérer ses points de vulnérabilité de manière plus ciblée et plus exhaustive.**

222. L'Unité chargée du contrôle interne et du respect des règles (DDCI) travaillera à l'élaboration d'un cadre global de politique générale relatif à la gestion des risques de fraude qui englobera tous les éléments essentiels et les politiques connexes, de sorte que la gestion des points de vulnérabilité soit abordée selon une approche plus intégrée. Ces travaux seront réalisés en collaboration avec les principales parties prenantes, notamment OIG, CSH, LEG, ETH et d'autres unités pertinentes.

B.2.3.1.2 Code de déontologie

223. Un code de déontologie sert de fondement à la prévention, à la détection et à la dissuasion des actes frauduleux et criminels et contribue à créer un environnement décisionnel solide d'un point de vue moral. Dans de nombreuses organisations, la politique de déontologie décrit en détail les attentes spécifiques concernant le comportement de chacun dans l'Organisation. Cependant, nous avons constaté que la FAO n'avait pas de politique de déontologie bien définie et que l'Organisation utilisait actuellement comme référence les Normes de conduite de la fonction publique internationale.

224. Une organisation dotée de politiques claires et cohérentes en matière de déontologie, de valeurs et de comportement peut réduire la capacité du fraudeur éventuel à rationaliser ses actions. En outre, un code de déontologie facilite le signalement des comportements inappropriés en définissant les types de conduite que l'Organisation juge inacceptables. À l'heure actuelle, la FAO n'utilise que les normes générales de conduite et, à ce titre, ne fait pas référence, notamment: a) à ses valeurs et aspirations spécifiques en termes de comportement dans l'Organisation; b) à sa relation avec ses politiques de gouvernance telles que les cadres de responsabilités et de contrôle interne, le cadre de résultats ainsi que son règlement financier et ses règles de gestion financière; c) aux limites spécifiques qu'elle fixe pour ses activités d'élaboration de politiques; et d) aux responsabilités spécifiques en matière de protection des ressources. Le code de déontologie contribue à résoudre les problèmes et sert également de

manifeste dans lequel l'Organisation s'engage à respecter les normes d'intégrité les plus élevées. Tous ces éléments indiquent que la FAO a tout intérêt à disposer de son propre code de conduite.

225. Nous avons recommandé que la FAO facilite la formulation du code de déontologie visant à matérialiser et à regrouper les attentes à l'égard du personnel en matière de déontologie.

226. Le Bureau de la déontologie a commencé à travailler à l'élaboration du code de déontologie et l'ébauche du code sera communiquée aux parties prenantes (OIG, Médiateur, CSH et LEG) pour examen et avis. L'achèvement du code est prévu pour le quatrième trimestre 2020.

B.2.3.2 Gestion des risques de fraude

227. Comme l'indique la norme ISO 31000 (2018), l'évaluation des risques est un *processus d'identification, d'analyse et d'évaluation* qui doit être *mené de manière systématique, itérative et collaborative, en s'appuyant sur les connaissances et les points de vue des parties prenantes*. La mise en œuvre d'une évaluation spécifique et plus ciblée des risques de fraude dans le contexte d'un processus de gestion distinct offre de meilleures garanties que l'évaluation porte toujours sur des actes intentionnels. En revanche, le cadre de gestion globale des risques du COSO souligne que les organisations doivent s'appuyer sur une vision intégrée ou globale des risques. Plus précisément, le principe 2 du guide de gestion des risques de fraude du COSO indique que l'évaluation des risques de fraude sert à *déterminer les schémas et les risques de fraude spécifiques, évaluer leur probabilité et leur importance, vérifier les activités de contrôle de la fraude existantes et mettre en œuvre des actions pour atténuer les risques de fraude résiduels*. Les deux cadres de gestion des risques soulignent qu'une organisation doit avoir un langage commun pour définir ses risques opérationnels.

228. Le cadre de contrôle interne de la FAO précise que l'évaluation des risques est un *processus dynamique et itératif de détermination et de gestion des risques, y compris le risque de fraude et d'autres pratiques de corruption, susceptibles d'entraver la réalisation des objectifs*. Mais l'Organisation définit par ailleurs que le risque est *l'effet de l'incertitude sur les objectifs; l'effet étant un écart positif ou négatif par rapport à ce qui était escompté*. Dans ce cadre, elle entend par manœuvre frauduleuse *tout acte ou omission, y compris une fausse déclaration, par lesquels on trompe ou cherche à tromper un tiers, intentionnellement ou par négligence, afin d'obtenir un avantage indu, financier ou autre, ou de se soustraire à une obligation*. Elle considère en outre qu'un acte de corruption résulte du fait *d'offrir, de donner, de recevoir ou de solliciter, directement ou indirectement, un élément de valeur, matériel ou immatériel, afin d'influer indûment sur les actions d'une autre partie*. Dans la note explicative de la matrice des risques de fraude de la FAO, nous avons noté que des informations détaillées étaient données sur la manière dont la détection et l'évaluation des risques de fraude doivent être entreprises. Lesdites notes explicatives définissent plus précisément le champ d'application de la gestion des risques de fraude, qui englobe notamment la validation de l'exhaustivité du registre des risques de fraude et la détection des risques manquants, l'examen de l'efficacité des mesures de contrôle existantes pour prévenir ou/et détecter les pratiques frauduleuses potentielles telles qu'elles ont été conçues et la détection des lacunes/améliorations requises pour les domaines à haut risque.

229. Nous avons examiné les politiques et les outils existants, notamment le registre des fraudes de la FAO, sa matrice des risques de fraude et les notes explicatives ainsi que les orientations qui s'y rapportent en matière de gestion des risques à l'échelle de l'Organisation, et avons constaté ce qui suit:

- a. La note qui sert à expliquer la matrice des risques de fraude décrit bien *l'objet de l'examen* mais ne prévoit pas l'utilisation des facteurs et/ou des indicateurs de risque qui seront nécessaires pour faciliter la détection des risques de fraude et l'identification de leur contexte. À ce stade initial, elle s'est appuyée en particulier sur les risques de fraude détectés par le Bureau de l'Inspecteur général et sur l'expérience des responsables d'activités.
- b. La classification des risques de fraude, y compris les *remarques* et *l'échelle de notation globale des risques*, qui était utilisée comme critère de détection et d'évaluation des risques, ne comprenait pas encore de stratégie à mettre en œuvre en fonction du niveau de gravité, même si la nécessité d'inclure des mesures d'amélioration pour combler les lacunes du contrôle interne était évoquée.
- c. Le registre des risques de fraude au sein de l'Organisation présente les risques de fraude par domaine d'activité, notamment la gestion des fournisseurs, les voyages et le cycle achat-paiement. Tous ces risques de fraude sont de nature financière, sauf ceux qui sont liés à l'identification, la formulation et l'évaluation des projets, ainsi qu'aux rapports connexes soumis aux partenaires fournisseurs de ressources (inclus dans le domaine de la gestion et des rapports financiers). On constate cependant que les domaines de risque identifiés ne comprennent pas encore les risques de fraude non financière, notamment les fausses déclarations intentionnelles concernant les résultats/effets/produits des programmes.
- d. Dans le cadre de la taxinomie des risques, les différents risques de fraude, les signaux d'alerte et/ou les pratiques frauduleuses potentielles présentent des divergences si importantes qu'il sera difficile de les regrouper par catégories homogènes. En outre, en ce qui concerne le registre des risques de fraude au sein de l'Organisation, la colonne intitulée *Risques de fraude: signaux d'alerte et/ou pratiques frauduleuses potentielles* ne contient pas encore de déclarations complètes relatives aux risques de fraude puisque celles-ci ne déterminent pas les causes profondes des risques et que certaines d'entre elles n'incluent pas les conséquences qui auront une incidence particulière sur l'élaboration des mesures d'atténuation souhaitées.
- e. La *matrice des risques de fraude par domaine*, qui sert de base à l'élaboration du registre des fraudes au sein de l'Organisation, ne présente pas clairement des déclarations complètes relatives aux risques, notamment des explications concernant l'incidence du risque.

230. **Nous recommandons à la FAO de:**

- a. **fournir, aux fins de la mise à jour prochaine du registre des risques de fraude et de l'évaluation des risques de fraude, des indications plus complètes en matière d'évaluation des risques de fraude sur la base de l'approche actuelle, en mettant au point des procédures et des outils d'évaluation qui permettent**

d'établir un panorama de ces risques à l'échelle de l'Organisation, de rendre le registre des risques plus efficace, et d'améliorer les déclarations relatives aux risques de fraude et les mesures d'atténuation;

- b. réaliser une évaluation plus formelle des risques de fraude à l'échelle de l'Organisation, qui étayera un panorama ou un catalogue complet des risques et permettra d'appliquer une approche descendante pour évaluer ces risques.**

231. Une première mise à jour de la note indicative a été effectuée en vue du lancement des plans de prévention de la fraude de 2020. Elle tiendra compte des enseignements tirés de l'élaboration des plans de prévention de la fraude 2019 ainsi que des observations connexes. La note indicative et les outils relatifs aux plans de prévention de la fraude seront de nouveau actualisés en prévision de la prochaine évaluation des risques à l'échelle de l'Organisation (quatrième trimestre 2020/premier trimestre 2021) et du lancement du processus de formulation des plans de prévention de la fraude de 2021.

