



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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
Agricultura
y la
Alimentación

CONFERENCE

Trente-sixième session

Rome, 14 – 21 novembre 2008

**Comptes vérifiés – FAO 2006-2007
Partie B – Rapport du Commissaire aux comptes**

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

**RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LES ÉTATS FINANCIERS DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET
L'AGRICULTURE POUR L'EXERCICE FINANCIER ALLANT DU 1er JANVIER AU
31 DÉCEMBRE 2007**

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes
PREMIÈRE PARTIE	
GÉNÉRALITÉS	
Introduction	1 – 6
Récapitulation des recommandations	
Vérification des états financiers	7 – 10
Recommandations précédentes	11
QUESTIONS FINANCIÈRES:	
Situation financière de l'Organisation	12 – 33
Questions découlant de la vérification des états financiers	34 – 63
DEUXIÈME PARTIE	
VÉRIFICATION DES BUREAUX EXTÉRIEURS	64 – 113
TROISIÈME PARTIE	
QUESTIONS DE GESTION	
Projet relatif au système de gestion des ressources humaines	114 – 169
Oracle-Finances	170 – 219
Fonctionnement du mécanisme de contrôle interne du Département de la vérification intérieure et du programme de vérification à l'échelle locale	220 – 271
Passation des contrats de services de consultants et des accords de services personnels (ASP) par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE)	272 – 326
QUATRIÈME PARTIE	327– 339
AUTRES QUESTIONS	
Passation par profits et pertes	327 – 329
Cas de fraude ou de fraude présumée	330 – 338
Remerciements	339

PREMIÈRE PARTIE

GÉNÉRALITÉS

Introduction

1. Le présent rapport fournit les résultats de la vérification des comptes de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour l'exercice biennal 2006-2007. L'étendue de la vérification a été déterminée en conformité avec les Articles 12.1 à 12.10 du Règlement financier de l'Organisation et le Mandat additionnel pour la vérification extérieure des comptes qui lui est annexé.
2. Ce rapport a été rédigé en anglais et contient, dans sa première partie, mes observations sur les états financiers de l'Organisation pour la période 2006-2007.
3. Les vérificateurs se sont rendus dans deux Bureaux régionaux¹ et dans dix-huit représentations de la FAO². La vérification a porté sur des questions de gestion ainsi que de conformité et de régularité. Les résultats de la vérification des bureaux extérieurs et mes observations figurent dans la deuxième partie du présent rapport.
4. Ont en outre été exécutés au cours de l'exercice biennal, des examens de la gestion de l'Organisation, concernant notamment le fonctionnement du mécanisme de surveillance de la vérification interne et le programme de vérification à l'échelle locale, le projet concernant le système de gestion des ressources humaines, le système Oracle-Finances de planification des ressources (ERP) et la passation des contrats de services de consultants et des accords de services personnels par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) du département de la coopération technique. Mes observations concernant l'examen des questions de gestion font l'objet de la troisième partie du rapport.
5. Mes observations sur les sommes passées par profits et pertes, les paiements à titre gracieux et les cas de fraude ou de fraude présumée au cours de l'exercice, figurent dans la quatrième partie du rapport.
6. Ce rapport contient aussi les recommandations qui découlent de mes observations. Conformément à la pratique établie, je les ai classées en trois catégories: recommandation « fondamentale », recommandation « importante » ou recommandation « méritant l'attention ».³

Synthèse des recommandations

	Questions financières	Priorité	Échéancier
1	<i>a) Je recommande que la question du recouvrement des contributions fixées et non acquittées soit traitée avec vigueur. Étant donné que la trésorerie de l'Organisation est sensible à la réception complète et ponctuelle des contributions, je recommande aussi que la question du montant du fonds de roulement soit réexaminée.</i> <i>b) Vu l'augmentation de la part des traitements dans la structure globale des dépenses de l'Organisation et le déficit</i>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>

¹ Bureau régional pour l'Afrique (Accra) et Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (Bangkok)

² Afghanistan, Afrique du Sud, Bangladesh, Bolivie, Brésil, Égypte, Ghana, Indonésie, Jamaïque, Namibie, Ouganda, Sénégal, Tanzanie, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Viet Nam et Zambie.

³**Fondamentale:** Des mesures sont considérées comme indispensables pour éviter que l'Organisation ne soit exposée à des risques élevés. À défaut de mesure corrective, on s'exposerait à de graves conséquences financières et à d'importantes perturbations des opérations.

Importante mesures jugées nécessaires pour éviter l'exposition à des risques importants. L'absence de mesure corrective pourrait entraîner des conséquences financières et des perturbations des opérations.

Méritant attention: Mesures considérées comme souhaitables et qui devraient permettre d'améliorer le contrôle ou l'efficacité des opérations.

	<i>signalé des dépenses d'appui recouvrées, j'encourage l'Organisation à examiner de près si le montant recouvrable des dépenses d'appui aux projets est suffisant pour assurer la viabilité financière des activités de l'Organisation. (Paragraphe 29)</i>		
2	<i>Je recommande que l'Organisation décide d'un délai dans lequel les obligations passées au titre de l'Assurance maladie après cessation de service devront être intégralement financées, et prenne les mesures nécessaires à cet effet. (Paragraphe 33)</i>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>
3	<i>Je recommande que l'Organisation poursuive ses efforts pour apurer les comptes avec le PNUD. (Paragraphe 38)</i>	<i>Méritant attention</i>	<i>2008</i>
4	<i>Je prends acte des mesures déjà prises en vue de l'adoption des normes IPSAS, qui apportent d'importants changements à la pratique comptable, et encourage l'Organisation à poursuivre dans cette voie. Je recommande que l'Organisation suive de près le coût et le calendrier de l'adoption des normes IPSAS, compte tenu à la fois de l'important volume de travail nécessité par la transition et du caractère décentralisé des activités de l'Organisation.</i>	<i>Fondamentale</i>	<i>2011</i>
5	<i>Je recommande que l'Organisation procède à l'ajustement ou à la passation par profits et pertes, selon le cas, des comptes d'avance et des comptes de compensation recensés à la clôture de l'exercice 2006-2007. J'encourage l'Organisation à continuer de suivre en permanence et de régler en temps opportun les postes en suspens au titre de comptes de compensation. (paragraphe 54)</i>	<i>Méritant attention</i>	<i>2008</i>
6	<i>Je constate que les décaissements au titre du PCT ont subi les conséquences de la situation de trésorerie de l'Organisation. De plus, le modèle de gestion actuel pèse aussi sur la capacité de l'Organisation à traiter un volume aussi important de ressources extrabudgétaires et simultanément à effectuer en temps utile les ouvertures de crédits et les décaissements au titre du PCT. Je recommande que l'Organisation examine son modèle de gestion et ses processus, et mette en place des mécanismes et des procédures appropriées pour garantir que la finalisation des projets du PCT et les décaissements qui s'y rapportent ne s'en ressentent pas. (Paragraphe 63)</i>	<i>Fondamentale</i>	<i>2009</i>
	Bureaux extérieurs		
7	<i>Je prends acte des mesures prises par l'Organisation pour améliorer le suivi de l'octroi et du recouvrement des avances et encourage celle-ci à poursuivre ses efforts de façon permanente. (Paragraphe 69)</i>	<i>Méritant attention</i>	<i>2009</i>
8	<i>Je prends acte des mesures prises ou envisagées par l'Organisation pour renforcer les capacités. Je relève que le processus de décentralisation ne pourra aboutir que si des capacités suffisantes sont mises en place sur le terrain pour assurer l'exercice des responsabilités et des pouvoirs accrus qui y sont délégués, et j'encourage l'organisation à faire le point de la situation actuelle et de procéder de façon planifiée</i>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>

	<i>pour renforcer les capacités effectives des bureaux extérieurs. (Paragraphe 77)</i>		
9	<i>Je recommande que les efforts entrepris pour encourager l'utilisation efficiente et efficace des systèmes et outils de TI disponibles soient poursuivis. (Paragraphe 85)</i>	<i>Méritant attention</i>	<i>2008</i>
10	<i>Je recommande que l'Organisation continue à prendre des mesures pour renforcer le fonctionnement du contrôle interne dans les bureaux extérieurs, en offrant à ceux-ci une formation et en fournissant un appui sur place à leur personnel administratif. (Paragraphe 93)</i>	<i>Fondamentale</i>	<i>2009</i>
11	<i>La passation des marchés constitue une catégorie de processus à hauts risques du point de vue du contrôle. Je prends acte des mesures prises/envisagées à la suite de la vérification des bureaux extérieurs et recommande un contrôle plus étroit pour garantir le respect des règles. (Paragraphe 103)</i>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>
12	<i>Je prends acte des mesures prises pour améliorer les processus de planification, d'exécution et de clôture des projets tant d'assistance technique que de secours d'urgence, et encourage l'Organisation à s'employer à mettre en place un processus de planification efficace de manière à respecter les délais d'exécution, améliorer la documentation et clôturer promptement les projets. (Paragraphe 113)</i>	<i>Méritant attention</i>	<i>2009</i>
	Système de gestion des ressources humaines		
13	<i>Le lancement d'un projet aussi lourd que le SGRH, sans que soit tout d'abord assurée une source de financement, nuit à l'appropriation du projet, ce qui a un effet négatif sur sa formulation et sa mise en œuvre efficaces. Je recommande qu'à l'avenir l'Organisation ne s'engage à lancer un projet que lorsqu'elle aura identifié une source de financement spécifique et disponible pendant toute la durée du projet. (Paragraphe 130)</i>	<i>Fondamentale</i>	<i>À partir de 2008</i>
14	<i>Un projet axé sur la révision des processus de travail de l'Organisation, pour que celle-ci soit mieux à même d'atteindre ses objectifs stratégiques grâce à une efficacité accrue, a abouti principalement à une automatisation alignée sur les fonctionnalités d'Oracle, les changements à apporter au système devant être opérés après la clôture du projet par le biais de DCS. Je prends acte des mesures prises pour reconnaître les parties du système global qui correspondent imparfaitement aux objectifs fonctionnels généraux de l'Organisation et les signaler en vue de leur adaptation, et recommande, concernant les adaptations qui ne sont pas faisables pour des raisons de coût ou de temps, que les risques encourus soient reconnus, acceptés et entérinés au niveau approprié. (Paragraphe 137)</i>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>
15	<i>Un mécanisme viable tenant compte, entre autres choses, des fonctionnalités restreintes qui ont été installées, du coût du traitement des rapports sur les problèmes et des demandes de changement relatives au système, ainsi que du coût pour les différentes divisions, du processus conduisant aux</i>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>

	<p><i>installations présentes et futures, serait nécessaire pour arriver à une estimation valable des économies et des gains d'efficience éventuels. Je recommande:</i></p> <p><i>a) qu'un tel mécanisme soit établi;</i></p> <p><i>b) qu'un examen des documents relatifs à l'état actuel et à l'analyse des écarts, ainsi que des propositions d'amélioration par rapport aux fonctionnalités qui ont été effectivement installées et celles qui restent à installer, soit mené par les utilisateurs des processus; et</i></p> <p><i>c) qu'une note d'orientation soit élaborée à la lumière de b) sur ce qui peut être réalisé parmi les fonctions à installer, et entérinée au niveau approprié. (Paragraphe 140)</i></p>		
16	<p><i>a) Je recommande que les ANS soient finalisés et que soient déterminés des points de référence relatifs à différents indicateurs de résultats, définis et acceptés.</i></p> <p><i>b) La non utilisation de la grande base de données de l'Organisation pourrait entraver le bon fonctionnement du CSC ainsi que du SGRH. Je recommande en conséquence que l'Organisation envisage en temps utile une expansion de sa grande base de données. (Paragraphe 144)</i></p>	Méritant attention	2009
17	<p><i>Le SGRH doit jouer un rôle essentiel dans le processus de décentralisation. L'aptitude des bureaux extérieurs à utiliser le SGRH de façon optimale dépendra au premier chef de la connectivité et de la capacité du réseau. Je recommande donc que l'on se concentre sur cet aspect essentiel et qu'on lui donne la priorité de manière à ce que le projet ne finisse pas par devenir un exercice coûteux axé sur les TI à l'usage du Siège et du CSC. Je recommande en outre:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• que les essais de laboratoire et les tests réels exécutés sur écran dans les bureaux extérieurs soient analysés de façon à réduire au minimum les problèmes qui pourraient éventuellement se poser à cet égard après l'installation;</i> <i>• qu'avant de déployer les fonctionnalités du SGRH dans les bureaux dépendant de programmes de soutien à l'investissement (PSI), on s'assure que les PSI sont de taille suffisante et ont un niveau de performance satisfaisant pour assurer le bon fonctionnement du SGRH dans ces bureaux; et enfin,</i> <i>• que l'Organisation réexamine la vitesse de connexion et détermine si elle est en fait suffisante pour supporter les fonctionnalités supplémentaires déjà installées ou dont l'installation est prévue. (Paragraphe 150)</i> 	Fondamentale	2009
18	<p><i>Je recommande que tous les essais prévus dans les documents sur la stratégie et les besoins relatifs aux essais soient exécutés en ce qui concerne les modules/fonctionnalités restants, avant la mise en service, de façon que les objectifs fonctionnels du SGRH soient pleinement atteints et que les coûts supplémentaires soient réduits au minimum. Je recommande en outre une participation au projet plus effective des utilisateurs finals. (Paragraphe 157)</i></p>	Méritant attention	2008

19	<i>Je recommande l'élaboration immédiate et la communication effective d'une politique complète et officielle de gestion du changement concernant le système Oracle-Ressources humaines. Je recommande en outre que soient reconnus et acceptés au niveau approprié, les graves risques potentiels liés à l'absence de politique de gestion de la configuration, précisant les données initiales de référence et l'approche de la gestion du changement. (Paragraphe 161)</i>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>
	ERP Oracle-Finances		
20	<i>Je remarque que les facteurs ayant motivé la décision de suspendre temporairement l'exécution du projet de remplacement du système de comptabilité de terrain en attendant l'examen des autres activités qui y sont liées, existaient et étaient connus depuis longtemps. Je recommande qu'à l'avenir, la nécessité de lancer un nouveau projet ou de poursuivre celui déjà lancé soit évaluée à la lumière des autres activités/initiatives de l'Organisation. (Paragraphe 181)</i>	<i>Méritant attention</i>	<i>À partir de 2008</i>
21	<i>Je recommande que l'Organisation renforce la capacité des unités fonctionnelles pour leur permettre d'établir les spécifications des demandes de changement. Je recommande en outre que l'Organisation mette en place une procédure formelle relative au changement urgent. (Paragraphe 189)</i>	<i>Fondamentale</i>	<i>2008</i>
22	<i>Je recommande que l'Organisation reconfigure les valeurs des paramètres dans les profils utilisateurs en tenant compte des exigences de sécurité du système, en maintenant un équilibre entre sécurité et utilisation et en établissant de meilleurs contrôles de l'accès. Je constate que la fixation de limites aux ressources contribue à assurer que l'application ou les utilisateurs n'accaparent pas, intentionnellement ou à leur insu, la base de données et les ressources du système, et recommande que l'Organisation examine les moyens de fixer des profils de ressources pour limiter l'utilisation des ressources de la base de données. (Paragraphe 195)</i>	<i>importante</i>	<i>2008</i>
23	<i>Je remarque un écart entre la pratique de l'octroi et du suivi de l'accès au système, et les procédures de sécurité prescrites. Je recommande que l'Organisation examine la situation relative aux procédures prescrites et évalue les pratiques, normes ou autres conditions, du point de vue de la sécurité du système. (Paragraphe 201)</i>	<i>Méritant attention</i>	<i>2008</i>
24	<i>Étant donné le caractère intégré du système ERP, un plan de continuité d'activité (PCA) et un plan de reprise après sinistre (PCS) sont d'une importance capitale en matière de TI. Je recommande que l'Organisation réexamine la question et prenne des mesures immédiates pour mettre en place un PCA et un PRS ou qu'elle reconnaisse clairement et accepte les risques découlant de l'absence de PCA et de PRS dans un environnement ERP. (Paragraphe 208)</i>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>
25	<i>Je recommande que toute combinaison de code créée qui contrevient aux règles de validation croisée soit invalidée et que le processus soit documenté aux fins de contrôle.</i>	<i>Méritant attention</i>	<i>2008</i>