B.2.3.3 Activités de contrôle de la fraude dans les procédures de gestion des ressources humaines

232. Le contrôle de la fraude est une activité qui repose sur des politiques et des procédures qui permettent de veiller à ce que les directives de la Direction visant à atténuer les risques de fraude soient appliquées. Le principe COSO, qui énonce que *l'organisation sélectionne, développe et déploie des activités de prévention et de détection des fraudes afin d'atténuer le risque que des fraudes se produisent ou ne soient pas détectées en temps utile*, est tout aussi important dans un programme de gestion des risques de fraude. Ce principe comporte huit points de mire qui reposent principalement sur la nécessité de concevoir un système de lutte contre la fraude visant à atténuer les risques de fraude évalués. Un tel système doit être mis en place à l'échelle de l'Organisation et être appuyé par des outils et une politique générale. Dans ce système, la lutte contre la fraude doit être conçue de manière à prévenir ou à décourager la fraude et à en détecter l'occurrence.

B.2.3.3.1 Recrutement et déclaration annuelle

233. Les nouveaux employés qui entrent dans l'Organisation déclarent, en signant les conditions d'emploi, qu'ils sont soumis au Statut du personnel et au Règlement du personnel et qu'ils appliqueront les dispositions du Manuel administratif de la FAO. Ils doivent également signer, pendant la procédure de prise de fonction, un *formulaire de déclaration de non-emploi et d'absence de conflit d'intérêts*. Cependant, nous avons constaté que la FAO n'avait pas les moyens, après la déclaration initiale, de procéder à son renouvellement annuel. Or il s'agit d'une procédure rendue nécessaire par l'évolution des circonstances, en particulier les changements qui peuvent affecter la nature des relations et le statut pendant l'emploi et avoir une incidence, notamment, sur les conflits d'intérêts. Néanmoins, nous avons constaté que les changements par rapport aux circonstances initialement déclarées par les membres du personnel devaient être signalés au fonctionnaire chargé des questions de déontologie.

234. En outre, dans le rapport du Comité financier du CSH, il a été établi que l'Organisation n'avait pas procédé à une vérification systématique et cohérente des références, notamment en ce qui concerne le recrutement de fonctionnaires de catégorie P pour des postes financés au titre du Programme ordinaire. Pour combler cette lacune, le CSH a déjà rédigé une procédure opérationnelle standard (POS) sur la vérification des références qui vise à harmoniser le

processus. Toutefois, le projet de POS ne concerne que des membres du personnel du cadre organique recrutés à des postes à durée déterminée pour un an ou plus, indépendamment de la source de financement, du niveau du poste et du lieu d'affectation. Nous considérons qu'un processus de sélection et de recrutement équitable et transparent a une incidence positive sur le comportement déontologique dans un environnement de travail, quel qu'il soit. Ce processus doit donc être appliqué à tous les types d'emploi et à tous les échelons de l'Organisation.

235. **Nous avons recommandé que la FAO veille à :**

- a. **fournir un soutien politique aux déclarations annuelles de l'ensemble du personnel pour faire en sorte que les déclarations soient mises à jour et que les modifications apportées aux informations pertinentes soient communiquées, ce qui permettrait d'assurer un suivi plus efficace et de mieux définir les responsabilités;**
- b. **élaborer une politique et une procédure qui intègrent la vérification des références dans la procédure de recrutement pour tous les postes, quels que soient la source de financement, la nature et le lieu, afin d'accroître l'effet dissuasif du processus de recrutement s'agissant de la fraude.**

236. Le Bureau de la déontologie a coopéré avec CSH pour examiner et adopter une solution de contournement qui permettra de réaliser les déclarations annuellement, par l'intermédiaire de l'unité chargée des ressources humaines du CSC. Cette unité collabore avec le Directeur de la Division de l'informatique (CIO) pour examiner les solutions disponibles permettant d'automatiser le formulaire de déclaration.

B.2.3.3.2 Évaluation des performances

237. Le cadre de compétences de la FAO décrit les comportements que ses fonctionnaires sont censés adopter pour obtenir des résultats de qualité. Pour déterminer comment le cadre est mis en pratique, nous avons demandé à des fonctionnaires de répondre à des questions sur la déontologie et la fraude. Nous avons ainsi pu constater que quatre répondants sur six de la catégorie I (haute direction) avaient déclaré *qu'il n'y avait pas de mesures de déontologie intégrées dans le processus d'évaluation des performances*, et que 28,5 pour cent, soit 14 réponses sur 49 de la catégorie II (fonctionnaires du cadre organique et des services généraux) avaient indiqué que *leur superviseur immédiat ne les avait pas informés de leurs devoirs et responsabilités ainsi que des attentes de la Direction concernant leur rôle dans la prévention et la détection de la fraude*. Nous avons interrogé le fonctionnaire chargé des questions de déontologie, qui nous a expliqué que le cadre de compétences de la FAO comportait en effet une section sur les valeurs assortie d'un ensemble complet de critères auxquels les fonctionnaires doivent satisfaire, notamment des critères de comportement déontologique au travail. Le fonctionnaire en question a en outre souligné que les «compétences» devraient être évaluées dans le cadre de l'examen du *Système de gestion et d'évaluation de la performance (PEMS)*, au même titre que les «objectifs». *Le problème tient peut-être au fait que les dirigeants n'en discutent pas quand ils le devraient ou qu'ils les ignorent car ils les considèrent moins importants.*

238. Nous estimons qu'il n'est pas possible de tirer une conclusion des résultats de l'enquête mais nous sommes d'avis que les paramètres déontologiques utilisés dans le processus d'évaluation de la performance doivent être réévalués car les affirmations des répondants

peuvent représenter le sentiment d'un groupe plus vaste. En outre, la discussion entre le superviseur et le fonctionnaire sur le rôle du personnel dans la prévention et la détection de la fraude est un facteur essentiel qui permet de renforcer accroître la conscience éthique et le sens des responsabilités professionnelles dans toute l'Organisation. En effet, les compétences du personnel ne se limitent pas aux capacités techniques puisque les valeurs professionnelles des fonctionnaires de la FAO sont également fondées sur *l'intégrité et la transparence, l'engagement* envers l'Organisation et le *respect de tous*.

239. Nous avons recommandé que la FAO élabore une stratégie pour veiller à ce que les responsabilités du personnel en matière de prévention et de détection de la fraude soient examinées lors des processus d'examen et d'évaluation du PEMS afin de renforcer la politique de tolérance zéro de l'Organisation en matière de fraude.

240. CSH, en coordination avec le Bureau de la déontologie, définira et mettra en œuvre des stratégies pour veiller à ce que les responsabilités du personnel en matière de prévention et de détection de la fraude soient examinées lors des processus d'examen et d'évaluation du PEMS, notamment au moyen de communications et de séances d'information sur la gestion de la performance.

B.2.3.3.3 Politique et procédure relatives aux entretiens de fin d'emploi

241. En général, un entretien de fin d'emploi est une enquête menée auprès d'un membre du personnel qui se sépare de l'Organisation. L'importance de ce type d'entretien réside dans le fait qu'il fournit à l'Organisation un retour d'information qui peut comprendre, notamment, les raisons de la séparation et une image de la manière dont l'institution traite ses employés. L'entretien permet également à l'Organisation de connaître certaines préoccupations des fonctionnaires qui la quittent, voire de même mettre au jour des problèmes plus graves, notamment les fautes professionnelles et les allégations de fraude. A la FAO, nous avons constaté que la Division des ressources humaines (CSH) mène les entretiens de fin d'emploi en partie en ligne. Il est en effet demandé au fonctionnaire qui quitte le service de répondre à un questionnaire au moyen d'une application internet et de renvoyer un exemplaire numérisé de ce questionnaire par courriel au Directeur de CSH. Nous avons également été informés que l'entretien de fin d'emploi à la FAO n'est pas une partie obligatoire du processus de cessation de service, car il n'y a aucune politique qui l'exige. L'absence de cette politique prive l'Organisation de la possibilité d'obtenir un retour d'information significatif de la part des fonctionnaires qui quittent leur emploi et d'évaluer ses vulnérabilités en matière de fraude.

242. Nous avons recommandé que la FAO élabore une politique et une procédure sur la conduite de l'entretien de fin d'emploi pour tous les fonctionnaires qui quittent l'Organisation dans le cadre du processus de cessation de service afin de renforcer ses mécanismes de prévention et de détection de la fraude et d'améliorer l'apprentissage organisationnel.

243. CSH coopérera avec le Bureau de la déontologie, le LEG, le CSC et d'autres bureaux concernés à l'élaboration d'une politique et d'une procédure sur la conduite de l'entretien de fin d'emploi pour tous les fonctionnaires qui quittent l'Organisation.

B.2.3.4 Lutte contre la fraude

244. Une organisation doit élaborer et mettre en œuvre un système permettant d'examiner, d'enquêter et de résoudre rapidement, de manière compétente et confidentielle, les allégations de fraude et autres activités connexes. Cette activité s'inscrit dans le cadre du principe n° 4 du COSO sur la gestion des risques de fraude: enquête sur les fraudes et mesures correctives. Le principe met en évidence cinq points de mire, notamment l'établissement et la description formelle d'un processus pour la réception, l'évaluation et le traitement des communications relatives à une fraude potentielle.