	<i>(Paragraphe 213)</i>		
26	<i>En raison du nombre croissant des demandes adressées aux ressources du système TI, je recommande qu'un mécanisme de gouvernance des TI, croisé et de haut niveau, permettant l'examen et la fixation de l'ordre de priorité des demandes concurrentes, soit étudié durant le processus en cours d'examen de la gouvernance des TI au sein de l'Organisation. (Paragraphe 218)</i>	<i>Méritant attention</i>	<i>2009</i>
	Fonctionnement du mécanisme de contrôle interne du Département de la vérification intérieure (AUD) et du programme de vérification à l'échelle locale		
27	<i>a) J'encourage l'Organisation à entreprendre une analyse d'écart de la variance entre les besoins opérationnels et les ressources actuelles d'AUD. (b) Je recommande en outre que l'Organisation élabore et mette en œuvre un système de gestion des risques d'entreprise, en priorité, avec l'assistance d'AUD. En attendant, AUD devrait entreprendre un travail d'évaluation approfondi, identifiant les unités/processus au niveau de l'entité vérifiable après avoir dûment pris en considération les préoccupations de la direction concernant les risques ou les contrôles. (Paragraphe 240)</i>	<i>Fondamentale</i>	<i>2009</i>
28	<i>Je recommande que le processus de séparation des fonctions au sein du Bureau de l'Inspecteur général soit accéléré. Je recommande en outre la formulation de dispositions contractuelles spécifiques à l'intention des consultants recrutés pour exécuter un travail d'enquête. (Paragraphe 246)</i>	<i>Importante</i>	<i>2008</i>
29	<i>Je recommande que AUD établisse un calendrier pour la présentation des rapports de vérification et envisage aussi de mettre en place un mécanisme efficace pour assurer le suivi de la réception et de la présentation des rapports de vérification ainsi que des mesures détaillées qui sont prises pour y donner suite. (Paragraphe 254)</i>	<i>Méritant attention</i>	<i>2009</i>
30	<i>Je recommande que les vérifications à l'échelle locale soient planifiées sur la base d'une évaluation des risques et que, sauf si des circonstances exceptionnelles le justifient, les vérifications n'aient lieu qu'une seule fois par an. (Paragraphe 260)</i>	<i>Importante</i>	<i>2008</i>
31	<i>Je constate que l'établissement de points de référence et le respect des délais permettraient la présentation rapide des rapports de vérification et leur examen objectif, ce qui favoriserait la mise en œuvre de mesures correctives en temps voulu, et recommande que des mesures efficaces soient prises de manière à ce que le programme apporte à l'Organisation les bénéfices recherchés. (Paragraphe 268)</i>	<i>Méritant attention</i>	<i>2008</i>
32	<i>Je prends acte des mesures en cours de mise en œuvre, en vue de la réforme du programme de vérification à l'échelle locale et du transfert de responsabilités prévu de ce programme à AUD au cours de la période 2008-2009, ainsi que des autres dispositions visant à assurer la poursuite du programme de</i>	<i>Fondamentale</i>	<i>2008</i>

	<i>vérification à l'échelle locale pendant la période transitoire. Je constate que ce programme est un rouage essentiel du mécanisme d'assurance et de « confort » relatif aux comptes financiers de l'Organisation, tout particulièrement dans le contexte du processus de réforme et d'adoption des normes IPSAS, et recommande que le programme de vérification à l'échelle locale soit mis en mesure de jouer ce rôle. (Paragraphe 271)</i>		
	Passation des contrats de services de consultants et des accords de services personnels (ASP) par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE)		
33	<i>La responsabilité de la création et de la tenue du registre de l'Organisation incombe à l'Organisation dans son ensemble et ne relève pas directement et seulement de la Division TCE. Je recommande toutefois que la Division TCE consente un effort accru à l'élaboration immédiate et à la tenue d'un registre exhaustif, par sujet et par région, afin de rendre le processus de sélection des consultants plus efficace, plus large, plus objectif et plus transparent. Lorsqu'il aura été créé, le registre de l'Organisation pourra, à un stade ultérieur, tirer parti du registre exhaustif de la Division TCE et l'englober. (Paragraphe 280)</i>	Importante	2009
34	<i>Étant donné que la pratique de la sélection de source unique limite la concurrence, nuit à la transparence et réduit les possibilités d'obtenir le meilleur rapport coûts-bénéfices, je recommande que le processus sélection des consultants/agents ASP soit rendu plus formel, plus large et plus concurrentiel. (Paragraphe 288)</i>	Importante	2008
35	<i>Je constate l'emploi réitéré des mêmes personnes pendant de longues périodes par la voie de prorogations ou de nouveaux recrutements dans le cadre de différents projets, et recommande que l'Organisation poursuive ses efforts pour rationaliser le processus de sélection des consultants, identifier un plus grand nombre d'experts par un processus systématique, et élargir sa base de données de manière à réduire la dépendance à l'égard d'un nombre limité d'experts. (Paragraphe 293)</i>	Méritant attention	2009
36	<i>Étant donné que les accords de services personnels ont été utilisés dans le passé pour recruter du personnel d'appui administratif et le sont encore dans quelques représentations de la FAO, je recommande que la Division TCE exerce un contrôle effectif et veille à ce que cette catégorie de personnel ne soit pas recrutée au moyen d'accords de services personnels. Je recommande en outre de ne pas recourir aux accords de services personnels pour l'emploi de consultants vu qu'il existe déjà une section spécifique du manuel régissant le recours aux services de consultants. (Paragraphe 299)</i>	Méritant attention	2008
37	<i>Bien qu'il soit destiné à faciliter la tenue en ligne de l'historique des missions et l'enregistrement de l'efficacité professionnelle passée, le système de gestion des ressources administratives ne remplit pas son rôle, les informations qui y</i>	Méritant attention	2009

	<i>sont enregistrées étant incomplètes. Je recommande donc que les informations relatives aux consultants/agents ASP soient mises à jour régulièrement et que les problèmes liés à l'accessibilité soient réglés afin qu'il puisse être un outil utile aux fonctionnaires chargés des contrats. (Paragraphe 303)</i>		
38	<i>L'Organisation devrait faire un effort accru pour assurer que l'évaluation de l'efficacité professionnelle des consultants et des agents ASP soit sérieuse, complète et transparente afin de rendre ces évaluations plus fiables comme outil permettant de suivre effectivement la qualité du travail exécuté. (Paragraphe 310)</i>	<i>Importante</i>	2008
39	<i>Je recommande que des délais spécifiques soient prescrits pour les différentes étapes du processus de traitement et d'approbation du recrutement des consultants/agents ASP, y compris les dérogations. (Paragraphe 313)</i>	<i>Méritant attention</i>	2009
40	<i>Les règles et procédures régissant la sélection et la passation des contrats de services de consultants et des ASP ne sont pas du domaine public. Je constate une absence de documentation adéquate sur le processus de sélection. Je note qu'il est possible d'améliorer à l'avenir la transparence des procédures et pratiques adoptées par l'Organisation et recommande à cette fin:</i> <i>a) que le processus de sélection des consultants soit documenté de façon adéquate afin de garder la trace des activités de passation des contrats et de la façon dont elles ont été conduites, ainsi que de faciliter ultérieurement l'examen indépendant de ces activités;</i> <i>b) qu'afin d'améliorer encore la transparence de son fonctionnement, l'Organisation envisage de placer dans le domaine public ses directives/règles relatives à l'identification, à la sélection et à la passation des contrats de consultants et des ASP, de façon que toutes les parties prenantes, experts ou autres personnes y aient facilement accès; et enfin,</i> <i>c) que l'Organisation envisage d'adapter à l'avenir les conditions et modalités des contrats de services passés avec les consultants afin qu'elles soient conformes aux meilleures pratiques consistant à publier sur son site web, les noms des candidats retenus et d'autres informations succinctes afin d'accroître la transparence du processus de passation des contrats. (Paragraphe 319)</i>	<i>Fondamentale</i>	2008
41	<i>Vu le nombre important des dérogations accordées, je recommande que l'Organisation envisage de divulguer ces dérogations, pour commencer sur son intranet, dans un souci de transparence accrue. (Paragraphe 323)</i>	<i>Fondamentale</i>	2008
42	<i>Le nombre des opérations d'urgence et de réhabilitation ainsi que leur volume se sont considérablement accrus. Un nombre important de dérogations ont été accordées pour le recrutement de consultants et d'agents ASP et des instructions ont fréquemment été formulées au cas par cas, ayant nécessairement un caractère ad hoc. Je recommande</i>	<i>Importante</i>	2009

	<i>en conséquence le réexamen de la question de l'établissement d'un cadre de référence complet de règles destinées à guider la sélection et le recrutement des consultants et des agents ASP employés à des projets d'urgence, à la différence des projets de réhabilitation ou autres. (Paragraphe 325)</i>		
	Autres questions		
43	<i>Je recommande que l'Organisation envisage l'adoption d'un processus comportant l'obligation pour les supérieurs hiérarchiques de contrôler, avant d'accepter une demande de cessation de service de la part d'un fonctionnaire, si une procédure disciplinaire à l'encontre de l'intéressé n'est pas en cours. (Paragraphe 338)</i>	Importante	2009

Vérification des états financiers

7. La vérification des états financiers a été menée conformément aux normes communes de vérification des comptes du Groupe des vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, et aux normes internationales de vérification des comptes. En vertu de ces normes, la vérification doit être préparée et effectuée de manière à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes matérielles. La préparation de ces états relève de la responsabilité du Directeur général. Ma tâche consiste à exprimer une opinion à leur sujet.

8. La vérification a comporté l'examen par sondage, dans la mesure jugée nécessaire, des pièces justificatives fournies à l'appui des paiements et des renseignements figurant dans les états financiers. Elle a aussi compris une évaluation des principes comptables utilisés et des estimations importantes faites par le Directeur général, ainsi qu'un examen de la présentation générale des états financiers.

9. En outre, il m'a été demandé de procéder à la vérification des états financiers distincts énumérés ci-après concernant les programmes mis en œuvre en coopération et/ou pour le compte d'autres organisations, à savoir:

- Programme FAO/Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP): Solde des fonds et tableau 1 - État des dépenses de l'exercice biennal au 31 décembre 2007;
- Programme FAO/Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD): Solde des fonds et tableau 1 - Tableau des dépenses concernant les projets exécutés par la FAO, au 31 décembre 2007.
- FAO/Fonds pour l'environnement mondial (FEM) – Situation du Fonds à la fin de l'exercice clos le 31 décembre 2007.

10. La vérification m'a permis d'émettre une opinion exempte de réserves concernant la vérification des états financiers de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, pour l'exercice 2006-2007.

Recommandations précédentes

11. Je n'ai pas formulé d'observations spécifiques concernant les mesures prises en réponse aux recommandations antérieures, sauf en cas de nécessité. En effet, le Comité financier a déjà mis en place un mécanisme de suivi de toutes les recommandations que l'Organisation n'a pas encore appliquées intégralement.

QUESTIONS FINANCIÈRES

Situation financière de l'Organisation

12 La situation financière de l'Organisation s'est légèrement améliorée à la fin de l'exercice 2006-2007. Le déficit net des recettes par rapport aux dépenses du Fonds général et des fonds connexes s'est élevé à 55 millions d'USD, chiffre qui représente une réduction considérable du déficit qui avait été de 85 millions d'USD lors de l'exercice 2004-2005 (alors que l'exercice 2002-2003 s'était soldé par un excédent des recettes sur les dépenses de 13,4 millions d'USD). L'amélioration par rapport à 2004-2005 est attribuable principalement à une réduction de la provision de 67,6 millions d'USD au titre des contributions et à une augmentation des gains de change de 34,2 millions d'USD, en partie compensée par un accroissement des recettes différées de 59,5 millions d'USD.

13. Les facteurs importants ont été une augmentation des contributions volontaires de 18,8 millions d'USD et des dépenses du Programme ordinaire, de 17,3 millions d'USD, contrairement à l'exercice précédent (2004-2005) où la provision pour retard dans le versement des contributions avait subi une forte augmentation de 72 millions d'USD (contre une diminution de 64,6 millions d'USD en 2002-2003). Les autres facteurs notables ont été l'amortissement des obligations au titre de l'assurance médicale après cessation de service, d'un montant de 45,4 millions d'USD, et l'affectation de 42,6 millions d'USD de recettes au titre des placements à long terme à des programmes relatifs au personnel, autorisée par les résolutions 10/1999 et 10/2001 de la Conférence.

14. Dans le cadre des changements apportés aux méthodes comptables relatives au provisionnement des contributions exigibles des États membres et des obligations afférentes aux programmes du personnel après cessation de service, l'Organisation a recalculé les soldes d'ouverture déficitaires du Fonds général et des fonds connexes, chiffrés à 361,5 millions d'USD (124,8 millions avant retraitement). Cela est dû à la comptabilisation d'un montant supplémentaire de 397,7 au titre des obligations relatives au personnel de sorte que l'ensemble des obligations apparaissent sur le recto des états financiers, et la réinscription d'une provision pour couvrir les retards dans le versement des contributions d'une valeur de 161 millions d'USD.

15. Le solde déficitaire du Fonds général et des fonds connexes à la clôture de l'exercice biennal a augmenté régulièrement: passant 90,1 millions d'USD en 2002-2003 à 361,5 millions (124,8 millions avant retraitement) en 2004-2005 pour s'établir finalement à 465,3 millions à la clôture de l'exercice 2006-2007.

16. En ce qui concerne les fonds fiduciaires et les fonds du PNUD, l'Organisation a enregistré en 2006-2007 un excédent de recettes de 36,6 millions d'USD par rapport aux dépenses (contre 14,3 millions en 2004-2005 et 6,4 millions en 2002-2003). Ce chiffre représente principalement le montant des intérêts rapportés par les liquidités, les dépôts à terme et les placements à court terme. Il a été viré en totalité aux comptes des donateurs, de sorte que le solde du Fonds était inchangé à la clôture de l'exercice biennal.

17. Les avoirs de l'Organisation au titre du Fonds général et des fonds connexes s'élevaient au 31 décembre 2007 à 488,9 millions d'USD, soit une augmentation de 69,6 pour cent par exercice biennal. Les liquidités et les dépôts à terme sont passés de 30,8 millions d'USD au 31 décembre 2005 à 36,2 millions d'USD au 31 décembre 2007. Les contributions à recevoir, (déduction faite de la provision pour retard dans le versement des contributions) s'est accrue de 107,2 millions d'USD en raison essentiellement du changement de la règle comptable relative au provisionnement des retards dans le versement des contributions. Les placements à long terme ont fortement progressé, soit de 90,9 millions d'USD, passant 208,8 millions d'USD en 2004-2005 à 299,7 millions en 2006-2007. Les créances ont subi une légère baisse, de 2,8 millions d'USD.

18. Les engagements au titre du Fonds général et des fonds connexes sont passés de 402,9 millions d'USD en 2005 à 867,9 millions au 31 décembre, 2007, ce qui représente une augmentation 115, 4 pour cent. Cette hausse est due principalement à l'accroissement des obligations comptabilisées au titre des programmes relatifs au personnel, qui sont passées de 239,6 millions d'USD au 31 décembre 2005 à 719,1 millions au 31 décembre 2007.

19. Les avoirs des fonds fiduciaires et des fonds du PNUD sont passés de 462,2 millions d'USD au 31 décembre 2005 à 669,8 millions au 31 décembre 2007, soit une augmentation de 44,9 pour cent. Ces avoirs comprennent 201,6 millions d'USD de liquidités et de dépôts à terme, et 450 millions de placements à court terme. Les engagements se montaient à 646,8 millions d'USD au 31 décembre 2007, soit 564,8 millions de contributions reçues en avance et 81,9 millions d'USD d'engagements non réglés.

20. Au terme de l'exercice 2004-2005, l'Organisation avait contracté 71 millions d'USD d'emprunts extérieurs après avoir épuisé toutes les réserves internes qui s'élevaient globalement à 35,5 millions de dollar EU. À la clôture de l'exercice 2006-2007, grâce à la réception d'un montant suffisant de contributions de ses Membres, l'Organisation a été en mesure de rembourser tous ses emprunts et de reconstituer ses réserves internes. La situation financière de l'Organisation demeure toutefois fondamentalement faible et doit être améliorée.

Trésorerie

21. L'Organisation a dû recourir massivement à l'emprunt au cours de l'exercice 2006-2007: le montant des emprunts contractés a culminé à 104 millions d'USD en novembre 2006, et leur coût a sextuplé atteignant 1,8 million d'USD. D'importantes contributions ont toutefois été reçues vers la fin de l'exercice de sorte que la situation de trésorerie s'est améliorée. Les soldes de fin de période des liquidités et des dépôts à terme de l'ensemble du Fonds général et des fonds extrabudgétaires sont ainsi passés de 110,9 millions d'USD au 31 décembre 2005 à 237,81 millions au 31 décembre 2007.

22. Le ratio de liquidité (disponibilités à court terme sur exigibilités à court terme) de l'Organisation – Fonds général et fonds extrabudgétaires compris- s'est considérablement amélioré, passant de 0,88 à la fin de décembre 2005 à 1,08 à la fin de décembre 2007. Cette évolution est principalement attribuable à l'augmentation sensible (235,23 millions d'USD) des contributions volontaires. Les contributions à recevoir se sont aussi accrues de 52,4 millions de USD.

23. La date de réception des contributions fixées et les montants versés ont une incidence directe sur la situation de trésorerie de l'Organisation. Au 31 décembre 2007, 113,2 millions d'USD devaient encore être acquittés par 73 États membres. Quinze États membres ont des arriérés de plus de 0,5 million d'USD soit un montant global de 107 millions d'USD.

24. L'Organisation recourt à l'emprunt interne auprès du Fonds de réserve, du Fonds de roulement, puis du Fonds spécial et enfin du Fonds de réserve spécial (FRS) avant de s'adresser au marché libre. Le Fonds de réserve spécial a pour objet de protéger le programme de travail de l'Organisation des effets de l'accroissement des dépenses dû aux mouvements de change défavorables et à l'inflation non prévus au budget. La valeur du FRS, qui s'élevait à 25,6 millions d'USD à la fin de 2007, ne représente toutefois pas entièrement des liquidités car un important élément de l'effet de change provient de la réévaluation en dollars EU des sommes en euros à recevoir des États membres.

25. Le Fonds de roulement a pour objet: de faire des avances remboursables au Fonds général, en vue de financer les dépenses budgétaires en attendant le recouvrement des contributions au budget; de couvrir les dépenses de caractère exceptionnel qui ne peuvent être imputées au budget de l'exercice en cours; et de consentir des prêts aux fins que le Conseil peut autoriser dans des cas particuliers. Le montant autorisé du Fonds de roulement fixé par résolution 15/91 de la Conférence, qui était de 25 millions d'USD à l'origine, a légèrement augmenté depuis 1992, grâce aux contributions des nouveaux États membres.

26. Les sorties de fonds mensuelles au titre des dépenses opérationnelles ont été en moyenne de 37 millions d'USD 2006, 38 millions en 2007 et il est probable qu'elles augmenteront dans les prochaines années. Par conséquent, la situation de trésorerie du programme ordinaire de l'Organisation est très sensible au versement ponctuel et intégral des contributions. Le fonds de roulement ne constituerait guère un filet de sécurité pour autant que son montant ne couvre même pas en totalité les dépenses opérationnelles d'un mois.

27. La part des dépenses salariales s'est accrue par rapport à l'ensemble des dépenses de l'Organisation. Ces dépenses représentent une proportion importante des sorties de fonds. Pour l'exercice 2006-2007, les dépenses salariales imputées au Fonds général ont subi une augmentation globale de l'ordre de 73 à 77 pour cent, mais celles qui sont imputées au fonds fiduciaire sont restées à peu près constante au niveau de 36 pour cent environ (19 pour cent pour le personnel et 20 pour cent pour les autres ressources humaines). D'autre part, l'Organisation a signalé que le déficit des dépenses d'appui recouvrées se creusait.

28. Les dépenses d'appui aux projets (DAP) au titre des fonds fiduciaires sont fixées à 13 pour cent au maximum pour les activités d'assistance technique et de soutien direct aux activités du programme ordinaire; à 10 pour cent pour l'aide d'urgence; et varient de zéro à 10 pour cent pour les activités à financement mixte. Le taux peut être réduit s'il apparaît que les dépenses d'appui indirectes variables d'un projet donné seront plus faibles. Les DAP recouvrées représentent en moyenne 6,5 pour cent des dépenses des projets. Au cours de l'exercice biennal 2006-2007, une forte augmentation de 36 pour cent pour les recettes et de 34 pour cent pour les dépenses des fonds a été enregistrée par rapport à l'exercice précédent. Cependant, les DAP étant fixées à 13 pour cent au maximum, l'augmentation du nombre des projets entrepris au titre de fonds fiduciaires, entraînera probablement des contraintes financières accrues pour l'Organisation.

29. *a) Je recommande que la question du recouvrement des contributions fixées et non acquittées soit traitée avec vigueur. Étant donné que la trésorerie de l'Organisation est sensible à la réception complète et ponctuelle des contributions, je recommande aussi que la question du montant du fonds de roulement soit réexaminée.*

b) Vu l'augmentation de la part des traitements dans la structure globale des dépenses de l'Organisation et le déficit signalé des dépenses d'appui recouvrées, j'encourage l'Organisation à examiner de près si le montant recouvrable des dépenses d'appui aux projets est suffisant pour assurer la viabilité financière des activités de l'Organisation.

Obligations relatives au personnel

30. Les obligations relatives au personnel auxquelles l'Organisation doit faire face se rapportent à quatre plans: le plan d'indemnisation du personnel, le régime des indemnités de départ, le fonds des indemnités de départ et l'assurance maladie après cessation de service. Aux termes des résolutions 10/1999 et 10/2001, l'Organisation affecte les placements à long terme et les revenus qu'ils produisent pour financer les obligations relatives au personnel. Avant 2006-2007, une grande partie de ces obligations ne figuraient pas sur les états financiers mais étaient mentionnées dans les notes accompagnant ces états. À la fin de l'exercice biennal 2006-2007, l'Organisation a comptabilisé l'intégralité des obligations relatives aux quatre types de prestations, d'un montant de 719,1 millions d'USD. Je constate que bien que l'Organisation ait intégralement comptabilisé ces obligations, un montant de 404,6 millions d'USD restait à amortir à la fin de 2006-2007.

31. La plus importante des obligations relatives au personnel concerne l'assurance maladie après cessation de service (AMACS), puisqu'elle représente près de 93 pour cent des obligations relatives au personnel non financées. La valeur actuarielle actualisée de l'AMACS était de 576,1 millions d'USD à la fin de 2006-2007, soit 42,7 millions d'USD de plus que lors du précédent exercice. Cette augmentation est due au renforcement continu de l'euro par rapport au dollar EU, à la hausse des coûts liée au remboursement des frais médicaux et à l'augmentation découlant de l'adoption de la table de mortalité des Nations Unies qui prévoit une plus grande longévité des participants au plan. Cet accroissement a été en partie compensé par une modification du taux d'actualisation utilisé pour le calcul des obligations, qui est passé de 4,5 à 5,6 pour cent.

32. En 2003, la Conférence a décidé de commencer à amortir les obligations passées au titre de l'AMACS au moyen d'une contribution de 14,1 millions d'USD à compter de l'exercice 2004-2005. Cependant le niveau actuel de cette contribution n'est pas suffisant pour atteindre l'objectif d'un amortissement intégral de l'AMACS d'ici à 2027.

33. *Je recommande que l'Organisation décide d'un délai dans lequel les obligations passées au titre de l'AMACS devront être intégralement amorties, et prenne les mesures nécessaires à cet effet.*

Questions soulevées par la vérification des états financiers

Provisionnement des contributions des États membres

34. L'Organisation provisionnait intégralement les contributions fixées à recevoir. Cette pratique comptable a été modifiée à partir de l'exercice 2006-2007, et l'Organisation ne provisionne désormais les contributions à recevoir que dans des cas exceptionnels et considère qu'en temps normal toutes les contributions sont recouvrables.

35. Bien que le recouvrement des contributions se soit amélioré au cours de l'exercice 2006-2007, un montant de 113,2 millions d'USD, dont 48,3 millions de contributions afférentes à 2004-2005 et à des exercices antérieurs, restaient à recevoir de 73 États membres.

36. La politique actuelle repose sur le principe de la recouvrabilité des impayés, mais il faudrait aussi que l'Organisation prenne en compte l'ampleur des arriérés de contributions de longue date, accumulés au cours d'exercices comptables successifs.

États financiers relatifs au compte du PNUD pour services rendus

37. Les sommes que l'Organisation doit recevoir du PNUD qui s'élèvent à 11,7 millions d'USD comprennent un montant de 5,4 millions qui se rapporte à la période antérieure à 2004. L'organisation a confirmé que ce montant faisait l'objet de recherches complémentaires afin de présenter au PNUD des pièces justificatives supplémentaires pour lui permettre d'enregistrer et de rembourser tout montant impayé.

38. *Je recommande que l'Organisation poursuive ses efforts pour apurer ses comptes avec le PNUD.*

Adoption des normes comptables internationales pour le secteur public

39. Suite à la décision du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCB), d'entériner la recommandation du Comité de haut niveau sur la gestion préconisant que le système des Nations Unies adopte les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), pour l'établissement de tous les rapports financiers à compter du 1^{er} janvier 2010, et à la décision prise en 2006 par l'Assemblée générale (GA 60/283) d'approuver la proposition relative à l'adoption des normes IPSAS à l'échelle du système des Nations Unies, l'Organisation a décidé d'adopter les normes IPSAS pour l'établissement des rapports financiers à compter du 1^{er} janvier 2010.

40. L'adoption des normes IPSAS aura une incidence sur la comptabilité, les rapports financiers et les systèmes informatiques de l'Organisation qui y sont associés. Certains des principaux effets découleront des mesures suivantes: la comptabilisation et l'amortissement de tous les biens d'équipement, des biens corporels et des stocks, la comptabilisation et l'inscription de tous les éléments de passif, et l'établissement et la vérification des états financiers sur une base annuelle.

41. En attendant l'adoption des normes IPSAS, l'Organisation continuera d'appliquer les normes comptables du système des Nations Unies, mais des mesures importantes ont déjà été prises en vue de l'adoption des normes IPSAS:

- Passif relatif au personnel: l'Organisation comptabilise intégralement le passif actuariel dans les états financiers. La différence entre le passif total et les sommes comptabilisées après inscription des dépenses afférentes aux prestations de l'exercice en cours, de l'amortissement et du produit des placements à long terme, est passée en ajustement du solde d'ouverture du Fonds de la réserve générale.
- Provisionnement des contributions à recevoir: À compter de l'exercice 2006-2007, la pratique comptable de l'Organisation est de considérer que, dans des circonstances normales, toutes les contributions des États membres sont recouvrables. Par conséquent ces contributions ne sont provisionnées que dans des circonstances exceptionnelles. La

réduction de la provision qui en découle est passée en ajustement du solde d'ouverture du Fonds de la réserve générale, du fonds de roulement et des comptes de réserve spéciale sur la base des contributions auxquelles la provision se rapporte.

- Placements: Ils sont désormais comptabilisés à leur valeur boursière.

42. L'Organisation avait initialement estimé que le projet d'adoption des normes IPSAS pourrait être mené à bien dans son intégralité d'ici à 2010. Toutefois, il est maintenant prévu que la conformité provisoire avec les normes IPSAS sera achevée en 2010, que la mise en œuvre des solutions définitives se fera en 2011 et que l'appui à l'exécution se poursuivra en 2012. Le coût estimatif du projet est passé d'une première hypothèse forte de 7,2 millions à 13,9 millions d'USD à l'achèvement de la phase de planification détaillée. L'Organisation attribue cette augmentation à la durée et à la charge de travail accrues du projet.

43. *Je prends acte des mesures déjà prises en vue de l'adoption des normes IPSAS, qui apportent d'importants changements à la pratique comptable, et encourage l'Organisation à poursuivre dans cette voie. Je recommande que l'Organisation suive de près le coût et le calendrier de l'adoption des normes IPSAS, compte tenu à la fois de l'important volume de travail nécessité par la transition et du caractère décentralisé des activités de l'Organisation.*

Autres Questions

44. Dans mon rapport in extenso sur les comptes de l'exercice 2002-2003, j'avais signalé les problèmes relatifs aux ajustements a posteriori du bilan provisoire, au plan comptable, aux comptes à solde nul, au rapprochement des soldes bancaires avec les soldes comptables, aux comptes en suspens et aux comptes de compensation, et recommandé l'adoption de mesures appropriées de suivi.

Plan comptable et ajustements a posteriori du bilan provisoire

45. Depuis l'exercice 2004-2005, l'Organisation a amélioré la présentation des pièces justificatives à l'appui des états financiers. Les pièces relatives aux ajustements a priori du bilan provisoire sont maintenant soumises à examen et approbation. Une vérification existe pour les ajustements apportés au bilan provisoire lors de l'établissement des états financiers.

46. L'Organisation a indiqué que le plan comptable serait examiné et que des mesures appropriées seraient prises dans le cadre du projet IPSAS.

Comptes à solde nul

47. Un examen des soldes bancaires de divers comptes du bilan provisoire a fait apparaître la présence persistante de comptes à solde nul. L'Organisation a confirmé que 57 des 61 comptes à solde nul avaient été clôturés en février 2008 et que les quatre compte restants étaient en cours de clôture.

48. L'Organisation a ensuite aussi mis en œuvre un nouveau processus de réapprovisionnement direct des bureaux extérieurs par virement de fonds électronique en provenance des banques du Siège, ce qui réduit la dépendance antérieure aux comptes à solde nul de chaque poste de terrain.

Rapprochement des soldes bancaires

49. À la clôture de l'exercice 2002-2003 le nombre de comptes à traiter lors du rapprochement des soldes bancaires du Siège était supérieur à 8000. À la clôture de l'exercice 2006-2007, il était inférieur 1500. L'Organisation a confirmé que les comptes restants, qui résultent de différences temporelles et autres, seront suivis et ajustés dans le cadre de la gestion et du rapprochement en cours des soldes bancaires.

Avances non remboursées

50. À dater de l'exercice 2004-2005, des mesures ont été prises pour réduire le solde des avances. Le nombre et le montant des avances non remboursées dans les délais prescrits ont régulièrement baissé, tombant de 1,190 avances et d'un montant global de 2,2 millions d'USD à

la clôture de l'exercice 2002-2003 à 673 et 1,1 million d'USD, respectivement, à la clôture de l'exercice 2006-2007.

Comptes de compensation

51. Les comptes de compensation ont été créés principalement pour enregistrer les opérations entre les modules financiers d'Oracle et les autres systèmes, utilisant des programmes d'interface. Étant donné le caractère récurrent de ces opérations, il est nécessaire de procéder à des examens, à des analyses, à des recherches et à des apurements, de manière que les comptes en suspens soient identifiés et communiqués aux unités ou aux bureaux extérieurs concernés pour clarification ou décision.

52. L'apurement de ces comptes a été lent et dans certains cas il n'a pas eu lieu depuis 1999, de sorte que plus de 16,000 postes étaient en suspens à la fin de 2002-2003.

53. Le nombre de postes en suspens de comptes de compensation a été ramené à près de 2,500 à la clôture de l'exercice 2006-2007. Environ 800 d'entre eux se rapportent à la période antérieure à 2004. À la fin de 2007, l'Organisation avait aussi mené à bien d'autres travaux, identifiant des comptes pour lesquels il est prévu des ajustement et des passations par profits et pertes en 2008, ce qui permettra probablement de nettoyer davantage encore les comptes de compensation.

54. *Je recommande que l'Organisation procède à l'ajustement ou à la passation par profits et pertes, selon le cas, des comptes d'avance et des comptes de compensation recensés à la clôture de l'exercice 2006-2007. J'encourage l'Organisation à continuer de suivre en permanence et de régler en temps opportun les postes en suspens au titre de comptes de compensation.*

55. L'Organisation a donné l'assurance que de nouvelles mesures appropriées seront prises.

Décaissement au titre du programme ordinaire et du Programme de coopération technique

56. Le programme ordinaire, y compris le programme de coopération technique ((PCT), qui est le plus important programme financé par le Fonds général, est au cœur du mandat de l'Organisation.

57. La faiblesse persistante du taux de décaissement du PCT en 2006-2007 a conduit à des reports en avant de crédits considérables. Au 31 décembre 2007, le montant total des ressources différées (crédits disponibles) atteignait 68,6 millions d'USD. L'article 4.3 du règlement financier de l'Organisation autorise le report des crédits ouverts au PCT à l'exercice suivant. De très faibles décaissements au cours d'un exercice donné, comme cela a été le cas en 2006-2007, peut conduire à une situation dans laquelle il est impossible de dépenser les crédits reportés même sur la période de quatre ans. En pareille situation, l'Organisation a recouru dans le passé à l'imputation des dépenses effectives de projets clôturés, approuvés et exécuté au cours de l'exercice biennal suivant, aux ouvertures de crédits de l'exercice précédent, c'est-à-dire aux "fonds réaffectés". Étant donné la possibilité qu'il soit nécessaire d'exécuter un exercice complet de réaffectation des crédits ouverts au PCT pour l'exercice 2006-2007 à la fin de 2009, l'Organisation doit formaliser le processus des fonds réaffectés pour qu'il puisse être documenté ainsi que les procédures d'établissement des rapports financiers et opérationnels qui s'y rapportent. L'Organisation a indiqué que cette tâche avait été entreprise.