245. Pour que la FAO maintienne son engagement en faveur de l'intégrité et de la déontologie, ses mécanismes de lutte contre la fraude doivent être clairement et complètement définis et tenir dûment compte de la confidentialité des informations de certaines procédures d'enquête. Nous avons constaté que la FAO avait mis en place divers moyens de signalement des cas de fraude, de corruption et autres cas connexes. Nous tenons à faire remarquer, cependant, que cette organisation intervient à l'échelle mondiale et ne peut donc pas se contenter de mettre en évidence un ou deux mécanismes de lutte contre la fraude. Les inspecteurs du CCI, dans leur rapport intitulé *Prévention, détection et répression de la fraude dans les organisations du système des Nations Unies* (JIU/REP/2016/4), ont indiqué que *les efforts de lutte contre la fraude ne peuvent être efficaces que s'ils sont déployés dans le cadre d'une politique antifraude globale et d'une structure de gouvernance qui définit clairement les responsabilités et les obligations redditionnelles à assumer en vue de la prévention, de la détection et de la répression de la fraude en tant que parties intégrantes du cadre de responsabilisation des organismes.*

B.2.3.4.1 Mécanismes de signalement des fraudes

246. La fraude peut être portée à l'attention de l'Organisation de nombreuses façons, notamment des dénonciations, des informations de particuliers, des audits internes et externes, et par accident. Nous avons noté à ce sujet que tout le personnel de la FAO a l'obligation de signaler les éventuelles violations des règlements, règles et autres politiques administratives de l'Organisation, y compris la fraude. Il suffit au fonctionnaire de signaler le cas litigieux au chef du bureau ou directement à OIG par téléphone, par courrier électronique confidentiel ou par courrier postal. Les différentes façons de signaler une conduite inappropriée sont présentées en divers endroits, notamment sur l'intranet d'OIG, et dans d'autres politiques pertinentes, dont la politique de la FAO relative à la protection des lanceurs d'alerte. Il incombe à la personne ou au bureau qui reçoit le signalement de préserver autant que possible la confidentialité du dossier dans toutes les communications relatives à la plainte, y compris quand il saisit le Bureau de l'Inspecteur général à ce sujet. On note cependant qu'aucune politique ne prévoit de mécanisme permettant au chef de bureau et au Bureau de la déontologie de transmettre des plaintes au Bureau de l'Inspecteur général. Un tel mécanisme pourrait inclure un processus/procédure de présentation de rapports et fixer le délai dans lequel les rapports doivent être présentés. Nous avons interrogé le Bureau de la déontologie à ce sujet, qui nous a informés que les chefs de bureau sont tenus de signaler les actes répréhensibles et les cas qu'ils ont reçus d'une autre personne. Le Bureau de l'Inspecteur général a en outre expliqué que les délais de transmission des affaires au Bureau dépendent nécessairement de la nature de la situation et qu'il est difficile d'établir ce qu'ils devraient être *ex ante*. Toutes les plaintes ne se présentent pas initialement comme telles, et des situations qui semblent initialement relever de la gestion du chef de bureau peuvent se transformer par la suite en questions qui doivent être soumises à OIG. Tout le

personnel de la FAO doit signaler les présomptions de fraude à OIG dès que possible après en avoir pris connaissance.

247. La mise en place d'un mécanisme efficace de plaintes pour fraude et de signalement de cas frauduleux a une incidence sur la réalisation des autres phases de lutte contre la fraude. La présence d'un mécanisme de signalement peut aussi devenir un moyen de dissuasion contre la fraude. Les inspecteurs du CCI ont également souligné l'importance d'un mécanisme de signalement efficace et affirmé que *les informateurs et les lanceurs d'alerte jouent un rôle essentiel dans les affaires où les actes frauduleux sont commis par des individus agissant en collusion et dans le cadre de montages complexes ne laissant aucune trace documentaire, ou encore dans les cas où il est très difficile de recenser et de recueillir des éléments de preuve, tels que les actes de fraude mettant en jeu des montants élevés dans les domaines des achats, des subsides et des fonds versés à des partenaires d'exécution*. Nous avons observé que les diverses voies de signalement des fraudes actuellement en place au sein de la FAO sont fragmentées en raison du manque de clarté quant à la manière dont les allégations de fraude ou les incidents signalés à d'autres niveaux de l'Organisation parviennent au bureau d'OIG. La fraude ayant de graves répercussions sur le bon fonctionnement de l'Organisation, il est important de ne pas négliger la définition de voies de signalement claires et la mise en place de mécanismes de partage de l'information.

248. Nous avons recommandé que la FAO améliore la réception des plaintes pour fraude et des allégations de fraude en rationalisant ses différents mécanismes et voies de signalement, de sorte que les dossiers d'OIG soient complets et que des solutions plus efficaces puissent ainsi être apportées au problème de la fraude.

249. Le Bureau de l'Inspecteur général convient qu'il est nécessaire de clarifier les voies de signalement des fautes professionnelles présumées et suggère de le choisir comme principal canal de signalement. Certes, les allégations peuvent également être signalées aux chefs de bureau ou de département mais les destinataires devraient être tenus d'informer OIG sans délai. OIG préconisera de rationaliser encore davantage et de fusionner les voies de signalement.

B.2.3.4.2 Règlement des cas de fraude

250. L'Unité d'enquête d'OIG est chargée de mener des enquêtes sur les plaintes relatives à des actes répréhensibles, tels que les pratiques frauduleuses ou la corruption, le harcèlement, l'abus d'autorité, le harcèlement sexuel et l'exploitation ou les abus sexuels, les actes délibérés ou les négligences graves qui mettent en danger des vies ou causent des dommages aux biens de la FAO ou l'utilisation inappropriée des ressources de l'Organisation. Pour conduire l'enquête, OIG applique les *Directives révisées pour les enquêtes administratives internes* menées par le Bureau de l'Inspecteur général (AC 2017/03). Nous avons noté que 392 dossiers avaient été transmis à l'Unité d'enquête pour la période 2016-2019. La majorité d'entre eux (35 pour cent) concernent des violations du Manuel de la FAO. Viennent ensuite la fraude (27 pour cent) et le harcèlement (13 pour cent). Le reste est lié, notamment, à la corruption, des représailles et des sanctions contre les fournisseurs. Pour ce qui est de la fraude, sur les 106 dossiers traités, 83 ont été classés et les autres font l'objet d'un examen préliminaire ou d'une enquête. S'agissant des 22 dossiers de corruption, 14 ont été classés et 8 faisaient l'objet d'un examen préliminaire au 31 octobre 2019. Certaines affaires qui sont en cours d'examen préliminaire et d'enquête sont en suspens depuis longtemps.

251. En ce qui concerne les statistiques présentées, le Bureau de l'Inspecteur général nous a informés qu'un nombre limité de fonctionnaires mènent les enquêtes et que d'autres fonctions exercées par le personnel d'enquête du Bureau (par exemple, le conseil, la formation ou les activités liées aux politiques) exigent parfois une attention immédiate. Le manque de ressources affectées à la fonction d'enquête d'OIG rallonge le temps nécessaire pour mener à bien l'examen préliminaire et instruire les plaintes. Néanmoins, tous les dossiers sont traités aussi rapidement que possible compte tenu des ressources et des effectifs actuels.

252. Compte tenu de la nature de la fraude et de son incidence sur l'Organisation, il est impératif de résoudre les cas de fraude le plus rapidement possible. De même, le traitement prolongé des cas menace généralement la qualité des éléments de preuve car la plupart d'entre eux sont de nature précaire: les souvenirs s'estompent, les éléments de preuve s'abîment, etc. Cela étant, la tolérance zéro de la FAO à l'égard de la fraude ne peut être maintenue que si son mécanisme de lutte contre la fraude est efficacement mis en œuvre.

253. Nous avons recommandé que la FAO élabore et applique une stratégie définitive qui permette de gérer la charge de travail grandissante d'OIG en matière d'enquêtes et de résoudre ses difficultés opérationnelles afin d'améliorer l'efficacité du traitement des affaires de fraude et de corruption.

254. La nouvelle Charte d'OIG indique qu'il incombe au Directeur général de fournir à OIG des ressources suffisantes, prévoit qu'une partie des dépenses relatives aux activités d'OIG soit couverte par des ressources extrabudgétaires et confie au Comité consultatif de contrôle de la FAO un rôle de conseil pour ce qui est de déterminer si les ressources dont dispose OIG sont suffisantes.

B.2.3.4.3 Directives relatives aux enquêtes

255. Nous avons observé que les *directives révisées de la FAO relatives aux enquêtes administratives internes* donnent peu d'information sur la protection des avoirs et la chaîne de responsabilité. Elles indiquent seulement que OIG consigne les éléments de preuve relatifs à l'affaire dans un dossier d'enquête en indiquant l'origine du document ou de toute autre pièce, le lieu et la date d'acquisition ainsi que le nom de l'enquêteur qui insère les pièces dans le dossier. De même, les directives ne donnent pas non plus d'exemples d'entretiens avec des témoins et des personnes concernées et d'indications sur les entretiens, la planification des enquêtes, la notification aux plaignants, la structure des rapports d'enquête et le renvoi aux autorités. Après avoir demandé des précisions, nous avons constaté que OIG disposait d'un processus pour *préserver la chaîne de responsabilité et enregistrer la réception des preuves matérielles et des éléments de preuves reçues par l'intermédiaire des systèmes d'information et de communication*. Toutefois, le Bureau de l'Inspecteur général a indiqué qu'il *pourrait être envisagé d'inclure ces instructions dans les futures versions des directives relatives aux enquêtes*, et qu'étant donné que ces directives ne s'appliquent pas à toutes les enquêtes entreprises par le Bureau, il *pourrait être souhaitable de les transférer aux procédures opérationnelles standard*.

256. Nous avons également appris que le Bureau avait déjà élaboré plusieurs projets de procédures opérationnelles normalisées pertinentes. Leur achèvement sera prévu dans le programme d'assurance et d'amélioration de la qualité d'OIG pour 2020. Toute directive qui sert de base aux participants aux enquêtes, y compris les autres parties prenantes, se doit d'être complète car elle garantit ainsi que les activités d'enquête sont contrôlées de manière

appropriée, minutieuse, objective et efficace, conformément aux normes et aux meilleures pratiques.

257. **Nous avons recommandé que la FAO veille à ce que la révision prévue de ses directives en matière d'enquêtes prenne en compte les procédures relatives aux entretiens avec les témoins et les personnes concernées, la planification des enquêtes, la notification aux plaignants, la structure des rapports d'enquête, le renvoi aux autorités et la protection des biens et de la chaîne de responsabilité, afin de fournir des indications plus complètes aux utilisateurs.**

258. OIG a déjà entamé le processus de révision et de codification, sous la forme de procédures opérationnelles standards, de ses pratiques relatives aux différentes phases et aux différents aspects du processus d'enquête. Les directives de la FAO relatives aux enquêtes donnent des indications détaillées aux participants mais elles seront révisées et mises à jour pour tenir compte des changements du cadre juridique et de l'évolution de la profession.

B.2.3.5 Activités de contrôle de la fraude

259. La mise en place d'un programme efficace de gestion des risques de fraude au sein de l'Organisation doit s'accompagner d'un processus d'amélioration continue visant à mettre à jour les procédures de dissuasion, de détection et de prévention efficaces de la fraude au sein de l'Organisation, et de déterminer les points de vulnérabilité. Il est donc essentiel d'utiliser certains protocoles de remontée d'informations. Le principe n° 5 du COSO sur la gestion des risques de fraude - Activités de contrôle - précise que *l'organisation sélectionne, élabore et effectue des évaluations pour s'assurer que les cinq principes de gestion du risque de fraude sont mis en place et fonctionnent, et communique les déficiences du programme de gestion du risque de fraude en temps voulu aux responsables des mesures correctives, y compris, le cas échéant, à la direction générale et au Conseil.*

B.2.3.5.1 Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie de la FAO en matière de lutte contre la fraude et du plan d'action correspondant (2018-2021)

260. Nous avons noté que la stratégie et le plan d'action de la FAO avaient été élaborés pour améliorer encore davantage la gestion des risques de fraude à moyen terme et qu'ils sont alignés sur son cadre de contrôle interne. La stratégie, qui couvre les années 2018 à 2021, se concentre sur trois objectifs qui se renforcent mutuellement et sur les actions prioritaires correspondantes. Il est indiqué dans la stratégie que les progrès réalisés dans la mise en œuvre des actions convenues feront l'objet d'un suivi régulier et qu'un rapport trimestriel sera communiqué au Directeur général adjoint, M. Thomas, qui est garant de la politique de lutte contre la fraude.

261. Du fait que la stratégie et le plan d'action correspondant n'ont été publiés qu'en 2018, nous avons été informés que l'Organisation en était à la *première étape de son parcours visant à renforcer la gestion des risques de fraude*. On note cependant que la stratégie et le plan d'action en question comportent trois objectifs et qu'il est donc nécessaire qu'ils soient assortis d'indicateurs de performance ou d'un mécanisme permettant de mesurer efficacement leurs résultats, d'autant que la mise en œuvre de la politique n'en est qu'à ses débuts. Il est également précisé dans le plan d'action que des bases de référence doivent être établies et que des indicateurs de performance doivent être élaborés. Dans la partie du même document consacrée à la *mise en œuvre de la stratégie et aux dispositifs d'établissement de rapports*, il est indiqué que *les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs seront examinés à mi-parcours (fin*

2019) et à la fin de la période de mise en œuvre et feront l'objet d'un rapport au Bureau de contrôle interne. Dans le cadre du suivi fonctionnel d'une politique, il est important que l'examen des résultats obtenus soit fondé sur des paramètres prédéterminés tels que des indicateurs afin que les critères et la répartition des responsabilités soient plus clairs au début de la mise en œuvre. En effet, c'est dans la phase initiale de la mise en œuvre que l'on obtient des gains rapides qu'il convient de mettre en évidence par un ensemble d'indicateurs de performance convenus pour souligner leur valeur.

262. Nous avons recommandé que la FAO adopte un ensemble d'indicateurs de performance relatifs à la mise en œuvre de sa stratégie et de son plan d'action contre la fraude afin de veiller à ce que les résultats des activités liées à chaque objectif correspondent aux objectifs attendus en matière de performance, ce qui permettrait de mesurer précisément les résultats des politiques.

263. Sur la base de l'expérience acquise à ce jour, un processus de suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie, y compris la liste des indicateurs de performance et la méthodologie correspondante, sera formalisé et documenté.

B.2.4 Mise en œuvre de la gestion des risques à l'échelle de l'Organisation

264. La gestion des risques à l'échelle de l'Organisation est un point qui est débattu à la FAO depuis 2009, date à laquelle cette composante a été intégrée dans le Plan d'action immédiate. Dans le rapport 2010 du Comité financier (FC 135/13), il était indiqué que la proposition relative à la conception du cadre de la gestion des risques à l'échelle de l'Organisation, le plan de travail et le budget de 700 000 USD étaient déjà établis. En 2011, certains progrès avaient été réalisés par l'Organisation (voir le document FC 138/12) et le Comité financier s'attendait à ce que ce cadre soit pleinement opérationnel d'ici la fin de 2011. Toutefois, en 2012, le Comité des finances a indiqué que l'équipe chargée de la gestion des risques à l'échelle de l'Organisation avait rencontré des difficultés, notamment en ce qui concernait l'intégration de cet aspect dans la structure de gestion, de gouvernance et de responsabilisation de l'Organisation, ce que ne permettait pas d'axer les évaluations des risques sur les résultats escomptés. La FAO, qui s'était engagée à achever la mise en œuvre de la gestion des risques d'ici la fin 2013, a rencontré un autre obstacle. En effet, le projet a été suspendu en 2012 pour permettre à l'Organisation de réévaluer l'intégration de la gestion des risques dans le cadre de gestion axée sur les résultats, à la lumière de l'expérience acquise et en tenant compte des résultats des examens du Bureau de l'Inspecteur général.

265. À partir de 2014, nous avons constamment examiné la mise en œuvre de la gestion des risques à différents niveaux de l'Organisation, y compris dans les bureaux décentralisés, sur la base de son guide de gestion des risques, et nous avons constaté que la mise en œuvre était retardée. Nous avons spécifiquement observé qu'il existait une incapacité généralisée à fournir un contexte approprié pour l'évaluation des risques, l'identification et l'évaluation des risques et l'application de stratégies et d'actions d'atténuation des risques. Notre examen de la mise en œuvre de la gestion des risques à la FAO en 2019-2020, notamment en ce qui concerne la mobilisation des ressources et la fonction d'évaluation, a également suscité des inquiétudes quant au déroulement du processus. D'autre part, la création de la stratégie de lutte contre la fraude et le plan d'action associé de la FAO pour 2018-2021 a nécessité l'élaboration de la politique relative au risque de fraude qui devrait être intégrée à la politique de gestion des risques de l'Organisation. Nous pensons qu'en raison de ces problèmes, la FAO devrait redonner un nouvel élan à la gestion des risques et veiller à obtenir les avantages escomptés.

266. Nous avons informé le Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP) que la FAO doit tenir compte des résultats de nos examens antérieurs, lorsque *les bureaux n'étaient pas encore en mesure de nous fournir des explications acceptables sur la manière dont les risques recensés dans leurs registres des risques respectifs sont identifiés et évalués, et qu'ils ne pouvaient pas nous donner de justifications claires sur le déroulement du processus de gestion des risques.* Il s'agit là des problèmes persistants que nous avons constatés depuis 2014 et auxquels la FAO doit s'attaquer rapidement.