58. Trois facteurs ont un impact important sur le programme ordinaire et plus particulièrement sur l'exécution du PCT. Le premier est le retard dans le versement des contributions, qui a une incidence directe et immédiate sur la situation de trésorerie de l'Organisation.

59. Le deuxième est celui des missions sous financées ou non financées. Par exemple, la célébration d'Années internationales presque chaque année et l'exécution des traités internationaux et leur facilitation. Le sous-financement peut aussi provenir de dépenses non budgétisées. En 2006-2007, certains paiements obligatoires concernant principalement divers aspects de l'augmentation imprévue des dépenses de personnel ont été sous-budgétisés d'un

montant de 36 millions d'USD. Étant donné que ces obligations doivent être honorées et représentent des dépenses en espèces, l'Organisation doit recourir soit à des ajustements de programmes soit à l'emprunt et parfois aux deux à la fois.

60. Le troisième facteur est l'importante augmentation de l'apport de ressources extrabudgétaires, qui représentent plus de la moitié des fonds disponibles pour les projets de l'Organisation. En raison du modèle d'entreprise de l'Organisation, cette augmentation tend à peser sur la capacité de l'Organisation, notamment en ce qui concerne la bonne exécution et le respect du calendrier des projets du programme ordinaire et du PCT.

61. Dans mon rapport in extenso de vérification afférents aux exercices 2002-2003, j'avais signalé les problèmes relatifs aux décaissements du PCT et 2004-2005. Si la crise de trésorerie de l'Organisation peut affecter le taux de décaissement du PCT, la capacité globale de l'Organisation à exécuter les projets financés par des ressources extrabudgétaires et à rattraper simultanément le temps perdu au stade de l'approbation des projets et du décaissement au titre du PCT, doit cependant aussi être examinée.

62. Si l'on considère l'avenir, les activités découlant de l'Évaluation externe indépendante (EEI) risquent de ne pas disposer d'un financement adéquat, en raison du temps nécessaire au calcul complet des dépenses. Je constate que les activités relatives à l'EEI ont déjà requis un apport de ressources sous forme de temps de travail du personnel de l'Organisation, et le rapport de l'EEI signale d'ailleurs que l'insuffisance du financement est un des risques liés à la mise en œuvre des réformes.

63. *Je constate que les décaissements au titre du PCT ont subi les conséquences de la situation de trésorerie de l'Organisation. De plus, le modèle de gestion actuel pèse aussi sur la capacité de l'Organisation à traiter un volume aussi important de ressources extrabudgétaires et simultanément à effectuer en temps utile les ouvertures de crédits et les décaissements au titre du PCT. Je recommande que l'Organisation examine son modèle de gestion et ses processus, et mette en place des mécanismes et des procédures appropriées pour garantir que la finalisation des projets du PCT et les décaissements qui s'y rapportent ne s'en ressentent pas.*

DEUXIÈME PARTIE

VÉRIFICATION DES BUREAUX EXTÉRIEURS

64. Au cours de l'exercice 2006-2007, certains problèmes de gestion ainsi que des questions de conformité et de régularité ont été examinés dans deux bureaux régionaux⁴ et 18 représentations⁵ de la FAO. Les résultats de la vérification et mes observations sont traités avec les questions thématiques.

Suivi des avances

65. Des avances peuvent être accordées aux fonctionnaires, aux employés hors personnel et aux consultants. Les avances consenties sur les voyages et diverses autres activités doivent être justifiées et réglées dans des délais déterminés. Si dans le délai de trois mois, une avance ou toute autre somme due à l'organisation par la personne en cause n'est pas remboursée, elle fait l'objet d'une retenue sur le traitement. Bien que ce soit principalement au Siège qu'il incombe de suivre et de recouvrer les avances sur voyages, il existe des mécanismes d'appui pour aider les bureaux régionaux dans l'exercice de leurs responsabilités.

⁴ Bureau régional pour l'Afrique (Accra) et Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (Bangkok).

⁵ Afghanistan, Afrique du Sud, Bangladesh, Bolivie, Brésil, Égypte, Ghana, Indonésie, Jamaïque, Namibie, Népal, Sénégal, Tanzanie, Thaïlande, Trinidad et Tobago, Ouganda, Vietnam and Zambie.

66. L'Organisation a pris en 2006-2007 des mesures spécifiques pour améliorer le suivi et le recouvrement des avances, et elle s'est notamment efforcée d'affiner et de rationaliser les procédures ainsi que d'améliorer la fonctionnalité des rapports en ce qui concerne l'examen et le recouvrement des avances.

67. Cependant, il est apparu lors de la vérification des bureaux extérieurs que, dans certains cas, la gestion et le recouvrement des avances pouvaient être améliorés à ce niveau. Par exemple, lorsque les dispositions normales régissant l'octroi et le recouvrement des avances n'avaient pas été appliquées; le soutien du système au suivi et au recouvrement des avances aux employés hors personnel était limité; les fonctions du système destinées à appuyer le suivi des avances n'étaient que partiellement utilisées.

68. Après la vérification, certains bureaux extérieurs ont apporté des améliorations supplémentaires des contrôles internes spécifiques des bureaux locaux pour ces processus. L'Organisation a redoublé d'efforts pour suivre le recouvrement des avances accordées au personnel et aux consultants et avec les bureaux régionaux et les conseiller sur les procédures à mettre en œuvre à cet effet. Le Groupe des comptes débiteurs de l'Organisation a planifié des missions auprès de chacun des bureaux régionaux en 2008 pour les conseiller sur les questions de procédure.

69. *Je prends acte des mesures prises par l'Organisation pour améliorer le suivi de l'octroi et du recouvrement des avances et encourage celle-ci à poursuivre ses efforts de façon permanente.*

Renforcement des capacités

70. Le processus de décentralisation vise à renforcer et à améliorer le fonctionnement des bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays. L'objectif fondamental de la décentralisation est d'accroître l'efficacité des programmes de l'Organisation et des projets qui s'y rapportent, à améliorer l'efficacité des processus fonctionnels et à répondre en temps utile aux demandes de services destinés à satisfaire les besoins des pays membres.

71. Le renforcement des bureaux régionaux a consisté pendant la première phase de la décentralisation, à transféré un certain nombre de fonctions directement pertinentes, notamment l'assistance en matière de politiques, l'élaboration des programmes de terrain et les services d'appui technique aux projets, afin de mettre en place une importante capacité opérationnelle au niveau régional.

72. La deuxième phase de la décentralisation, à partir de 2000-2001, a consisté à transférer des responsabilités opérationnelles, à établir de nouvelles relations entre le Siège et les bureaux décentralisés et de nouveaux rôles, et notamment à redistribuer des fonctions et des postes au profit des bureaux régionaux et de pays.

73. La délégation de responsabilités et de pouvoirs accrus est un élément essentiel du processus de décentralisation. Pour que les avantages attendus en matière de réduction des dépenses et d'accroissement de l'efficacité se concrétisent, il est indispensable qu'une capacité suffisante soit constituée au niveau du terrain.

74. Outre les formations et les ateliers destinés à doter le personnel de terrain de compétences professionnelles adéquates, l'Organisation budgétise et alloue une part des dépenses de personnel (habituellement 1,35 pour cent) au perfectionnement du personnel. Ces ressources ne sont pas fongibles et leur exécution est soumise à un examen trimestriel. L'Organisation s'attend à ce que l'établissement du SGRH mette à la disposition des bureaux décentralisés un puissant outil Oracle pour la gestion de l'apprentissage aux fins de la formation et du perfectionnement du personnel.

75. La formation est l'un des outils les plus efficaces pour le renforcement des capacités. Dans un grand nombre des bureaux soumis à vérification, le fonds de perfectionnement du personnel n'était pas utilisé à plein et aucun document sur les besoins de formation n'avait été établi. Une action permanente et ciblée serait nécessaire pour doter les bureaux extérieurs de compétences adéquates. Le manque de capacités suffisantes pour exercer efficacement les responsabilités et les pouvoirs accrus est une situation qui présente en germe des risques élevés.

76. L'Organisation a indiqué de façon détaillée les mesures entreprises et notamment la formation axée sur les résultats et l'expérience de « cours virtuels » d'un bon rapport coût-efficacité, et ajouté que des activités étaient en cours pour élaborer un plan d'action immédiate, dans le contexte à la fois de la réforme de la FAO et des recommandations de l'EEl, qui traiterait aussi les questions de décentralisation et de renforcement des capacités.

77. Je prends acte des mesures prises ou envisagées par l'Organisation pour renforcer les capacités. Je relève que le processus de décentralisation ne pourra aboutir que si des capacités suffisantes sont mises en place sur le terrain pour assurer l'exercice des responsabilités et des pouvoirs accrus qui y sont délégués, et j'encourage l'organisation à faire le point de la situation actuelle et de procéder de façon planifiée pour renforcer les capacités effectives des bureaux extérieurs.

Le système de comptabilité de terrain et le système d'information sur la gestion du programme de terrain

78. Le système de comptabilité de terrain actuellement déployé dans les bureaux extérieurs repose sur l'utilisation de PC autonomes. Initialement mis en place en mai 1999, il a fait depuis l'objet de plusieurs révisions. Il est en service dans la plupart des postes de terrain et permet d'uniformiser la comptabilisation et le traitement sur place des opérations. Il sert aussi à la transmission au Siège des rapports sur les avances de fonds sous forme électronique de sorte qu'ils puissent être téléchargés directement dans les principaux systèmes financiers de l'Organisation, c'est-à-dire les applications Oracle Financials.

79. Le système d'information sur la gestion du programme de terrain (SIGPT) est une application d'information et de suivi mis en place à l'échelle de l'Organisation, qui permet d'appuyer les activités financés par des sources extrabudgétaires, ainsi que les projets et du PCT et du programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA) financés par le programme ordinaire. Le SIGPT est relié directement à l'entrepôt de données de l'Organisation par l'intermédiaire duquel il donne accès aux informations financières. L'entrepôt de données conserve la trace détaillée de toutes les opérations financières de l'Organisation.

80. La mise à jour des informations contenues dans le SIGPT a lieu à la fois au Siège et dans les bureaux extérieurs. De manière générale, le SIGPT peut fournir des informations spécifiques utiles concernant les projets ou les régions/pays à toutes les parties prenantes intéressées sur le financement, l'exécution, le calendrier et l'état d'avancement des projets de coopération technique, de secours et du PSSA. Toutefois, alors que les informations fournies par le SIGPT sont destinées à rendre compte de l'exécution du projet dans son ensemble, englobant les données chargées à la fois au Siège et sur le terrain, les chiffres relatifs à l'exécution de différentes parties d'un projet confiée au représentant de la FAO ou à d'autres membres du personnel et le détail des projets auxiliaires ne sont pas disponibles séparément. L'Organisation prévoit de traiter partiellement ce problème en 2008.

81. Tous les bureaux régionaux et de pays soumis à vérification étaient reliés au Siège par internet et avaient accès aussi bien au système de comptabilité de terrain qu'au SIGPT. La fiabilité et la qualité de la connexion étaient cependant variables. Les bureaux extérieurs suivaient séparément la situation budgétaire et financière hors connexion sur feuille de calcul Excel, indépendamment du système de comptabilité de terrain ou du SIGPT. Cette état de choses tient essentiellement à trois raisons: les problèmes de connexion; les besoins d'informations spécifiques des bureaux extérieurs concernant certaines parties des projets non disponibles dans le SIGPT; et les capacités limitées, en ce qui concerne tant les ressources humaines que l'infrastructure.

82. Même si les bureaux décentralisés étaient dotés de ressources humaines qualifiées suffisantes, des facteurs tels que la largeur de bande, la latence et la connexion locale auraient une incidence sur leur capacité à utiliser les applications, comme, dans tous les cas, la mise à niveau de l'infrastructure des communications sur le terrain dépend des ressources dont dispose l'Organisation.

83. Le SIGPT doit devenir un outil plus efficace à la hauteur de ses objectifs, en fournissant un appui à la gestion des projets et en diffusant des informations à jour aux parties prenantes, par exemple par une mise à jour plus rapide par les utilisateurs de la documentation et des données relatives aux projets. Un meilleur sens de l'appropriation permettrait aux bureaux extérieurs de mieux utiliser le SIGPT y compris le téléchargement des documents et la tenue à jour des informations opérationnelles.

84. La sécurité de l'environnement des systèmes TI a généralement besoin d'être renforcée dans les bureaux extérieurs: spécialement dans les domaines d'application de la politique des mots de passe et de l'établissement et de la mise en œuvre d'un plan de continuité des opérations. L'Organisation a indiqué de façon détaillée les mesures déjà prises, notamment la mise en place d'une politique des mots de passe, les progrès accomplis dans l'élaboration d'un plan de continuité des opérations des bureaux régionaux et de pays, et l'établissement d'une liste synoptique des principaux points soulevés par le Commissaire aux comptes, destinée à être diffusée aux bureau de terrain avec des instructions claires.

85. *Je recommande que les efforts entrepris pour encourager l'utilisation efficace et efficace des systèmes et outils TI disponibles soient poursuivis.*

86. L'Organisation a reconnu l'importance d'une utilisation efficace et efficace des systèmes TI disponibles et confirmé qu'elle étudierait la possibilité de dispenser une formation supplémentaire sur l'utilisation du SIGPT. L'Organisation a noté en outre que la mise en place du système Oracle sur le terrain contribuerait au règlement de certains problèmes.

Mesures de contrôle interne

87. Des sections du Manuel de l'Organisation, des circulaires et les listes de contrôle de la vérification intérieure indiquent notamment les mesures que doivent appliquer les bureaux extérieurs. Citons les suivantes: toutes les opérations financières doivent être conformes aux règles et règlement financiers de l'Organisation; la séparation des fonctions financières; le rapprochement régulier avec les relevés de comptes bancaires; la garde du coffre fort et la rotation de cette fonction; le comptage régulier et impromptu de la caisse; la limitation du montant et de la nature des dépenses de petite caisse; la garde des chèques en lieu sûr; la tenue de registres appropriés relatifs aux stocks; l'apposition sur les factures de la mention « marchandises reçues » à réception des marchandises et « payé » lors du paiement; la limitation des heures supplémentaires et du recours à de la main d'œuvre temporaire; la gestion du parc de véhicules, etc. Les représentants de la FAO/représentants régionaux doivent s'assurer du bon fonctionnement des mesures de contrôle interne et en certifier la conformité chaque année.

88. En raison de la délégation accrue de pouvoirs et de l'accélération du processus de décentralisation, la mise en œuvre de mesures de contrôle interne prend davantage d'importance. Ces mesures agissent à deux niveaux: celui des procédures et celui des systèmes. La rotation de la garde du coffre ou la séparation des fonctions financières font partie des mesures concernant les procédures, tandis que le rapprochement mensuel avec les comptes bancaires, la double signature des chèques et la certification personnelle du représentant de la FAO/représentant régional ressortissent davantage aux systèmes. Ainsi, l'Organisation a mis en place un dispositif solide de contrôle interne pour les bureaux extérieurs dans les domaines des finances et de l'administration, et dispose de certaines procédures pour s'assurer du bon fonctionnement du dispositif de contrôle dans les bureaux locaux.

89. Une importante mesure de contrôle interne concernant la manipulation d'espèces et la comptabilité des dépenses est la séparation des fonctions des agents qui manipulent les espèces,

établissent les factures et émettent les chèques. Dans un grand nombre des bureaux visités, ces fonctions étaient réunies. Dans un nombre important des cas, la rotation de la garde du coffre n'était pas non plus pratiquée. La gestion de la petite caisse et la tenue du registre de petite caisse ainsi que la fréquence des contrôles impromptus laissaient à désirer. Le processus de rapprochement avec les comptes bancaires a besoin d'être renforcé. La principale raison de cette faiblesse dans la pleine application des mesures internes de contrôle financier et administratif semble être un manque d'appréciation de l'importance des mesures de contrôle interne. L'Organisation est convenue de la nécessité d'un contrôle permanent des avoirs en espèces dans les bureaux décentralisés et a assuré qu'elle prendrait des mesures de suivi.

90. À la représentation de la FAO au Sénégal, la présence d'un nombre important de chèques annulés, des erreurs dans les états de rapprochement avec les comptes bancaires, l'émission de chèques au porteur/consolidés, l'établissement et le paiement de bordereaux erronés ne laissaient pas d'être inquiétants. L'Organisation a confirmé que les faiblesses constatées avaient été réglées dès avril 2008 et ajouté qu'il était prévu d'envoyer une mission.