267. Le Bureau a répondu qu'il prenait note et a fait siennes les préoccupations que nous lui avons communiquées. Il nous a également fourni plusieurs mises à jour de l'état de la mise en œuvre de la gestion des risques à la FAO et nous a fait savoir qu'un plan de travail pour 2020 était déjà élaboré. À l'origine, une mise à jour du registre des risques de l'organisation était prévue pour l'été, mais il a fallu attendre un peu de temps avant de discuter avec la direction générale des processus proposés. En ce qui concerne la stratégie globale de mise en œuvre de la gestion des risques à la FAO, nous avons appris que l'Organisation vise à procéder par étapes pour donner une plus grande maturité à la gestion des risques au lieu d'adopter une approche de type «big bang» comme stratégie globale de mise en œuvre. Le Bureau a souligné que l'adoption d'une approche fondée sur le degré de maturité tend à produire de meilleurs résultats lorsque l'on introduit des changements majeurs au sein de la FAO, car elle peut ainsi accompagner ces changements et renforcer la gestion des risques en apportant un soutien et en développant les capacités. Nous avons également noté que l'obligation d'établir des registres des risques avait été étendue à tous les bureaux au cours du second semestre de 2019, en même temps que les orientations révisées sur l'identification et l'évaluation des risques et le processus de gestion des risques lui-même, qui est soutenu par un outil informatique spécialisé. Dans ce cadre, nous avons établi que la FAO adopte désormais l'approche de l'appétit pour le risque en intégrant la gestion des risques au sein de l'Organisation, tout en constatant qu'elle dispose déjà d'une politique et de procédures en la matière, d'outils et d'orientations pour l'élaboration des registres des risques et des mesures d'atténuation. Il reste néanmoins à établir des procédures de remontée des problèmes et de présentation de rapports ainsi qu'une déclaration relative à l'appétit pour le risque ou une analyse correspondante.

268. On nous a également informés que OSP fournira les retours d'information nécessaires lorsqu'il estimera que la cause première des risques n'a pas été identifiée, tout en nous expliquant qu'il faudra peut-être du temps avant que chaque bureau de la FAO dispose d'une compréhension complète et d'un registre des risques de grande qualité. Le Bureau a en outre indiqué qu'il examinera tous les registres des risques au cours de cette première étape et fournira des retours d'information si nécessaire, ce qui devrait conduire à une amélioration progressive de la qualité. À cet égard, nous avons noté que la gestion des risques à la FAO avait été relancée et que la création récente d'une équipe spéciale chargée de faire progresser le niveau de maturité de la gestion des risques dans le système des Nations unies a permis à l'Organisation de procéder à une auto-évaluation fondée sur le modèle établi de maturité des risques. Si les résultats de cette auto-évaluation à la FAO reflètent pour l'essentiel ce que nous avons déjà observé dans le passé, nous pensons que l'accent doit maintenant être mis sur la création de valeur. En effet, la FAO doit relancer la gestion des risques si elle veut que cette composante arrive à maturité et accélérer son intégration à tous les échelons de l'Organisation. Les résultats de nos examens précédents nous permettent de conclure que la mise en œuvre de la gestion des risques à la FAO doit progresser plus rapidement pour parvenir au niveau de maturité approprié. Ce faisant, nous avons estimé que l'Organisation devrait veiller à ce que le diagnostic des risques soit complet afin que les remèdes ne s'attaquent pas uniquement aux symptômes mais plutôt aux causes profondes, ce qui permettrait de mieux les atténuer. Nous avons également

pensé qu'il fallait éviter d'identifier des risques génériques afin de ne pas dissimuler les problèmes spécifiques en cause et d'appliquer la stratégie de gestion des risques et les contrôles appropriés.

269. En outre, nous avons estimé que l'absence d'indicateurs d'évaluation des risques, notamment la définition du contexte, entraînait une identification arbitraire des risques et empêchait de s'attaquer aux risques réels. En l'absence d'une approche appropriée lui donnant une vision complète des risques, la FAO ne pourra pas faire remonter efficacement les risques identifiés et sera dès lors confrontée à des problèmes d'atténuation. On note également avec préoccupation que l'absence d'un modèle de risque ou d'une taxonomie appropriée venant à l'appui des activités de l'Organisation peut avoir une incidence négative sur l'établissement des profils de risque. Malgré tout ce qui précède, nous considérons que la FAO a déjà obtenu une petite victoire en procédant à une auto-évaluation de la maturité de la gestion des risques, ce qui lui a permis de mener à bien le processus d'adoption de ce type de gestion 10 ans après sa reconnaissance initiale et son adoption officielle. Toutefois, l'intégration des facteurs de risque dans les activités de gestion existantes continue de nécessiter une attention particulière, notamment en ce qui concerne le champ d'application de l'initiative.

270. Les résultats de l'auto-évaluation de la maturité de la gestion des risques à la FAO ont montré que dans les huit (8) domaines d'évaluation considérés, plusieurs mécanismes doivent encore être mis en place pour parvenir à une plus grande maturité de la gestion des risques. Nous avons noté que la culture, les capacités, le processus et l'intégration, les composantes et le champ d'application du cadre, ainsi que la documentation/éléments de preuve pour vérifier le niveau de maturité sont les domaines d'évaluation qui présentaient le plus grand nombre de possibilités d'amélioration pour la FAO. Celle-ci doit surtout prendre conscience que si l'intégration de la gestion des risques à l'échelle de l'Organisation peut se faire de manière progressive, elle doit également tenir compte de la mise en place logique de ses éléments constitutifs. Il est donc essentiel que les principes de gestion des risques adoptés soient clairs et traduisent les intentions de l'Organisation et de veiller à ce que la culture soit bâtie autour de ces principes car ce sont eux qui constituent le fondement de la mise en œuvre de la gestion des risques

271. Nous avons recommandé à la FAO d'étayer son étude de la viabilité de la mise en œuvre de la gestion des risques de l'Organisation en veillant à ce que les travaux prévus et les principales composantes nécessaires soient achevés selon le calendrier prévu et appuyés par de solides activités de gestion du changement afin d'apporter plus de souplesse à la mise en œuvre et d'augmenter ses chances de réussite.

272. La recommandation est acceptée. La FAO vise à procéder par étapes pour donner une plus grande maturité à la gestion des risques de l'Organisation au lieu d'adopter une approche de type «big bang» comme stratégie globale de mise en œuvre.

B.2.5 Environnement de contrôle des bureaux décentralisés

273. Pour l'année 2019, nous avons donc examiné la conception et l'efficacité de fonctionnement des contrôles intégrés dans l'ensemble des processus critiques des bureaux décentralisés mentionnés précédemment. L'examen a été mené principalement pour déterminer si les contrôles de première ligne opérés dans le cadre de ces processus étaient suffisants, comment ils influençaient sur l'efficacité et l'efficacé de fonctionnement et dans quelle mesure les politiques et procédures étaient respectées. L'exercice de ces contrôles de première ligne

donne la mesure du niveau d'efficacité de l'environnement de contrôle à l'intérieur des bureaux. Ces activités de contrôle sont intégrées aux principaux processus-métiers de l'Organisation tels que la mise en œuvre et le suivi des projets, le programme de coopération technique, l'établissement des rapports aux donateurs, et la gestion des achats, de la trésorerie, des immobilisations, des ressources humaines et des voyages. L'efficacité fonctionnelle de ces contrôles clés est vitale car elle permet à l'Organisation d'exécuter son Programme et d'atteindre ses objectifs.

B.2.5.1. Mise en œuvre et suivi des projets

274. La gestion de projet implique l'utilisation de paramètres, de principes et de procédures établis, du début à la fin. Dans le cycle de gestion des projets de la FAO, la phase de mise en œuvre et de suivi commence quand le projet est déclaré actif sur le plan opérationnel et prend fin quand les procédures de clôture nécessaires sont terminées.

275. Dans les bureaux décentralisés FAORLC, FAORAF, FAMYA et FRCHD, nous avons observé que l'exécution de certains projets excédait le budget ou était supérieure aux fonds reçus, et noté des retards dans les clôtures opérationnelles et financières. En outre, nous avons constaté dans le bureau FAORLC que des projets n'avaient pas été exécutés après leur date de démarrage. Nous avons aussi noté que certains projets avaient été clôturés financièrement mais que les soldes de trésorerie n'avaient pas encore été versés et qu'aucun rapport financier n'avait été soumis au donateur. Dans le cas du bureau FRCHD, nous avons également constaté que 45 projets avaient un statut actif depuis au moins trois ans et que la plupart d'entre eux étaient en attente depuis plus de 10 ans. Enfin, s'agissant du bureau FRMAG, nous avons noté que des rapports de fin de projet avaient été soumis tardivement, que la clôture de certains projets était retardée et que des projets qui avaient dépassé la date de fin d'exécution.

276. L'une des activités principales de la gestion de projets consiste à assurer la clôture dans les délais des activités techniques, opérationnelles et administratives d'un projet, en particulier les clôtures opérationnelles et financières, afin de veiller à ce que les protocoles établis sont correctement mis en œuvre. Le fait de ne pas respecter ces protocoles pourrait diminuer la fiabilité, la cohérence, l'exactitude des informations saisies dans le système FPMIS et retarder la mise à jour du dossier du projet concerné. Enfin, il est bon de rappeler que l'un des points forts de l'Organisation est son partenariat avec les donateurs, qui est fondé sur la confiance et la responsabilité mutuelle. Il apparaît donc nécessaire de rembourser les soldes non dépensés de projets, qui est un des moyens pour la FAO de faire preuve de transparence, d'autant que les dates de fin d'exécution des projets sont dépassées depuis longtemps.

B.2.5.2 Mise en œuvre du PCT

277. Le Programme de coopération technique (PCT) a été créé pour que la FAO puisse mettre son savoir-faire et ses connaissances techniques à la disposition des États membres, dans le cadre de projets ciblés, pérennes, de courte durée et ayant un effet catalyseur. Le PCT offre une assistance dans tous les domaines relevant du mandat et des compétences de la FAO couverts par le Cadre stratégique, pour répondre aux besoins prioritaires des gouvernements.

278. Dans les bureaux FAORLC et FRCHD, nous avons constaté des retards importants dans l'approbation des demandes de PCT émanant du gouvernement. En fait, 15 projets de FAORLC ont connu des retards allant jusqu'à 269 jours entre la date d'approbation et la date de démarrage effective, tandis qu'au bureau FRCHD, cinq projets sont restés dans la liste active des projets

pendant plus de six semaines ou 42 jours avant l’approbation. Par ailleurs, nous avons constaté au bureau FAMYA qu’il existait un décalage de 23 semaines entre le statut actif (statut P2) et la consultation finale (statut P3) dans la phase de formulation des projets du PCT.

279. Les projets PCT correspondent à une prestation d’assistance technique qui répond à une demande et des besoins prioritaires des gouvernements, favorise le changement, encourage le renforcement des capacités et aide les pays à mobiliser des ressources. Les retards constatés font courir le risque que le gouvernement bénéficiaire ne profite pas des avantages escomptés dans les délais prévus. De même, l’assistance technique n’a peut-être pas la même valeur et la même pertinence si elle est fournie à des dates ultérieures.

B.2.5.3 Présentation de rapports aux donateurs

280. L’établissement des rapports dus aux donateurs est un mécanisme qui présente, dans les grandes lignes, les progrès et/ou les résultats obtenus dans la mise en œuvre des programmes respectifs de ces donateurs, et met en lumière les écueils qui ont empêché l’exécution, les déviations par rapport au plan de travail initialement élaboré et le soutien technique nécessaire.

281. Dans les bureaux FRMAG et FRCHD, nous avons noté que des rapports intérimaires et de fin de projet avaient été soumis tardivement. Au bureau FAORAF, les rapports intérimaires et de fin de projet n’étaient pas téléchargés dans le système FPMIS.

282. La présentation tardive des rapports de fin de projet peut empêcher la FAO de procéder aux opérations suivantes: a) l’administration de mesures correctives pour traiter les exceptions/problèmes identifiés durant la mise en œuvre des projets; et b) la perte de dons et de partenariats futurs en raison de l’incapacité à honorer en temps voulu les engagements pris à l’égard des donateurs en matière de rapports.

B.2.5.4 Marchés publics et lettres d’accord

283. Pour ses achats, la FAO s’efforce en règle générale de faire jouer la concurrence et applique des principes fondamentaux de meilleur rapport qualité-prix, d’équité, de transparence, d’économie et d’efficacité. Dans ce contexte, une lettre d’accord est un instrument contractuel qui est utilisé pour acheter rapidement des services auprès d’entités admissibles de manière transparente et impartiale, en tenant compte des gains d’efficacité, afin d’obtenir une combinaison optimale des coûts et des avantages attendus sur l’ensemble du cycle de vie.

284. Dans les bureaux FAMYA, FAORLC et FRCHD, nous avons constaté que le plan d’achats ne comporte pas les renseignements suffisants et n’est donc pas conforme aux règlements prescrits. Au bureau FAORLC, nous avons observé le manque de justifications de certains achats directs, la présence d’un seul devis au lieu de trois, et l’absence d’examen par le comité d’achats local. Concernant le bureau FRCHD, nous avons noté que certains membres du personnel chargé des achats exerçaient des fonctions incompatibles.

285. Une planification adéquate des achats permettrait d’éviter ou de réduire au minimum les achats de dernière minute ainsi que les livraisons tardives. De même, il convient de souligner que les politiques, règlements, règles et procédures d’achat doivent être respectés conformément à tous les principes fondamentaux de la FAO en la matière.

B.2.5.5 Gestion de la trésorerie et des finances

286. Les sections 202.8 et 202.10.3 du Manuel, entre autres, contiennent les règlements et les règles de la FAO en matière d'autorisation, d'utilisation, d'enregistrement et de garde de la trésorerie ainsi que de communication des informations y afférentes. Ces règlements et ces règles permettent de faire en sorte que toutes les mesures prises par les responsables et le personnel et qui induisent des dépenses constituent une utilisation optimale des ressources et contribuent à la réalisation de la mission de l'Organisation. L'audit de la trésorerie et de la gestion financière a porté sur l'évaluation de l'efficacité et de l'adéquation des contrôles des comptes de trésorerie et sur la détermination de la conformité aux politiques, règlements et règles financières en vigueur à la FAO.

287. Nous avons constaté au bureau FAMYA que les petites caisses étaient quasiment vides au moment de leur reconstitution et que, dans certains cas, le solde mensuel du compte d'avances de caisse était relativement élevé. De même, le montant prévu pour la petite caisse est supérieur à ce qui est réellement nécessaire pour les petites dépenses ou les dépenses qui ne sont pas régulièrement engagées par FAORLC. Nous avons noté également que FRCHD ne dispose pas de compte d'avances de caisses en USD.

288. Nous soulignons que la politique établie veut que le solde en monnaie locale soit maintenu à un niveau bas pour réduire au minimum le risque de dévaluation. Il est donc nécessaire de prévoir une planification et un suivi adéquats du solde de trésorerie pour effectuer des virements en temps voulu des comptes en USD qui doivent être conservés vers des comptes en monnaie locale afin de couvrir les décaissements prévus et d'éviter une éventuelle dévaluation. Le montant de l'encaisse, très important, peut présenter un risque en ce qui concerne sa garde.

B.2.5.6 Gestion des actifs

289. L'adéquation et la disponibilité des actifs sont essentielles au bon fonctionnement et à la réalisation des engagements opérationnels de la FAO. La section 503 du Manuel de la FAO contiennent les lignes directrices relatives à la gestion des actifs, qui précisent les procédures et les contrôles nécessaires à la tenue des enregistrements ainsi qu'à la garde et la préservation des biens, à la réalisation des vérifications physiques et aux transferts et sorties des actifs immobilisés.

290. Dans les bureaux FAORLC, FAORAF, FRMAG, FAMYA et FRCHD, il était fréquent que le registre des actifs ne fournisse pas de dossiers complets et précis sur les biens. Nous avons constaté que des actifs étaient sans numéro de série, numéro de bon de commande, nom de fournisseur, étiquettes de code à barres et d'emplacement. Certains actifs étaient associés aux noms de fonctionnaires retraités et portaient des numéros en double. En outre, du matériel informatique a été attribué à des gardiens qui ne font pas partie du personnel de FRCHD et de FAORLC.

291. L'inscription d'informations détaillées et complètes dans le registre des actifs permettra de vérifier l'existence, de déterminer le gardien responsable et d'identifier l'emplacement actuel du bien. L'absence des renseignements requis, en particulier le nom du gardien et le lieu, nuit à la fiabilité des registres des actifs. De même, les biens attribués à des personnes qui ne font pas partie du personnel de l'Organisation échappent à toute responsabilité et constituent un risque de perte pour l'Organisation.

B.2.5.7 Gestion des ressources humaines dans les bureaux décentralisés

292. La FAO reconnaît que la clé pour atteindre ses objectifs stratégiques et exercer son mandat est une gestion efficace et efficiente des ressources humaines. Les personnes employées par la FAO se répartissent en deux catégories, le personnel proprement dit – les fonctionnaires – et les ressources humaines hors fonctionnaires. La première catégorie correspond à des personnes employées pour assurer des fonctions régulières à long terme ou continues par nature, tandis que la seconde se compose d'individus recrutés pour exécuter des missions temporaires spécifiques, qui sont détaillées dans leur mandat. Elle comprend, entre autres, les consultants, les titulaires d'un accord de services personnels et le personnel de projet recruté sur le plan national (PNP).

293. Notre examen des dossiers personnels échantillonnés dans les bureaux FAORAF, FAORLC, FRMAG et FAMYA a révélé des dossiers inappropriés/incomplets ou non mis à jour, des lettres de modification non signées dans les accords de services personnels, une documentation insuffisante, des lacunes dans les termes de référence joints aux contrats, l'absence de document attestant la sélection par voie de mise en concurrence, ainsi que l'absence d'évaluation de la qualité des performances du personnel de projet recruté sur le plan national (NPP).

294. Les exemplaires de documents correctement archivés servent de preuve que la sélection, l'embauche et la gestion des ressources humaines, en particulier les PSA et les NPP, sont concurrentielles et transparentes, et qu'elles sont effectuées dans le respect des politiques et procédures requises. La tenue à jour des documents du personnel est nécessaire car elle fournit une preuve de leur existence et de leur validité. D'autre part, l'évaluation de la qualité de la performance apporte une contribution précieuse aux fonctionnaires concernés qui participent au processus de sélection, car ceux-ci pourraient servir de référence si l'Organisation envisageait de faire appel aux services des ressources humaines hors personnel.

B.2.5.8 Gestion des voyages

295. La gestion des voyages est une fonction institutionnelle spécialisée qui établit un équilibre entre les besoins des fonctionnaires en matière de voyages et les buts et objectifs de l'Organisation. Elle assure le suivi et le contrôle des coûts et facilite le respect des politiques de voyage.