91. Le bureau régional pour l'Asie et le Pacifique avait une liste of 10 personnes autorisées à signer les chèques. L'Organisation a estimé qu'il fallait une liste de dix personnes pour assurer l'exécution efficace des opérations et renforcer le contrôle interne. Toutefois la délégation de la signature des chèques à pas moins de dix fonctionnaires du bureau ne paraît pas être une pratique saine. J'encourage l'Organisation à revoir la nécessité d'avoir dix signataires autorisés pour les chèques.

92. Je note que l'Organisation a accru ses initiatives de formation à l'intention des représentations de la FAO et que le groupe de la comptabilité décentralisée de la division des finances envoie des missions dans les bureaux extérieurs pour leur dispenser une formation et les aider à mettre en place les procédures comptables.

93. ***Je recommande que l'Organisation continue à prendre des mesures pour renforcer le fonctionnement du contrôle interne dans les bureaux extérieurs, en offrant à ceux-ci une formation et en fournissant un appui sur place à leur personnel administratif.***

94. L'Organisation a entériné cette recommandation et indiqué les mesures qui sont prises pour renforcer encore le fonctionnement du contrôle interne dans les bureaux extérieurs.

Achats de biens et services

95. Dans mon rapport in extenso sur les comptes de l'exercice 2002-2003, j'avais indiqué la faiblesse des contrôles internes en matière d'achats locaux et recommandé que l'Organisation veille attentivement à ce que les bureaux régionaux et les représentations de la FAO respectent bien les règles de l'Organisation.

96. Des pouvoirs ont été délégués aux bureaux extérieurs pour les achats de biens et services locaux ne dépassant pas le plafond stipulé par l'Organisation. Des directives ont été données concernant la création de comités des achats, les appels à soumissionner et l'évaluation des soumissions, la tenue de listes de fournisseurs, la conservation de traces sur papier et autres mesures propres à accroître la transparence du processus de passation des marchés. En outre, des mesures de lutte contre les fraudes ont aussi été stipulées en 2005.

97. Dans la plupart des bureaux extérieurs soumis à vérification, le processus de passation des marchés en général, et en particulier l'établissement de listes à jour de fournisseurs, le processus d'appel à soumissionner, la comparaison des offres, le paiement des fournisseurs, la tenue d'un état fiable des stocks et la conservation d'une trace adéquate sur papier du processus de passation des marchés laissaient beaucoup à désirer.

98. Dans certains bureaux, les contrats de fournitures n'indiquaient pas de date de livraison et dans de nombreux bureaux ils ne comportaient pas de clause de pénalité en cas de retard de livraison. Dans quelque bureaux, le comité des achats n'avait pas été créé ou n'était pas en état de fonctionner. La plupart des bureaux avaient quelque difficulté à utiliser le système informatique de l'Organisation.

99. L'Organisation a assuré que de nouvelles mesures seraient prises pour régler ces différents problèmes et ajouté qu'un nouveau CD Rom de formation sur la passation des marchés à la FAO avait été établi dans trois langues (anglais, français et espagnol) et distribué à tous les postes de terrain. L'Organisation a ajouté qu'un deuxième module avancé avait aussi été élaboré et qu'une session de formation avait eu lieu. L'Organisation prévoit un plan de mise en service de ce module pour les bureaux extérieurs les plus importants au cours de la période 2008-2010.

100. Au bureau du représentant de la FAO au Sénégal, les contrôles essentiels en matière de passation des marchés soit étaient inexistantes soit n'étaient pas appliqués. Fréquemment, les articles reportés sur les bordereaux ne correspondaient pas à ceux qui figuraient sur les bons de commande sans que des pièces justificatives n'en expliquent la raison; parfois, les dépenses étaient mal classées, les paiements étaient effectués sans l'autorisation du représentant de la FAO et les factures n'étaient pas revêtues de la mention « payé ».

101. Dans le même bureau, les pièces relatives au processus aboutissant au bon de commande (offres des fournisseurs, demandes de fournitures, rapport du comité de passation des marchés, comparaison des offres) manquaient dans la plupart des cas soumis à vérification. Ces erreurs de contrôle interne étaient présentées de multiples possibilités de paiements non autorisés, de doubles paiements, et de paiements sans que les biens/services correspondants n'aient été livrés. L'Organisation a indiqué que depuis des mesures de contrôle avaient été mises en place dans le bureau du représentant de la FAO au Sénégal pour réduire les erreurs relatives aux paiements et que la mention « payé » était désormais apposée sur les factures des fournisseurs.

102. L'Organisation a déclaré que le bureau régional pour l'Afrique répéterait l'atelier pilote sur les procédures de passation des marchés, tenu à Accra en 2007, pour toucher un plus grand nombre d'agents administratifs des représentations de la FAO, et indiqué qu'un certain nombre d'initiatives de formation avaient été entreprises et qu'elles devraient, grâce à l'examen et à la mise à jour permanents des systèmes TI et des directives, produire à moyen terme des améliorations importantes dans la façon dont les marchés sont actuellement passés dans les représentations de la FAO.

103. ***La passation des marchés constitue une catégorie de processus à hauts risques du point de vue du contrôle. Je prends acte des mesures prises/envisagées à la suite de la vérification des bureaux extérieurs et recommande un contrôle plus étroit pour garantir le respect des règles.***

104. L'Organisation a entériné la recommandation, indiqué de façon détaillée les mesures déjà prises et assuré que des mesures appropriées supplémentaires seraient mises en œuvre.

105. Des entorses aux dispositions stipulées ont été observées également dans les marchés de services. Par exemples, l'emploi de personnel temporaire pendant de longues périodes ou de façon répétée, le recrutement d'un grand nombre de contractuels à des fonctions normalement dévolues au personnel de l'Organisation, le manque de transparence dans le recrutement de consultants nationaux et l'offre aux consultants de plusieurs missions simultanées. L'Organisation a confirmé que des mesures avaient été prises pour remédier aux irrégularités signalées et que des mesures destinées à éviter que ces irrégularités ne se reproduisent à l'avenir avaient aussi été mises en place.

106. Le bureau régional pour l'Afrique a recouru à une société pour les services de voyages en 1996. Il a mis des bureaux à la disposition de cette société dans les locaux de la FAO. Aux termes du contrat, le concessionnaire devait répercuter toutes les commissions ordinaires accordées par les compagnies aériennes et l'Organisation devait verser cinq pour cent du coût des billets au concessionnaire en paiement de ses services. En raison de l'évolution rapide du secteur des voyages et du fait que 12 ans s'étaient écoulés, il était nécessaire de réexaminer les termes du contrat passé avec l'agent de voyage.

107. L'Organisation a assuré qu'elle s'occupait de la question et que le bureau régional reverrait ses accords avec l'agent de voyages compte tenu des leçons tirées au Siège.

Calendrier et clôture des projets de terrain

108. Dans mon rapport in extenso sur les comptes de l'exercice 2002-2003 j'avais indiqué que les bureaux des représentants de la FAO avaient besoin d'améliorer considérablement l'exécution des projets de terrain et la gestion des projets et recommandé que l'Organisation prenne des mesures en la matière.

109. L'Organisation a donné des instructions aux bureaux extérieurs sous la forme de circulaires relatives aux programmes de terrain. Les représentants de la FAO nouvellement nommés suivent un stage de mise au courant de quatre semaines au Siège. Le système d'information sur la gestion du programme de terrain (SIGPT) permet de retrouver et de suivre les projets en cours et signale aussi les problèmes à résoudre en vue de la clôture des projets dont les activités sont achevées.

110. Au cours de la vérification des bureaux extérieurs, le calendrier, l'exécution et la procédure de clôture des projets, en particulier des projets de secours, ont été examinés. La documentation et le téléchargement des informations fournis par le SIGPT (le système informatique de l'Organisation), l'établissement et la présentation en temps voulu des rapports trimestriels et de fin de projet ainsi que la tenue d'inventaires détaillés relatifs aux projets, avaient encore besoin d'être améliorés.

111. Dans le cas d'un grand nombre des projets examinés, la date de démarrage et la date d'achèvement avaient été révisées, parfois sans révision budgétaire correspondante, par suite de retards dans l'exécution. Les retards pris dans l'approbation officielle des projets, dans le règlement des détails du projet avec le pays bénéficiaire, dans le recrutement de ressources humaines hors personnel et dans la passation des marchés ont contribué au dépassement des délais qui ont retardé aussi, par voie de conséquence, le moment où les résultats et les avantages ont bénéficié aux groupes cibles. Bien que certains des facteurs sous-jacents indiqués ci-dessus soient indépendants de la volonté de l'Organisation et, surtout pour les projets de secours, qu'il ne soit pas toujours facile de prévoir avec précision la quantité de temps et de travail nécessaires à l'exécution d'une activité, cet extension des délais d'exécution de la majorité des projets risque de ternir l'image de l'Organisation.

112. La clôture des projets dont les activités avaient été menées à bien était tardive. Le retard allait de plusieurs mois à quelques années. Le transfert des stocks des projets et le manque d'appréciation de l'importance d'une clôture en temps voulu des projets contribuaient à ce retard. L'Organisation a reconnu la nécessité de procéder promptement à la clôture des projets dont les activités sont achevées et indiqué qu'elle continuerait à rechercher de nouvelles solutions à ce problème.

113. *Je prends acte des mesures prises pour améliorer les processus de planification, d'exécution et de clôture des projets tant d'assistance technique que de secours, et encourage l'Organisation à s'employer à mettre en place un processus efficace de planification de manière à respecter les délais d'exécution, améliorer la documentation et clôturer promptement les projets.*

TROISIÈME PARTIE

QUESTIONS DE GESTION

Projet relatif au système de gestion des ressources humaines

114. Un examen du projet relatif au système de gestion des ressources humaines (SGRH) a été mené en avril, en mai et de nouveau en octobre 2007.

Introduction

115. En 1995, l'Organisation a acquis les applications relatives aux ressources humaines et financières de la société Oracle pour remplacer ses anciens systèmes PERSYS⁶ et FINSYS⁷. Le projet visant à remplacer ces deux systèmes périmés devait être achevé en janvier 1998. Au cours de 1998, il a toutefois été décidé que la partie ressources humaines (RH) serait mise en œuvre plus tard, après la mise en place d'Oracle-Finances.

116. Un consultant a été recruté (mars 2001) pour élaborer un rapport de faisabilité sur le projet RH, et notamment sur les prestations et les états de paie du personnel. Ce consultant a recommandé que la mise en œuvre de la partie états de paie du système de planification des ressources à l'échelle de l'Organisation, fondé sur Oracle (déjà disponible à la FAO), soit poursuivie examen des trois options disponibles, à savoir: i) utilisation d'Oracle RH/états de paie, ii) transfert vers une nouvelle plate-forme TI et iii) sous-traitance.

117. Le même consultant a de nouveau été recruté en avril 2002, comme directeur de projet chargé de la mise en œuvre interne du système Oracle RH/états de paie, solution qu'il avait recommandée dans son rapport de faisabilité. L'infrastructure du projet organisationnel a été élaborée et une charte du projet a été approuvée par le comité de gestion du projet Oracle. Ce projet comportait trois phases: exigences et améliorations opérationnelles (Phase I), Conception et élaboration (Phase II) Mise à l'essai et préparation à la mise en œuvre (Phase III). La phase I devait être achevée en mai 2003, et les phases II et III le 30 juin 2006.

118. Le projet a été divisé en sept flux de travaux fonctionnels (fonctionnalités) et le devis estimatif pour l'exécution de ces sept fonctionnalités a été fixé à 22,1 millions d'USD. En septembre 2003, un nouveau directeur de projet a été nommé et l'effectif de l'équipe du projet a été renforcé. Globalement, 23 pour cent du personnel du projet n'avait aucune expérience de la FAO.

119. En avril 2005, alors que l'élaboration du projet était déjà bien avancée, le besoin d'établir un nouveau modèle de gestion des ressources humaines (MGRH) s'est fait sentir pour intégrer les réformes envisagées par le Directeur général en 2004 et exploiter pleinement les avantages découlant des fonctionnalités et des outils offerts par le projet SGRH. Suite au changement apporté au cadre du projet, un nouveau plan du projet a reporté la date de mise en service à la fin de 2006.

120. Le MGRH a pour objet de définir un cadre fonctionnel décrivant les processus opérationnels, les personnes et les technologies requis pour assurer la prestation des services RH. Le système RH devait être élargi afin d'inclure la gamme complète des services RH (par exemple, la gestion de la performance, la planification des RH, les systèmes et le recrutement des RH fondés sur la compétence); de transférer des ressources de fonctions de traitement des opérations à faible valeur ajoutée à des fonctions de conseil et d'orientation à plus forte valeur ajoutée; et de mettre en œuvre de nouveaux systèmes d'information de gestion et de rapports. Le nouveau modèle comportait l'exécution de travaux de reconfiguration des processus opérationnels.

121. Les fonctionnalités états de paie, services HR, valorisation des RH et gestion des postes ont été livrées le 19 mars 2007. Au cours de la vérification, des composantes des fonctionnalités libre service et services HR, gestion des positions, valorisation des RH et gestion des congés ont été déployés dans les départements du Siège et dans certains bureaux décentralisés, par étapes, suivant le plan de déploiement approuvé. Dans le cas du recrutement électronique, une phase pilote a démarré en juin 2007 et ne devrait pas être déployée avant 2008. Les travaux concernant le système de gestion de l'information et les aspects du SGRH relatifs aux rapports n'étaient définitivement arrêtés et leur exécution n'est pas prévue avant 2008.

⁶ PERSYS- Application informatique de stockage des informations personnelles relatives au personnel et de fourniture d'autres services en matière de RH.

⁷ FINSYS- Application informatique de traitement des états de paie du personnel de la FAO, y compris les bureaux décentralisés.

122. L'équipe du projet a été dissoute et le projet est passé directement à la phase postérieure à l'installation. Le déploiement des fonctionnalités restantes devait être suivi et contrôlé par le comité des opérations postérieures à l'installation, nouvellement créé et comprenant toutes les parties prenantes. À la différence de l'équipe du projet, ce comité n'est pas un organe autonome à composition restreinte. Il devait rendre compte Forum sur la planification des systèmes administratifs et au comité de gestion du projet Oracle.

Périmètre et méthode de la vérification

123. Le projet SGRH a été examiné du point de vue du rapport coût-efficacité. Les plans, processus et procédures qu'il met en œuvre ont été étudiés pour en évaluer/vérifier la valeur en termes d'économie, d'efficacité et d'efficacité par rapport la somme dépensée à l'achèvement du projet. Les synergies et les écarts entre le MGRH et le SGRH concernant la valeur apportée à l'Organisation ont aussi été examinés. Les réalisations par rapport au plan mentionnées dans la charte du projet, le cadre établi pour le MGRH, et les décisions prises par le comité de gestion du projet Oracle ont également été examinés. Une série d'entretiens ont eu lieu avec divers fonctionnaires de l'Organisation ainsi que le personnel affecté au projet. Les perceptions des utilisateurs finals y compris les administrateurs au sujet de divers aspects du projet, telles qu'elles ont été recueillies dans une enquête rapide administrée par la vérification ont été examinées dans leurs grandes lignes. Dans le cas de l'évaluation des procédures et contrôles de gestion du changement, il a été fait appel aux meilleures pratiques mentionnées dans le cadre des COBIT⁸. La vérification a porté sur la période se terminant en octobre 2007; L'évolution ultérieure indiquée par l'Organisation a, le cas échéant, été prise en compte.

Financement et calendrier du projet

124. Les fonds nécessaires à l'exécution du projet ont été estimés (2001) au total à 22,1 millions d'USD. Aux termes de la résolution 6/2001 de la Conférence, 25,5 millions d'USD ont été affectés à l'élaboration des systèmes administratifs de l'Organisation, dont 19,9 millions d'USD étaient destinés au projet SGRH. Le PTB 2002-2003 prévoyait 1,8 million d'USD pour la première phase du projet SGRH.

125. Bien que le financement ait été signalé parmi les risques dans la charte du projet, des problèmes de financement se sont posés jusqu'en 2005, époque à laquelle le projet passait par la phase cruciale du gel des besoins opérationnels. Le budget d'équipement n'a été identifié comme source de financement qu'à partir de 2006.

126. Le coût du projet, estimé à 19,7 millions d'USD, ne comprend pas toutes les dépenses de personnel. Bien que des fonctionnalités telles que la gestion des résultats, et les politiques et procédures aient été supprimées du projet, le coût de l'élaboration de leurs besoins et améliorations opérationnels qui s'élève à 240,000 dollars EU est inclus dans le coût total du projet pour la phase I, en plus du coût de l'élaboration et de la mise à l'essai de ces fonctionnalités. Le coût de la mise à l'essai de toutes les composantes n'était toutefois pas vérifiable. Comme tous les coûts n'étaient pas saisis ou s'ils l'étaient, ils n'étaient pas consolidés, il serait difficile d'arriver à une estimation précise et complète du coût du projet.