296. La vérification des transactions de voyage dans les bureaux FAORLC et FRMAG a montré que des avances supplémentaires avaient été accordées à 24 voyageurs dont les avances de voyage antérieures n'avaient pas encore été autorisées par les fonctionnaires techniques. De plus, nous avons découvert la présence de comptes créditeurs dont le statut était «période d'affectation terminée» dans les bureaux FRMAG et FAORAF. En outre, nous avons constaté, au bureau FAORLC, que des demandes de remboursement de frais de voyage soumises par le responsable du budget avaient été approuvées tardivement et noté, au bureau FAORAF, que des demandes de remboursement de frais de voyage n'avaient pas été comptabilisées dans le système GRMS.

297. Nous soulignons qu'il est important de respecter les politiques de la FAO en matière de voyages, qui sont des mesures de contrôle interne. Le règlement des avances sur frais de voyage antérieures est nécessaire pour assurer le règlement rapide de nouvelles avances et éviter l'accumulation des avances sur frais de voyage non soldées. De même, l'apurement ou le

recouvrement des avances de voyage non soldées sont requis aux mêmes fins. Les frais de voyage doivent être comptabilisés dans les meilleurs délais. En effet, les rapports de mission correspondants sont des produits du projet et ces frais doivent être imputés sur la période à laquelle ils se rapportent.

298. Compte tenu des résultats de nos vérifications des processus opérationnels critiques dans les bureaux nationaux et régionaux, qui sont communiqués dans les lettres de recommandation adressées aux chefs des bureaux concernés, nous avons estimé qu'il était vital de souligner l'importance du contrôle en tant que fonction de gestion. En particulier, les contrôles que nous avons testés dans le cadre de nos vérifications étaient tous des contrôles de gestion ou des contrôles qui forment la première ligne de défense contre les risques liés aux activités des bureaux. L'efficacité du traitement de ces risques à la source repose principalement sur la conception et l'efficacité de fonctionnement des contrôles en vigueur. Certes, nous avons constaté que des contrôles respectaient les règles dans plusieurs processus menés par les bureaux, mais nous avons également considéré que ces bureaux devaient impérativement renforcer le respect de ces règles pour réaliser les objectifs pour lesquels lesdits contrôles avaient été conçus et mis en place. Pour l'essentiel, ce que nous avons relevé renvoyait à la nécessité pour la FAO de faire fonctionner plus efficacement ses mécanismes de surveillance et de suivi. Dans certains des cas observés, nous avons noté qu'il était nécessaire de renforcer les contrôles exercés par la hiérarchie. Pour que les contrôles fonctionnent plus efficacement, il faut aussi une évaluation suivie à tous les niveaux d'encadrement de la FAO, et pas seulement dans les bureaux décentralisés.

299. Nous avons recommandé que la FAO continue à mettre en place des solutions stratégiques permettant de renforcer la surveillance et la supervision des processus et des décisions critiques, de sorte que le fonctionnement de l'Organisation soit efficient et efficace, et afin d'asseoir plus fermement la certification donnée par les directeurs des bureaux décentralisés quant à l'état de leur environnement de contrôle.

300. La FAO a accepté de mettre en œuvre la recommandation et, à cet égard, CSH a révisé les directives relatives à l'emploi de personnel recruté sur le plan national, que celui-ci soit engagé dans le cadre d'accords de services personnels (PSA.NAT) ou affecté à des projets (NPP), afin de renforcer l'efficacité et l'efficacité opérationnelles du processus de sélection. Ces directives encouragent fortement une sélection transparente et fondée sur le principe de concurrence/comparaison, et soulignent qu'il est important de fournir et de conserver des documents écrits.

C. INFORMATIONS COMMUNIQUÉES PAR LA DIRECTION

301. Le mandat de la vérification externe des comptes exige la communication d'informations importantes. La présente section reprend les renseignements fournis par la Direction sur la comptabilisation en pertes, les versements à titre gracieux et les cas de fraude et de présomption de fraude.

C.1. Comptabilisation en pertes de montants en espèces et de créances

302. En 2019, les montants comptabilisés en pertes ont représenté 26 137,41 USD. Cette somme comprend: a) 12 520,81 USD de pertes dues à des vols; b) 9 484,82 USD de pertes liées à des paiements frauduleux; c) 4 131,78 USD de pertes découlant de paiements effectués avec

les mauvaises coordonnées bancaires. Les comptabilisations en pertes susmentionnées ont été examinées, et l'on a constaté qu'elles étaient en conformité avec le règlement et que les procédures adéquates avaient été appliquées.

C.2. Versements à titre gracieux

303. La Direction a déclaré que des versements à titre gracieux d'un montant total de 280 950,00 USD avaient été réalisés au cours de l'année financière 2019. La somme de 212 500,00 USD a été versée à titre d'indemnité en cas de décès aux bénéficiaires du consultant titulaire d'un accord de services personnels décédé dans le crash de l'avion Ethiopian Airlines. La somme de 68 450,00 USD a été versée aux fins du rapatriement sanitaire d'urgence d'un titulaire d'un accord de services personnels (statut international) employé comme spécialiste international de l'irrigation au sein du Bureau de la FAO à Erbil (Iraq) qui avait été trouvé inconscient le 2 septembre 2019.

C.3. Cas de fraude ou de présomption de fraude

304. La Direction a signalé les cas de fraude, de présomption de fraude ou de vol connus par l'Organisation qui doivent être portés à l'attention du Comité financier en application du paragraphe 6 c) i) du Mandat additionnel pour la vérification des comptes (annexe 1 du Règlement financier). Les informations communiquées par la Direction sur les cas de fraude sont conformes à la définition de la fraude qui figure dans sa Politique de lutte contre la fraude et autres actes de corruption, adoptée le 12 mars 2015 (annexe 1 de la Circulaire administrative n° 2015/08). S'agissant des cas de présomption de fraude, la communication a été préparée en tenant compte de la définition de cette notion recommandée par le Corps commun d'inspection du système de Nations Unies dans son rapport, publié sous la cote JIU/REP/2016/4.

i. Cas en cours d'examen en 2018

305. La Direction a indiqué que deux cas de fraude faisaient toujours l'objet d'une enquête à la date de la transmission des informations. Nous avons constaté que ces affaires étaient en cours depuis 2017 et qu'elles portaient sur: a) un cas possible de fraude impliquant deux fournisseurs qui auraient soumis des documents frauduleux et se seraient rendus coupables de collusion dans le cadre d'un appel d'offres pour des semences évalué à environ 1 million d'USD. Cependant, étant donné qu'aucun des deux fournisseurs n'a reçu de bon de commande, l'Organisation n'a subi aucune perte financière. Le Comité des sanctions à l'encontre des fournisseurs a adressé la notification de procédure de sanction aux fournisseurs. Compte tenu de l'absence de réponse de la part de l'un d'entre eux, le Comité préparera la proposition de sanction qui sera présentée à la Sous-Directrice générale (Département des services internes). Le deuxième fournisseur a quant à lui répondu, et la procédure de sanction est toujours en cours; b) le cas d'un fournisseur ayant communiqué des documents frauduleux attestant la qualité de sa marchandise pour inciter un Bureau décentralisé à verser 96 607 USD en échange de celles-ci. Le fournisseur n'ayant pas réagi à la notification de procédure de sanction émise par le Comité, ce dernier préparera une proposition de sanction qui sera présentée à la Sous-Directrice générale (Département des services internes).

ii. Cas traités en 2019

306. Nous avons noté que, parmi les cas présumés de fraude traités en 2019, cinq avaient été classés et que, pour les cinq autres, une procédure était en cours au sein du Comité des sanctions

à l'encontre des fournisseurs ou des mesures avaient été prises pour récupérer les sommes versées. Le Bureau de l'Inspecteur général a enquêté sur ces affaires et constaté ce qui suit:

a. **Cas classés.** i) plusieurs membres du personnel de la FAO ont approuvé, sciemment ou par négligence, un mandat de consultant dans lequel figuraient des tâches qui ne devaient pas être effectuées et/ou des états de présence comprenant des jours où aucune activité liée à un accord de services personnels d'édition n'avait été exécutée et qui concernaient en réalité du travail réalisé sans contrat; ii) deux membres du personnel de projet recrutés au plan national par un Bureau de pays se sont livrés à des pratiques collusoires et se sont entendus pour aider des organisations non gouvernementales (ONG) à signer un protocole d'accord en échange de sommes d'argent. L'Organisation n'a subi aucune perte. Les contrats des membres du personnel de projet concernés n'ont pas été renouvelés, et un avertissement a été ajouté à leur dossiers individuel; iii) un membre du personnel de projet recruté au plan national s'est entendu avec au moins deux autres membres du personnel de la FAO au sein du même bureau de pays et plusieurs ONG pour favoriser certaines ONG à condition qu'elles les favorisent également. L'Organisation n'a subi aucune perte. Le membre du personnel concerné a démissionné une fois l'enquête terminée, et un avertissement a été ajouté à son dossier individuel; iv) plusieurs fausses factures ont été enregistrées dans les systèmes de la FAO dans le cadre du contrat d'un membre du personnel de projet recruté au plan national, ce qui lui a permis de recevoir des paiements en double et d'échapper au recouvrement des avances opérationnelles non soldées, ce qui représente environ 7 983,42 USD de paiements indus. Le contrat du membre du personnel concerné n'a pas été renouvelé, et un avertissement a été ajouté à son dossier individuel; v) un fournisseur a remis à la FAO des documents frauduleux qui lui ont permis de recevoir un paiement pour des services qu'il n'avait en réalité pas rendus. Le cas a été transmis à la Sous-Directrice générale (Département des services internes) afin qu'elle prenne les mesures qui s'imposent.

b. **En cours de traitement au sein du Comité des sanctions à l'encontre des fournisseurs.** i) un fournisseur potentiel a présenté des documents frauduleux concernant de précédents contrats de l'ONU en réponse à un appel d'offres pour des biens à fournir à un bureau de pays. Le contrat n'a pas été accordé au fournisseur concerné et aucune perte n'a été enregistrée; ii) un membre du personnel s'est rendu coupable de fraude et de collusion dans le cadre de l'établissement de contrats de consultance entre 2001 et 2018. Ces pratiques ont conduit l'Organisation à effectuer erronément des paiements pour un montant de 177 821,38 USD dont le fonctionnaire a tiré des bénéfices financiers excessifs. Le fonctionnaire concerné a été renvoyé sans préavis le 11 octobre 2019, et des mesures ont été prises pour récupérer les sommes versées sur le paiement de ses indemnités; iii) un partenaire d'exécution a falsifié des documents fournis à l'Organisation à l'appui de sa demande de remboursement de la somme de 15 044 USD en vertu d'un protocole d'accord. Le partenaire a admis avoir communiqué des renseignements inexacts à l'Organisation pour gonfler sa demande de 2 375 USD; iv) un responsable du suivi des tierces parties engagé par un bureau de pays de la FAO a remis des rapports fallacieux attestant la bonne mise en œuvre d'un projet sur le terrain. Le rapport du Bureau de l'Inspecteur général a été bouclé et publié au début de l'année 2020.

iii. Cas de présomption de fraude en cours en avril 2020

307. D'après la Direction, en avril 2020, le Bureau de l'Inspecteur général enquêtait sur huit cas de présomption de fraude impliquant trois membres du personnel, quatre fournisseurs et un retraité. Des informations détaillées sont présentées ci-après:

a. **Cas impliquant des membres du personnel.** Un membre du personnel a frauduleusement indiqué un changement de résidence pour justifier l'octroi d'une prime de réinstallation. Le fonctionnaire a remboursé l'argent qu'il aurait perçu sous un prétexte avant le début de l'enquête. Un autre cas concerne un fonctionnaire ayant donné pour instruction aux bénéficiaires de verser une somme qui allait être utilisée dans le cadre du projet sur le compte d'une tierce partie, et ainsi détourné ce financement d'un montant de 10 000 USD environ. Un autre membre du personnel serait actuellement concerné par un conflit d'intérêts avec un fournisseur de l'Organisation et se serait entendu avec celui-ci pour signer des contrats pour un montant d'environ 315 850 USD.

b. **Cas impliquant des fournisseurs.** Un fournisseur a soumis à la FAO des bons de livraison falsifiés portant la signature d'un membre du personnel de la FAO pour prouver que des biens avaient été livrés alors que ce n'était pas le cas. La valeur des biens qui n'auraient pas été livrés est d'environ 45 000,00 USD. Le fournisseur n'a pas reçu de versement en rapport avec le bon de livraison falsifié. Il y a également eu trois cas dans lesquels des fournisseurs avaient communiqué des documents frauduleux et dissimulé leurs liens avec d'autres entreprises participant à des appels d'offres similaires de la FAO pour la fourniture de semences.

c. **Cas impliquant un retraité.** Un retraité de la FAO a sciemment présenté des demandes de remboursement de frais médicaux frauduleuses, pour environ 100 000 USD, au fournisseur d'assurance maladie de l'Organisation. L'affaire a été transmise au Directeur général afin qu'il décide si le retraité continuera de participer à l'assurance-maladie après cessation de service de l'Organisation.

308. Des normes éthiques, un code de déontologie ainsi que des politiques, des stratégies et des structures hiérarchiques solides constituent le fondement d'une bonne gestion de la fraude au sein d'une organisation. Tout en prenant acte des mesures prises par la Direction face aux cas de fraude et de manquement, nous constatons avec inquiétude que des fonctionnaires de la FAO continuent d'être impliqués dans ces affaires et considérons que la Direction doit absolument accorder autant d'attention, voire plus, à cette question. Nous soulignons que ces affaires sont susceptibles d'exposer la FAO à toute une série de risques, notamment à un risque d'atteinte à la réputation qui nuirait fortement à l'Organisation dans son ensemble. La FAO devra donc impérativement continuer à améliorer sa lutte contre la fraude afin de dissuader et d'empêcher les membres de son personnel de commettre des actes de fraude et des manquements.

309. **Nous avons recommandé à la FAO de recalibrer sa stratégie de lutte contre la fraude et le plan d'action y afférent, de sorte qu'ils soient davantage axés sur le traitement du nombre croissant d'affaires de fraude reposant sur la collusion avec des membres du personnel de la FAO et afin de confier aux responsables d'unité un rôle plus strict pour ce qui est de déceler et de prévenir la fraude au sein de leur unité/bureau. L'objectif général est que l'Organisation puisse gérer notamment les risques pour sa réputation qui découlent de l'augmentation actuelle du nombre de cas de fraude.**

D. REMERCIEMENTS

310. Nous tenons à remercier le Directeur général, les directeurs généraux adjoints, les sous-directeurs généraux, les représentants régionaux, les directeurs du Siège, le Directeur de la division Finances, les représentants de pays et les membres de leurs équipes respectives de leur coopération et de leur aide dans la conduite de cette vérification.

311. Nous souhaitons également remercier le Comité financier, le Conseil et la Conférence de la FAO de leur soutien permanent et de leur intérêt pour les travaux que nous avons réalisés en notre qualité de Commissaire aux comptes entre 2008 et 2019.

Michael G. Aguinaldo
Président
Commission de vérification des comptes de la
République des Philippines
Commissaire aux comptes

Quezon (Philippines)
31 juillet 2020

Liste des sigles et des acronymes

Sigles et acronymes	Intitulés correspondants
AMACS	Assurance-maladie après cessation de service
CCI	Corps commun d’inspection
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CIO	Division de l’informatique
COSO	Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway
Covid	Maladie à coronavirus
CPP	Cadre de programmation par pays
CSC	Centre des services communs
CSF	Division des finances
CSH	Division des ressources humaines
DDCI	Unité chargée du contrôle interne et du respect des règles
DG	Directeur général
DGA	Directeur général adjoint
DSS	Département de la sûreté et de la sécurité de l’Organisation des Nations Unies
EMMT	Équipe de direction exécutive chargée du suivi
FAMYA	Bureau du Représentant de la FAO au Myanmar
FAO	Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture
FEM	Fonds pour l’environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FPMIS	Système d’information sur la gestion du Programme de terrain
FPSN	Réseau d’appui au programme de terrain
FRCHD	Bureau du Représentant de la FAO au Tchad
FRMAG	Bureau du Représentant de la FAO à Madagascar
GAR	Gestion axée sur les résultats
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement

GNUE	Groupe des Nations Unies pour l'évaluation
GRMS	Système mondial de gestion des ressources
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IBAN	Numéro de compte bancaire international
INPS	Italian Istituto Nazionale di Previdenza Sociale
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
ISA	Normes internationales d'audit
ISO	Organisation internationale de normalisation
LEG	Bureau juridique
MINUSS	Mission des Nations Unies au Soudan du Sud
NSHR	Ressources humaines hors personnel
OCC	Bureau de la communication
ODD	Objectifs de développement durable
ODG	Bureau du Directeur général
OED	Bureau de l'évaluation
OIG	Bureau de l'Inspecteur général
ONU	Organisation des Nations Unies
OS	Objectifs stratégiques
OSD	Bureau de l'appui aux bureaux décentralisés
OSP	Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources
PAM	Programme alimentaire mondial
PCT	Programme de coopération technique
PEMS	Système de gestion et d'évaluation de la performance
PMT	Plan à moyen terme
PNP	Personnel de projet recruté sur le plan national
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
POS	Procédure opérationnelle standard

PS	Département de l'appui aux programmes et de la coopération technique
PSA	Accord de services personnels
PSD	Bureau du Sous-Directeur général chargé du Département de l'appui aux programmes et de la coopération technique
PSE	Division des urgences et de la résilience
PSP	Division des partenariats
PSR	Division relations et mobilisation des ressources
PSRB	Unité chargée du développement des activités
PSRP	Unité de la gestion des partenariats pour les ressources
PSRR	Unité chargée de la promotion, de la commercialisation et des rapports
PTB	Programme de travail et budget
RAF	Bureau régional pour l'Afrique
RAP	Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique
REU	Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale
RICS	Régime des indemnités pour cessation de service
RLC	Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes
RNE	Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord
SDG	Sous-Directeur général
SIG	Système intégré de gestion
TCA	Trading Community Architecture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USD	Dollar des États-Unis d'Amérique
VBS	Services bancaires aux fournisseurs