127. La conceptualisation du MGRH date d'avril 2005, à mi-chemin de la mise en œuvre du projet initial de SGRH, et sa mise au point finale d'octobre 2006. À cette date, la phase opérations nécessaires et améliorations (état actuel) du projet SGRH était déjà en retard d'un an (de mai 2003 à juin 2004) et la phase d'amélioration, de six mois (d'août 2004 à février 2005). La conceptualisation dans les délais prévus du MGRH au stade des opérations nécessaires aurait permis une orientation plus précise du projet SGRH au stade de la mise en œuvre de sorte que les changements à apporter au système au stade postérieur à l'installation auraient très bien pu être intégrés au stade même de la mise en œuvre, ce qui aurait permis des gains d'efficacité.

⁸ Les **Control Objectives for Information and related Technology (COBIT)** constituent un recueil de bonnes pratiques (cadre de référence) pour la gestion des TI établi par l'Information Systems Audit and Control et l'IT Governance Institute (ITGI) en 1992. Les COBIT fournissent aux administrateurs, commissaires aux comptes et utilisateurs de TI un ensemble de mesures, indicateurs, processus et bonnes pratiques généralement acceptés.

128. Après un retard de trois mois par rapport à la date révisée de mise en service, soit le 31 décembre 2006, le SGRH a été déployé avec des applications réduites, l'installation des fonctionnalités a été échelonnée dans le temps et il s'est concentré plus sur l'automatisation des flux de travail que sur la reconfiguration des processus. L'équipe du projet a été dissoute, la période postérieure à l'installation a été ouverte, bien que plusieurs fonctionnalités en aient encore été à divers stade d'élaboration et d'essai, et l'installation/déploiement avait déjà été échelonnée.

129. L'Organisation a estimé qu'une fois les modules mis en service dans le cadre du système intégré de planification des ressources (ERP), tout changement apporté à ces composantes au sein du système devait être gérées centralement par les unités responsables de l'appui permanent et que par conséquent le maintien de la structure du projet n'était pas approprié.

130. *Le lancement d'un projet aussi lourd que le SGRH, sans que soit tout d'abord assurée une source de financement, nuit à l'appropriation du projet, ce qui a un effet négatif sur sa formulation et sa mise en œuvre efficaces. Je recommande qu'à l'avenir l'Organisation ne s'engage à lancer un projet que lorsqu'elle aura identifié une source de financement spécifique et disponible pendant toute la durée du projet.*

131. L'Organisation est convenue que le suivi des coûts internes donnerait une vue d'ensemble plus complète des dépenses totales du projet et noté que les futurs projets de TI pourraient envisager une telle approche afin de saisir la totalité des dépenses de personnel du projet de façon à permettre des analyses coût-vefficacité exactes et complètes.

Adaptation aux objectifs de l'Organisation et rationalisation des processus de travail

132. Le rapport de faisabilité élaboré par un consultant en 2002 déclarait que « la mise en œuvre générale d'Oracle RH/états de paie devait être adaptée aux besoins spécifiques de la FAO » La charte du projet réitérait que les exigences et les améliorations opérationnelles (phase I) étaient une condition préalable indispensable à l'élaboration d'un système de gestion des ressources humaines impulsé par les utilisateur et répondant aux besoins des opérations de la FAO en matière de ressources humaines. Par conséquent la technologie ne devait être qu'un moyen et non une fin en soi. Dans le meilleur des cas, l'automatisation des flux de travail soutient et parfois facilite les décisions de l'utilisateur du processus.

133. En 2004 le Directeur général a présenté sa vision des réformes de la FAO qui comprenaient des initiatives destinées à améliorer les services relatifs aux RH et à en accroître l'efficacité afin que la FAO puisse mieux atteindre son objectif stratégique. En Décembre 2005, Le contrat relatif au MGRH a été attribué à un agent extérieur. Il prévoyait l'élaboration d'un plan de mise en œuvre du MGRH et sa mise en œuvre effective en partenariat avec l'équipe du projet, ainsi que l'exécution des révisions des politiques et des procédures nécessaires à la mise au point finale des opérations nécessaires et à l'achèvement de la définition des processus. En fait, le MGRH devait livrer le processus de travail dûment reconfiguré/ de façon à tirer le maximum de profit du projet SGRH.

134. L'agent extérieur a contribué à rationaliser encore les processus de travail en réexaminant les documents sur l'« état actuel » et l'« état futur » précédemment définis par le projet SGRH. Les processus essentiellement à reconfigurer et à finaliser étaient les suivants: délégation de pouvoirs, chaîne d'approbation, accords sur le niveau de service et cadre d'intégration avec la fonctionnalité principale Oracle-finances. Les processus de travail devaient être reconfigurés de façon appropriée pour exploiter tous les avantage/champ du SGRH.

135. L'ampleur de la tâche à accomplir en termes de changement des processus de travail existant nécessité par la mise en place de toute une gamme de fonctionnalités nouvelles qui n'existaient pas dans l'Organisation n'a pas été pleinement appréciée aux premiers stades du projet. Pour atteindre cet objectif, un agent extérieur a été recruté. Mais comme le projet prenait du retard, il a été décidé d'ajourner temporairement la pleine mise en œuvre des prescriptions de l'agent extérieur. En raison de cette décision, les fonctionnalités mises en place correspondaient davantage au programme d'entreprise Oracle RH qu'aux objectifs stratégiques de l'Organisation. En fin de compte, la plupart des fonctionnalités mises en place étaient restreintes, leur

amélioration future devant se faire par le biais de demandes de changement relatives au système (DCS), méthode pour le moins inusitée.

136. L'Organisation a expliqué que le SGRH était configuré suivant la fonctionnalité courante d'Oracle au lieu que le logiciel soit adapté aux besoins opérationnels nécessaires de l'Organisation. L'Organisation a ajouté que les utilisateurs et les membres du Conseil avait été informés des principaux écarts identifiés entre les besoins et les fonctionnalités mises en place et que les DCS étaient soumises à un processus systématique d'examen et d'approbation en vue de leur élaboration par le CGPO. Elle est convenue de mettre en œuvre un mécanisme permettant de suivre attentivement les fonctionnalités supplémentaires en attendant que des ressources soient disponibles.

137. Un projet axé sur la révision des processus de travail de l'Organisation, pour qu'elle soit mieux à même d'atteindre ses objectifs stratégiques grâce à une efficacité accrue, a abouti principalement à une automatisation alignée sur les fonctionnalités d'Oracle, les changements à apporter au système devant être opérés après la clôture du projet par le biais de DCS. Je prends acte des mesures prises pour reconnaître les parties du système global qui correspondent imparfaitement aux objectifs fonctionnels généraux de l'Organisation et les signaler en vue de leur adaptation, et recommande, concernant les adaptations qui ne sont pas faisables pour des raisons de coût ou de temps, que les risques encourus soient reconnus, acceptés et entérinés au niveau approprié.

Estimation des gains d'efficience

138. Le document de travail du CGPO consacré à l'analyse coûts-bénéfices du SGRH déclare que parmi les bénéfices concrets il y aura une réduction des dépenses directes relatives aux ressources humaines et un réduction du temps consacré par le personnel du département au traitement manuel des processus relatifs aux ressources humaines. L'Organisation a toutefois estimé qu'il serait extrêmement difficile de traduire les gains d'efficience en mois-personnes, car la réduction du temps consacré aux processus permettrait selon toute probabilité aux fonctionnaires concernés de s'occuper d'autres activités de programmes plutôt que de réaliser des économies sur des postes spécifiques. L'Organisation a ajouté qu'en raison des nombreuses réductions de personnel entraînées par les coupes budgétaires, il était certainement difficile d'évaluer si elles étaient dues à la mise en place du SGRH. La mise en œuvre de cette fonctionnalité ne tire donc pas pleinement parti des avantages procurés par la mise en place du SGRH.

139. Il est prévu dans le projet d'amélioration que plus de 2600 jours de temps écoulé auraient pu être épargnés si le processus d'approbation et la délégation de pouvoirs avaient été plus rapides; en outre, un important travail administratif aurait pu être évité si les demandeurs, les gestionnaires de budgets et les MSS avaient été autorisés à traiter certaines demandes. L'Organisation a toutefois déclaré que le module gestion des postes devant être fourni aux supérieurs hiérarchique ultérieurement, une évaluation réaliste des économies et de l'impact ne serait pas possible avant le deuxième trimestre de 2008.

140. Un mécanisme viable tenant compte, entre autres choses, des fonctionnalités restreintes qui ont été installées, du coût du traitement des rapports sur les problèmes et des demandes de changement relatives au système, ainsi que du coût pour les différentes divisions, du processus conduisant aux installations présentes et futures, serait nécessaire pour arriver à une estimation valable des économies et des gains d'efficience éventuels. Je recommande:

- a) qu'un tel mécanisme soit établi;*
- b) qu'un examen des documents relatifs à l'état actuel et à l'analyse des écarts, ainsi que des propositions d'amélioration par rapport aux fonctionnalités qui ont été effectivement installées et celles qui restent à installer, soit mené par les utilisateurs des processus; et*
- c) qu'une note d'orientation soit élaborée à la lumière de b) sur ce qui peut être réalisé parmi les fonctions à installer, et entérinée au niveau approprié.*

141. L'Organisation a pris acte de la recommandation et indiqué que des mesures appropriées seraient prises pour y donner suite.

Centre de services communs

142. Par sa résolution 6/2005, la Conférence a autorisé la création du Centre de services communs (CSC). Les principaux services que devaient fournir le CSC ressortissaient aux finances, aux ressources humaines et aux voyages. Il avait pour objet d'accroître l'efficacité des services traitant les opérations administratives afin de réaliser des économies budgétaires et d'améliorer la qualité des services. Il devait aussi assurer la pleine transparence et responsabilisation concernant le niveau des services. Enfin, il devait permettre une économie importante, chiffrée à 8 millions de USD par exercice biennal, en organisant les services dans trois pôles supervisés par un centre installé à Rome. Le CSC est entré en service à Rome le 1^{er} janvier 2006, c'est-à-dire pendant la période où le MGRH était en cours de mise au point finale.

143. Le CSC a été créé sans que ne soit établie aucune référence/norme concernant son bon fonctionnement et l'efficacité des services rendus. Il devait signer des accords sur le niveau des services (ANS) avec les clients afin que s'assure que les services soient fournis et qu'il fonctionne de façon économique et efficace. Or aucun ANS n'a encore été conclu. En leur absence, il n'est pas possible d'évaluer les gains d'efficacité ou les économies que le CSC doit permettre de réaliser. Des indicateurs de résultats (concernant l'efficacité et la qualité des services, la transparence et la responsabilisation) et des points de référence permettant de mesurer les résultats du CSC n'ont pas non plus été définis. Pas plus qu'un lien n'a été établi avec la grande base de données de l'Organisation afin d'élaborer des rapports SGI complexes pour les activités de planification et de gestion, qui constituent l'un des objectifs du SGRH.

144. a) Je recommande que les ANS soient finalisés et que soient déterminés des points de référence relatifs à différents indicateurs de résultats, définis et acceptés.

b) La non utilisation de la grande base de données de l'Organisation pourrait entraver le bon fonctionnement du CSC ainsi que du SGRH. Je recommande en conséquence que l'Organisation envisage en temps utile une expansion de sa grande base de données.

145. L'Organisation a entériné la recommandation et indiqué que, sous réserve que les ressources nécessaires soient disponibles, la priorité serait donnée à l'établissement d'une grande base de données unifiée et la mise en place d'une plateforme d'information sur les activités dans le plan de travail 2008-2009, et ajouté qu'il était prévu de définir des ANS dans tous les secteurs des services fournis par le Centre de services communs.

Adéquation de l'infrastructure

146. La réussite du projet SGRH dans les bureaux extérieurs dépend essentiellement de la mise à disposition du système aux utilisateurs en poste dans ces bureaux. Il est indispensable de maintenir le temps de disponibilité de l'infrastructure du grand réseau, avec une capacité suffisante, de manière à ce que toutes les fonctionnalités soient disponibles dans ces bureaux. Dans mon rapport in extenso relatif à l'exercice 2004-2005, j'avais signalé que l'Organisation devait continuer à suivre de près les progrès de l'infrastructure technologique afin qu'elle permette le bon fonctionnement du SGRH à la fois au Siège et sur le terrain. Comme il est indiqué aux paragraphes 81 et 82 de ce rapport, la fiabilité et la qualité de la connectivité de l'infrastructure varie d'un bureau extérieur à l'autre.

147. L'Organisation a déterminé que la vitesse de connexion minimale requise pour les bureaux régionaux (BR), sous-régionaux (BSR) et les représentations de la FAO (RFAO) était de 384 kbps, 128 kbps et 64 kbps, respectivement. En octobre 2007, tous les BR, six des neuf BSR et 60 des 78 RFAO avaient établi la vitesse minimale de connexion souhaitée. Tous les bureaux d'Europe, d'Amérique latine, et d'Asie et Pacifique, ainsi que la moitié des bureaux d'Afrique et du Proche-Orient devaient être compris dans la mise en œuvre du premier stade du SGRH.

148. Des essais en laboratoire ont été exécutés à l'aide d'un programme de simulation du grand réseau (The Cloud) qui a permis de simuler différents temps d'attente, taux de transfert des données, charges concurrentes du réseau et débit des paquets, et de les comparer à des données de base déterminées. Ces essais en laboratoire ont été confirmés par des tests en situation réelle. Le

plan de déploiement des différentes fonctionnalités avait toutefois déjà été arrêté en septembre, 2007 et leur installation dans les bureaux décentralisés était prévue à partir d'octobre 2007.

149. La doctrine de la formation de l'Organisation repose sur la stratégie « juste à temps ». Le projet du plan de déploiement prévoyait que la formation de tous les membres du personnel (y compris ceux des petits bureaux) aurait lieu au même moment afin de maximiser l'utilisation des ressources disponibles pour la formation. Toutefois, l'insuffisance et le manque de fiabilité de la connectivité auront pour effet de réduire l'efficacité de la formation et, par voie de conséquence, la bonne utilisation du SGRH. Il en résultera aussi un surcroît de dépenses imputable à la nécessité de dispenser une formation ultérieure.

150. *Le SGRH doit jouer un rôle essentiel dans le processus de décentralisation. L'aptitude des bureaux extérieurs à utiliser le SGRH de façon optimale dépendra au premier chef de la connectivité et la capacité adéquate du réseau. Je recommande donc que l'on se concentre sur cet aspect essentiel et qu'on lui donne la priorité de manière à ce que le projet ne finisse pas par devenir un exercice coûteux axé sur les TI à l'usage du Siège et du CSC. Je recommande en outre:*

- *que les essais de laboratoire et les tests réels exécutés sur écran dans les bureaux extérieurs soient analysés de façon à réduire au minimum les problèmes qui pourraient éventuellement se poser à cet égard après l'installation;*
- *qu'avant de déployer les fonctionnalités du SGRH dans les bureaux dépendant de programmes de soutien à l'investissement (PSI), on s'assure que les PSI sont de taille suffisante et ont un niveau de performance satisfaisant pour assurer le bon fonctionnement du SGRH dans ces bureaux; enfin*
- *que l'Organisation réexamine la vitesse de connexion et détermine si elle est en fait suffisante pour supporter les fonctionnalités supplémentaires déjà installées ou dont l'installation est prévue.*

151. L'Organisation a accepté de revoir les décisions relatives au déploiement du SGRH en tenant compte de la charge de travail de bureaux, du nombre de personnes administrées, des fonctions exercées et des opérations exécutées, de façon à analyser les coûts et à prendre une décision finale concernant le déploiement. L'Organisation est convenue en outre que le déploiement des fonctionnalités du SGRH dans les bureaux dépendant de PSI doit être exécuté de façon réfléchie, et elle a précisé qu'une vérification site par site était en cours.

Participation des utilisateurs

152. Une participation adéquate des utilisateurs et une gestion harmonieuse du changement sont essentiels au succès du nouveau système. Dans mon rapport in extenso relatif à l'exercice 2004-2005, j'ai signalé qu'il était nécessaire que l'Organisation établisse un plan détaillé visant la participation des utilisateurs, en particulier ceux des bureaux décentralisés, de manière à éviter de devoir apporter ultérieurement des changements importants et coûteux au système. La charte du projet stipule que des représentants de tous les groupes d'utilisateurs intéressés par le nouveau système doivent être désigné pour participer pleinement au projet. La communication avec les utilisateurs devait se faire aux trois niveaux suivants: services généraux, ADG et personnes possédant des connaissances spécifiques. À cette fin, des groupes d'utilisateurs du système RH, composés de représentants clés de ces trois groupes, ont été formés. Ces groupes devaient se réunir chaque mois et le procès verbal de leurs réunions devait être diffusé à la direction et à l'équipe du projet.

153. Bien que les groupes d'utilisateurs du système RH et la participation des utilisateurs aient été conçus à des fins spécifiques et pour jouer un rôle prédéterminé, la participation des utilisateurs, en particulier au stade final, durant la phase essentielle de l'élaboration, des essais et de l'installation, a été négligeable. La participation des utilisateurs s'est limitée principalement aux bureaux opérationnels et aux responsables des processus. Une participation plus vigoureuse des clients/utilisateurs finals aurait en particulier au stade de l'élaboration et de la détermination aurait permis d'obtenir un produit plus acceptable pour l'utilisateur final.

154. Lors d'une enquête rapide conduite par la vérification, la majorité des utilisateurs finals ont estimé qu'ils n'avaient été associés au projet ni à son début ni au cours de l'élaboration du système et même pas à la conception des interfaces avec les utilisateurs. Ils ont aussi déclaré qu'ils n'avaient pas reçu une formation suffisante. La majorité des membres du personnel (utilisateurs finals) ont aussi estimé que le système n'était pas facile à utiliser et qu'il fallait beaucoup de temps pour s'y habituer. Bien que ces impressions aient été recueillies lors d'une enquête très rapide, la haute direction pourrait s'en inspirer pour réviser la politique de communication.

Essais

155. Dans la charte du projet, la stratégie et les besoins relatifs aux essais prévoyaient les essais à conduire et spécifiaient le nombre de répétitions à effectuer avant le déploiement. Le détail de certains des essais exécutés et le nombre de répétitions de chacun des essais n'étaient pas vérifiables. L'Organisation a expliqué qu'en fait les essais dans les unités avaient été exécutés avant le déploiement, bien qu'ils ne soient pas toujours documentés ni suivis systématiquement dans les flux de travail.

156. Il y avait de nombreux « problèmes » à résoudre avant la mise en service et des essais supplémentaires étaient nécessaires notamment dans des secteurs tels que le calcul, le paiement et la comptabilité des traitements. Dans les cinq mois suivant la mise en service de la fonctionnalité États de paie, 90 rapports sur les problèmes des catégories « élevé » et « maximum » ont été enregistrés. La plupart de ces problèmes ont été traités par le biais de DCS bien que ce ne soit pas le mode préféré de résolution des problèmes, qui pour la plupart étaient prévus et aurait dû être traités au stade de la conception et de l'élaboration, en particulier ceux qui avaient été identifiés avant la mise en service. Le traitement de ces problèmes par le recours aux DCS comporte des dépenses supplémentaires pour l'Organisation mais pas pour le projet qui était officiellement considéré comme clôturé.

157. *Je recommande que tous les essais prévus dans les documents sur la stratégie et les besoins relatifs aux essais soient exécutés en ce qui concerne les modules/fonctionnalités restants, avant la mise en service, de façon que les objectifs fonctionnels du SGRH soient pleinement atteints et que les coûts supplémentaires soient réduits au minimum. Je recommande en outre une participation au projet plus effective des utilisateurs finals.*

158. L'Organisation est convenue de la nécessité de se tenir à une stratégie et à des besoins relatifs aux essais bien définis dans la poursuite de l'installation du SGRH, et elle a ajouté que le manque de ressources n'avait pas permis l'élaboration, la mise à l'essai et l'installation complètes des fonctionnalités du SGRH. L'Organisation a fait observer, toutefois, que tous les changements sont soumis à des essais rigoureux mettant en œuvre les procédures les plus récentes, et que de nombreux utilisateurs finals participaient aux derniers essais du SGRH et continuaient à être associés aux essais des changements apportés au système.

Gestion du changement

159. La procédure de gestion du changement n'a fait l'objet d'aucune publication officielle. Le niveau de risque attribué au projet à son début, au stade de la charte du projet, n'a pas varié et a eu des répercussions sur le projet. Une stratégie de gestion comportant des mesures de contrôle visant à atténuer les risques déjà identifiés du projet aurait dû être mise en place. Aucune matrice/grille des risques n'a été établie. Il n'existait pas de politique de gestion du changement à l'échelle de l'Organisation couvrant toutes ses activités, besoin essentiel dans une organisation où plusieurs systèmes, pour la plupart interdépendants, sont en service/en cours d'installation. Bien qu'un mécanisme sommaire d'examen et de traitement des demandes de changement ait été mis en place, après le déploiement, par voie de courrier électronique le 5 avril 2007, une méthode de communication beaucoup plus efficace est nécessaire. De plus, la notification par courriel n'a pas été suivie de l'établissement et de la notification d'une politique officielle approuvée au niveau approprié, comme il avait été prévu.

160. La politique relative à la gestion de la configuration n'a été ni élaborée ni notifiée. L'efficacité du système et des procédures de gestion du changement risque d'en souffrir. La confirmation est gérée système par système et aucune approche centrale de la gestion du changement permettant d'utiliser effectivement des archives communes à toutes les composantes TI (systèmes, infrastructure, documentation) n'était mise en œuvre. L'Organisation est convenue qu'une gestion de la configuration était un processus fondamental qui devait être établi, tout en faisant observer qu'un tel processus exigeait des ressources considérables et ne pouvait donc pas être efficacement et pleinement mis en place avec les ressources actuellement allouées à l'appui du système.

161. *Je recommande l'élaboration immédiate et la communication effective d'une politique complète et officielle de gestion du changement concernant le système Oracle-Ressources humaines. Je recommande en outre que soient reconnus et acceptés au niveau approprié, les graves risques potentiels liés à l'absence de politique de gestion de la configuration, précisant les données initiales de référence et l'approche de la gestion du changement.*

162. L'Organisation est convenue qu'il était important d'élaborer et de communiquer une politique de gestion du changement pour Oracle-Ressources humaines. Faisant observer qu'une telle politique avait été définie et serait publiée prochainement sur l'intranet de l'Organisation, elle a ajouté qu'étant donné qu'il était important de disposer de méthodes efficaces de communication des changements d'organisation et de procédures, un effort avait été entrepris pour élaborer une stratégie de la communication.

Gestion de la formation

163. Bien que cela ne soit pas prévu dans le plan et la stratégie de formation de l'Organisation, près de 0,3 million d'USD (14 pour cent des dépenses totales de formation) avaient été dépensés jusqu'en novembre 2007 pour le recrutement de formateurs extérieurs chargé de dispenser une formation aux utilisateurs du SGRH. L'Organisation a déclaré que le personnel du projet était entièrement occupé par l'installation du SGRH, à l'exception de deux anciens formateurs du SGRH, et que le personnel du projet contribuait aux sessions de rencontre avec les experts.

164. Un site d'apprentissage électronique a été créé pour fournir une assistance aux utilisateurs. Du 1er mai au 21 septembre 2007 le nombre total des visites du site d'apprentissage électronique a été de 2 357 pour 964 visiteurs uniques, soit en moyenne 16 visites par jour. Parmi les visiteurs uniques, 581 n'ont visité le site qu'une seule fois. L'une des raisons du manque d'intérêt observé pourrait être imputable au matériel de formation. Lors de l'enquête rapide qui a été conduite, alors que la majorité des administrateurs ont répondu qu'ils avaient reçu une formation, le personnel avait dû compter sur l'aide de collègues. Il en ressort un manque d'engagement à l'égard de la formation de la part du personnel dans des domaines comme le libre service, le système de gestion des congés, etc., dans lesquels les membres du personnel sont effectivement les utilisateurs finals du système. L'Organisation a expliqué que les interruptions de service obligatoires visant le personnel à court terme/consultants responsables du site aggravait le problème.

165. L'Organisation a indiqué qu'un mécanisme permettant à la direction et au personnel de déterminer les nouveaux besoins en matière de formation avait été créé. Elle a ajouté qu'il était demandé à tous les participants à la formation de communiquer leurs observations et qu'un formulaire électronique était en cours d'élaboration afin de remplacer les évaluations sur papier.

Mécanismes de suivi et d'évaluation

166. Passer à la phase postérieure à la mise en œuvre alors que plusieurs fonctionnalités n'ont pas encore été complètement installées et dissoudre l'équipe du projet peut aussi créer des difficultés à maîtriser le déploiement de nouvelles fonctionnalités ou l'élaboration d'autres fonctionnalités. Un certain nombre de problèmes connus, identifiés avant l'installation, n'avaient toujours pas été résolus au moment de la mise en service. Il pourrait en découler des défauts de

conception après l'installation. Les problèmes non résolus devront être traités par la voie de DCS, méthode qui comporte le risque de perte de contrôle et d'augmentation des coûts.

167. Un processus permettant de mesurer les résultats par rapport aux attentes n'a pas été intégré dans la conception du système ni envisagé après l'installation. L'évaluation des gains d'efficacité et des avantages apportés par les différentes fonctionnalités par rapport à l'environnement préexistant n'a pas été entreprise. Théoriquement, des paramètres/indicateurs aurait dû être établis et des points de repère aurait dû être fixés avant l'installation. L'Organisation a déclaré que le CSC était sur le point de reprendre l'établissement de rapports sur l'analyse de la charge de travail, qui seront utilisés à Rome et à Budapest pour mesurer le coût du traitement et les économies potentielles.

Conclusion

168. L'optimisation des ressources du SGRH n'est pas encore pleinement réalisée. Les fonctionnalités doivent être complétées. Les processus de travail doivent être reconfigurés à l'appui des délégations et du raccourcissement de la chaîne d'approbation. Des rapports du SIG doivent être élaborés et utilisés pour les services relatifs aux ressources humaines. À terme, l'Organisation devrait se concentrer sur l'harmonisation des fonctionnalités avec les objectifs généraux de l'Organisation. Un mécanisme d'évaluation des résultats concernant les services fournis devrait être mis en place pour les mesurer par rapport à des repères et à des données de base historiques. Les réponses recueillies lors de l'enquête rapide administrée par la vérification pourraient être analysées par l'Organisation afin de s'en inspirer dans ses stratégies relatives à la formation et à la participation des utilisateurs.

169. L'Organisation a déclaré que le plan 2008-09 concernant les systèmes administratifs était sur le point d'être terminé et qu'un examen systématique des projets de systèmes administratifs et des travaux en suspens en matière de RH allait s'achever et serait suivi d'un accord sur les priorités et les crédits alloués. L'Organisation a ajouté que d'autres motifs extérieurs (par exemple, les recommandations de l'EEI et les initiatives de réforme en cours) devraient être pris en considération et appréciées par rapport aux applications administratives et aux priorités du système. Enfin, l'Organisation a précisé qu'il était prévu d'utiliser les enquêtes à l'avenir pour connaître l'avis des utilisateurs.

Le système de gestion des ressources (ERP) Oracle-Finances

170. Une vérification des technologies de l'information utilisées par le système de gestion des ressources Oracle-Finances a été conduite du 10 septembre au 5 octobre 2007.

Introduction

171. Le système Oracle a été mis en place en deux étapes: la première, entreprise en 1999, s'est concentrée sur les flux financiers liés aux processus opérationnels de l'Organisation. La deuxième mise en œuvre en 2007 concernait les ressources humaines et les états de paie.

172. Le système Oracle principal est le système de gestion des ressources administratives de l'Organisation. Il utilise la suite Oracle E-business 11i (version 11.5.10) qui comprend des modules Finances, Ressources humaines et Achats. En outre, l'Organisation dispose des systèmes administratifs et opérationnels satellites suivants: le système de comptabilité de terrain (FAS), le système électronique pour le traitement des données de voyage (ATLAS), le système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme (PIRES) et enfin le réseau d'information des bureaux de terrain (COIN).

173. Le projet de plans à l'étude pour la période 2006-2011 prévoit l'exploitation des fonctionnalités non encore utilisées du système de gestion des ressources (ERP) pour améliorer les processus de travail, en mettant à profit les possibilités technologiques offertes par ce système de manière à mettre en œuvre de nouveaux modules et applications de gestion; en intégrant les fonctionnalités des systèmes satellites de base dans le système principal de planification des ressources; en élargissant et en installant les applications ERP dans les services de l'Organisation où ils manquent encore; et en améliorant la couverture, la qualité et l'accessibilité des informations sur la gestion fournies par le système ERP.

Périmètre et méthode de la vérification

174. La vérification portant sur les technologies de l'information (TI) mises en oeuvre par le système Oracle ERP relatif aux opérations financières installé durant la première phase a duré jusqu'en octobre 2007; les évolutions ultérieures indiquées par l'Organisation ont été prises en compte, le cas échéant. Le processus de renforcement du système a été examiné et débattu avec la direction. Les deux rapports de vérification, 'AUD 2806 (30/6/06) - Oracle Database Security' et 'AUD 2906 (27/12/06) - Oracle Security Administration' ont été pris en considération.

Projet de remplacement du système de comptabilité de terrain

175. Le Système de comptabilité de terrain a été mis en place dans les bureaux extérieurs en 1999, sous la forme d'un système basé sur PC, à utilisateur unique, comportant l'importation et l'exportation régulières de données avec Oracle ERP. Au fil des années, il a subi de nombreuses révisions. En 2004, Le projet de remplacement du système de comptabilité de terrain a été établi pour trouver et mettre en oeuvre une solution mieux adaptée aux besoins de l'Organisation. Il devait être exécuté en trois étapes d'une durée approximative de 24 mois et achevé d'ici au 1er septembre 2006.

176. Un comité et un directeur de projet ainsi que les autres membres de l'équipe du projet ont été nommés et chargés d'assurer la gestion du projet. La direction générale du projet devait incomber au comité du projet. L'état d'avancement du projet de changement devait faire l'objet de rapports au comité de gestion du projet Oracle (CGPO).

177. En février 2005 le CGPO a noté que le projet de remplacement devait durer 24 mois environ et qu'il serait mis en place au troisième trimestre de 2006. Après cette date, le CGPO n'a plus examiné le projet de remplacement et il a joué un rôle moins proactif à l'égard du projet, les réunions suivantes ayant porté sur d'autres initiatives de l'Organisation.

178. L'exécution du projet de remplacement du système de comptabilité du terrain a pris de plus en plus de retard. Un nouveau plan du projet présenté en février 2007 prévoyait que le système serait achevé pour le 31 septembre, 2007 et mis progressivement en place à partir du 1er octobre, 2007. Or, un retard de quatre mois était de nouveau prévu en avril 2007.

179. L'Organisation a indiqué que les conflits relatifs à l'utilisation des ressources avec d'autres grands projets tels que le SGRH, la dépendance à l'égard de la solution technique adoptée précédemment pour la mise en oeuvre du SGRH et la nécessité d'étudier l'impact sur les exigences opérationnelles des bureaux extérieurs, des principales activités liées aux propositions de réforme étaient les principaux facteurs qui avaient contribué à retarder les activités du projet par rapport au plan.

180. Après la conclusion de la vérification, le comité du projet a suspendu les activités du projet jusqu'à ce que les besoins et les conséquences découlant des recommandations issues du projet IPSAS et de l'EEI soient confirmés, étant donné leur importance pour les systèmes et les procédures des bureaux extérieurs, et demandé qu'un plan de projet révisé soit établi.

181. *Je remarque que les facteurs ayant motivé la décision de suspendre temporairement l'exécution du projet de remplacement du système de comptabilité de terrain en attendant l'examen des autres activités qui y sont liées, existaient et étaient connus depuis longtemps. Je recommande qu'à l'avenir, la nécessité de lancer un nouveau projet ou de poursuivre celui qui a déjà été lancé soit évaluée à la lumière des autres activités/initiatives de l'Organisation.*

Changement de la procédure de contrôle d'Oracle

182. L'objectif de la nouvelle politique relative à la procédure de contrôle du changement en voie de finalisation était de compléter le contrôle de l'environnement interne de l'Organisation en évitant les pertes, la modification non autorisée ou la mauvaise utilisation des données des systèmes d'applications administratives et d'assurer que ces applications administratives continuent à répondre aux besoins fonctionnels l'Organisation. En attendant que la nouvelle politique soit établie, le processus de contrôle stipulé dans le résumé des procédures de contrôle du changement doit être appliqué.

183. L'Organisation a mis en place, en mars 2007, un système de repérage des flux de travail relatifs à l'élaboration de logiciels, appelé 'Team Track' qui enregistre et toutes les demande de changement du système (DSC) et tous les rapports sur les problèmes (RP) afin de contrôler et de suivre les changements concernant les systèmes d'applications existants. Les DSC et les RP sont des instruments distincts, établis dans des optiques différentes. Les RP identifient les problèmes concernant la configuration existante du système et font partie du soutien permanent au système. En revanche, les DSC relèvent d'un plan de travail défini, établi au niveau organisationnel par les unités fonctionnelles. Elles ne font pas partie du soutien permanent.

184. Les unités fonctionnelles, par l'intermédiaire de l'Unité de contrôle des applications administratives (AACU), classent les DSC et les RP en fonction de leur urgence/importance pour les processus de travail, sous réserve de l'examen technique de la Division des technologies de l'information (KCT). Selon leur « degré de gravité », les DSC/RP sont classés dans l'une des cinq catégories suivantes: « critique », « maximum », « élevé », « moyen », ou « faible ». L'élaboration, la configuration et la mise en oeuvre de tous les changements autorisés appartient à KCT.

Analyse des données des DSC et des RP en cours

185. L'analyse des données de 254 DSC exécutée en octobre 2007 a indiqué qu'en moyenne sur 10 DSC présentés, quatre étaient clos chaque semaine. Sur les 50 DSC d'un degré de gravité critique ou maximum, en cours, 31 ont été présentées en mars/avril 2007 et 28 d'entre elles étaient considérées comme d'une « complexité moyenne ou faible ». Une analyse similaire portant sur 518 RP a indiqué qu'en moyenne 20 RP étaient présentés et 11 étaient clos chaque semaine. Six PR d'un degré de gravité « critique » étaient en cours, avec une durée moyenne de traitement de 55 jours. Sur les 97 PR présentant un degré de gravité « maximum » en cours, 13 avaient été soumis en mars/avril 2007; 12 d'entre eux étaient d'une « complexité moyenne ou faible ». L'Organisation doit trouver les moyens de réduire encore le temps nécessaire à la clôture des DSC et des RP.

186. L'analyse des domaines sur lesquels portaient les DSC et les RP présentés après mars 2007 a montré que 92 DSC et 151 RP se rapportaient à Oracle-Finances et à des applications plus anciennes. Les autres concernaient le SGRH. Étant donné le degré de maturité et de stabilité qu'Oracle-Finances, introduit en 1999, devrait avoir dans l'environnement de la production, la proportion des DSC (36 pour cent) et des RP (29 pour cent) par rapport au nombre total de cas signalés est insignifiante. L'Organisation a indiqué que le nombre relativement élevé de RP et de DSC dans le domaine des finances était en grande partie attribuable à la période de gel des codes durant le projet SGRH. L'Organisation doit toutefois se pencher à nouveau sur la question.

187. Toutes les DSC et quelques RP nécessitent que les unités fonctionnelles donnent une description des « spécifications fonctionnelles » à élaborer. Les unités fonctionnelles n'ont toutefois pas les ressources ou les compétences voulues pour s'en acquitter. Si le prêt d'analystes de KCT pour les aider à établir les spécifications fonctionnelles a fonctionné dans le passé, il est cependant nécessaire d'élaborer un mécanisme approprié pour l'avenir.

Changements urgents

188. Un incident ayant un impact élevé en raison soit du nombre d'utilisateurs concernés soit de l'importance des systèmes ou des services touchés, exige une réponse immédiate. La détermination du caractère urgent d'un incident donné devrait être guidée par des critères bien définis car les changements urgents court-circuitent les processus techniques et opérationnels normaux. Il est par conséquent judicieux de disposer d'un processus formel pour les changements urgents de manière que les changements prioritaires puissent être opérés rapidement, que les risques soient convenablement gérés et que la clôture du changement urgent soit bien documentée.

189. *Je recommande que l'Organisation renforce la capacité des unités fonctionnelles pour leur permettre d'établir les spécifications des demandes de changement. Je recommande en outre que l'Organisation mette en place une procédure formelle relative aux changements urgents.*

190. L'Organisation a entériné la recommandation et indiqué qu'un processus relatif aux changements urgents demandés après l'élaboration dans l'environnement de la production, avait été introduit depuis, qu'elle entreprendrait la formation des unités fonctionnelles, sous réserve que les ressources nécessaires soient disponibles, et qu'une procédure d'urgence formelle serait définie en 2008.

Sécurité des bases de données et des applications

191. Le fait que le système de gestion des ressources (ERP) est un système intégré rend indispensable un mécanisme de contrôle de son accès. En effet, l'accès inapproprié à l'un quelconque de ses niveaux, par exemple, celui du système d'exploitation, de la base de données ou de l'application, peut conduire à une violation de la confidentialité et porter atteinte à l'intégrité des données.

192. Le contrôle des mots de passe, la déconnexion automatique de l'utilisateur au bout d'un certain délai, la fixation du nombre maximum de sessions simultanées qu'un utilisateur peut ouvrir et la spécification du nombre d'essais de connexion sont quelques uns des moyens qui peuvent être utilisés pour protéger une base de données contre les accès non autorisés. Il appartient aux administrateurs de fixer les paramètres relatifs aux profils des utilisateurs. Or les paramètres n'ont pas été établis dans ces profils.

193. Le paramètre par défaut dans le profil d'Oracle intitulé "RESOURCE_LIMIT" est qu'il n'y a de limite d'utilisation des ressources pour aucun utilisateur. Par conséquent, des limites devraient être instituées pour éviter que des utilisateurs ne deviennent « accapareurs de ressources » avec des répercussions sur le bon fonctionnement de la base de données. L'Organisation a reconnu que cela permettrait une administration plus efficace de la base de données, mais que ce n'était pas faisable avec les ressources disponibles. Elle a déclaré en outre qu'au lieu de prendre ce type de mesures et de manière à suivre le fonctionnement, des alertes/rapports sur l'utilisation des ressources concernant les requêtes adressées au système étaient produits quotidiennement et que des mesures étaient prises en cas d'atteinte au bon fonctionnement.

194. Dans les environnements où ils sont autorisés à accéder directement à l'éditeur SQL, les utilisateurs peuvent court-circuiter les contrôles dans une application en se connectant directement à la base de données. Pour limiter ce risque, des options peuvent être établies à l'aide du tableau PRODUCT_USER_PROFILE restreignant l'accès indirect à la base de données. Cette option n'a toutefois pas été mise en œuvre. L'Organisation a indiqué que la gestion du profil pourrait être une méthode plus efficace mais qu'il faudrait disposer de ressources supplémentaires dédiées au sein de l'équipe de l'administrateur de la base de données.

195. *Je recommande que l'Organisation reconfigure les valeurs des paramètres dans les profils utilisateurs en tenant compte des exigences de sécurité du système, en maintenant un équilibre entre sécurité et utilisation et en établissant de meilleurs contrôles de l'accès. Je constate que la fixation de limites aux ressources contribue à assurer que l'application ou les utilisateurs n'accaparent pas, intentionnellement ou à leur insu, la base de données et les ressources du système, et recommande que l'Organisation examine les moyens de fixer des profils de ressources pour limiter l'utilisation des ressources de la base de données.*

196. L'Organisation a entériné la recommandation et indiqué que les changements préconisés seraient réalisés après la mise à jour de la ligne de base technique, en maintenant un équilibre entre la sécurité et l'utilisation et en assurant un meilleur contrôle de l'accès en 2008-2009.

Authentification des utilisateurs

197. L'accès au système ERP de la suite Oracle E Business (système de gestion des ressources administratives) est fondé sur les responsabilités assignées aux différents modules. Les utilisateurs actifs des applications financières sont au nombre de 2 899. L'accès aux systèmes financiers est accordé en fonction des besoins professionnels, et des comptes individuels ont été attribués aux utilisateurs actifs en fonction de leur rôle. L'AACU vérifie chaque mois les relevés d'accès.

198. En raison de la procédure d'exploitation courante, les dates de clôture ne sont pas appliquées aux comptes des fonctionnaires. Sur 2 899 utilisateurs actifs, plus de 81 pour cent n'avaient pas de date de clôture appliquée à leur compte utilisateur. Une analyse des relevés de comptes utilisateurs a montré que 38 utilisateurs s'étaient connectés pour la dernière fois au système avant 2007. Sur ces 38 utilisateurs, certains s'étaient connectés au système pour la dernière fois en 2002 ou avant, et avaient des responsabilités exigeant un accès régulier au système Oracle-Finances. Cinq comptes d'utilisateurs actifs appartenaient à des fonctionnaires dont les services avaient cessé. Je remarque que l'Organisation a pris des mesures immédiates pour clôturer ces cinq comptes d'utilisateurs actifs.

199. Les procédures d'examen et de vérification de l'accès adoptées par l'Organisation prévoient l'expiration du mot de passe conformément à la politique définie en matière de contrôle de l'accès aux systèmes financiers. Dans le cas d'Oracle-Finances, le mot de passe des comptes expire tous les 30 jours. L'analyse des données pertinentes a fait ressortir que 24 comptes utilisateurs ne comportaient pas de limite pour l'expiration du mot de passe. L'Organisation a déclaré que les 22 comptes restants étaient des comptes système nécessaires au fonctionnement d'Oracle et qu'une date d'expiration n'avait pas été fixée délibérément pour assurer la disponibilité ininterrompue du système et de toutes les fonctionnalités.

200. Les procédures d'examen et de vérification concernant l'accès prévoient aussi le suivi du système pour en assurer l'efficacité et la conformité à une politique de contrôle de l'accès. Bien que dans le cadre du suivi du système, les tentatives de connexion qui ont échoué doivent être examinées, cela n'a pas été fait de façon régulière.

201. *Je remarque un écart entre la pratique de l'octroi et du suivi de l'accès au système, et les procédures de sécurité prescrites. Je recommande que l'Organisation examine la situation relative aux procédures prescrites et évalue les pratiques, normes ou autres conditions, du point de vue de la sécurité du système.*

202. L'Organisation a entériné la recommandation et indiqué que des efforts seraient faits pour la mettre en oeuvre à titre prioritaire.

Comptes d'utilisateurs génériques

203. Une analyse de la base de données relative aux utilisateurs de l'application a révélé qu'au 24 septembre 2007, 103 comptes d'utilisateurs génériques avaient été créés pour diverses responsabilités et que la plupart de ces utilisateurs génériques étaient des utilisateurs actifs perpétuels. Pour la plupart, les utilisateurs génériques appartenaient aux représentations de la FAO, mais quelques comptes d'utilisateurs génériques avaient aussi été créés pour des responsabilités assignées à des utilisateurs spécifiques. L'Organisation a assuré qu'elle poursuivrait ses efforts pour réduire le plus possible le nombre des comptes génériques.

Habilitation d'options de vérification au niveau « objet »

204. Un « objet » est une zone attribuée de la mémoire de stockage. Pour éviter les risques que peuvent présenter les objets pour la base de données, des suivis de vérification doivent être établis. Étant donné que ces suivis de vérification seraient fondés sur des exigences fonctionnelles et non pas techniques, les unités fonctionnelles doivent spécifier les objets à habilitier pour la capture des suivis d'audit. L'Organisation a déclaré que les activités pertinentes seraient suivies en 2008, sous réserve des efforts requis pour satisfaire les besoins des unités fonctionnelles.

Patch de mise à jour critique (CPU)

205. Un CPU et un ensemble de patches fournis par Oracle pour corriger de multiples vulnérabilités touchant la sécurité. Il peut aussi comprendre des correctifs non sécuritaires, nécessaires (en raison des interdépendances) à l'application des patches. Dans la suite Oracle E Business, les CPU ne sont pas cumulatifs, c'est-à-dire que le CPU le plus récent ne comprend pas les correctifs figurant dans les CPU précédents. En 2007, trois CPU comprenant au total 132 correctifs ont été fournis par Oracle. L'Organisation a déclaré que l'application des CPU aux produits Oracle était une question dont l'extrême importance avait été reconnue, et que la façon de procéder à cet égard était actuellement à l'étude.

Gestion de la continuité d'activité

206. La suite Oracle E-Business comprend un certain nombre de modules couvrant une vaste gamme de processus fonctionnels et une grande base de données intégrée. Tous les modules et toutes les données sont logiquement imbriqués. L'Organisation prévoit de réduire la dépendance à l'égard des systèmes satellitaires pour les processus fonctionnels de base en intégrant leurs fonctionnalités dans le système ERP. Ces caractéristiques comportent le risque majeur d'une défaillance en un seul point. Il est donc important d'élaborer un plan de continuité d'activité (PCA) ainsi qu'un plan de reprise après sinistre (PRS) pour le système ERP.

207. L'Organisation a mis en place quelques mesures autonomes, par exemple, une alimentation UPS entièrement redondante, des serveurs de production ayant un degré élevé de redondance interne, un système moderne de détection et d'extinction des incendies, la sécurité physique et la détection des intrusions, une politique de sauvegarde documentée comprenant des sauvegardes hebdomadaires à froid et une procédure d'exportation quotidienne pour sauvegarder les schémas critiques.

208. Bien que l'Organisation ne conserve pas les bandes de sauvegarde hors site, les procédures de restauration des données sauvegardées n'étaient pas documentées. L'Organisation a indiqué que, faute de ressources, aucun PCA ou PRS n'avait encore été élaboré.

209. ***Étant donné le caractère intégré du système ERP, un plan de continuité d'activité et un plan de reprise après sinistre sont d'une importance capitale en matière de TI. Je recommande que l'Organisation réexamine la question et prenne des mesures immédiates pour mettre en place un PCA et un PRS ou qu'elle reconnaisse clairement et accepte les risques découlant de l'absence de PCA et de PRS dans un environnement ERP.***

Plan comptable

210. Le plan comptable définit la façon dont les données comptables sont recueillies, classées et stockées aux fins de rapport. Les numéros de compte se composent de segments appelés 'flexfield'. Tous les comptes sont identifiés par une clé flexfield unique (AFK). Les valeurs AFK sont fixées lors de l'établissement du plan comptable. Une fois créées, les valeurs AFK ne peuvent pas être supprimées sans compromettre l'intégrité de l'application dans son ensemble. En conséquence, les codes de compte erronés sont invalidés.

211. Dans Oracle-Finances, des règles de validation croisée sont utilisées pour éviter la création de valeurs AFK non valables, c'est-à-dire de codes de compte non autorisés par les règles institutionnelles. La validation croisée est appliquée dans l'ensemble du système aux activités de tous les utilisateurs. Si une opération n'a pas de valeur AFK valable, le système Oracle ne permet pas la poursuite du processus.

212. Une analyse des valeurs AFK a révélé que 13 combinaisons flexfield contrevenaient aux règles de validation croisée. S'il est possible que les opérations relatives à ces combinaisons se rapportent à la période initiale de mise en œuvre d'Oracle-Finances, où les règles de validation croisée avaient été assouplies pour permettre la prise en compte d'opérations et la clôture des grands livres, la présence d'écritures actives rend d'autant plus nécessaire l'invalidation de toutes les combinaisons qui contreviennent à ces règles.

213. ***Je recommande que toute combinaison de code créée qui contrevient aux règles de validation croisée soit invalidée et que le processus soit documenté aux fins de contrôle.***

214. L'Organisation a entériné la recommandation.

Séparation des fonctions

215. Les procédures de contrôle de l'accès à Oracle-Finances mises en place par l'Organisation prévoient que le niveau d'accès autorisé doit être adapté aux tâches visées et ne pas porter atteinte au principe de la séparation des fonctions. Les exceptions accordées au cas par cas à ces règles doivent être documentées. L'Organisation est convenue que la séparation des fonctions était un mécanisme de contrôle interne crucial et a fait observer que l'examen

périodique des exceptions était prévu parmi les priorités du plan de travail 2008, et qu'il serait exécuté sous réserve que les ressources nécessaires soient disponibles.

Gouvernance des TI

216. L'Organisation dispose d'un certain nombre de comités de hauts fonctionnaires responsables de certains domaines des TI, notamment le CGPO, le comité des communications de l'Organisation et le centre mondial d'information agricole (WAICENT). En outre, d'autres comités, par exemple, le comité sur la sécurité de l'information, le groupe de travail interdépartemental sur le système d'information sur la gestion, le système d'information sur la gestion du programme de terrain, et le groupe de travail interdépartemental sur le système de planification, de rapports d'exécution et d'appui à l'évaluation des programmes, sont chargés de domaines/activités qui sollicitent les ressources des systèmes de TI.

217. L'Organisation s'est lancée dans une vaste gamme de changements divers: mise en oeuvre des propositions de réforme, IPSAS, SGRH, Remplacement du système de comptabilité de terrain et recommandations découlant du rapport de l'Évaluation externe indépendante. Il en résultera, entre autres choses, des changements/ modifications des processus fonctionnels, modèles et cadres de référence. Le cadre de référence des technologies de l'information sera l'un des outils d'une gestion efficace du changement.

218. *En raison du nombre croissant des demandes adressées aux ressources du système TI, je recommande qu'un mécanisme de gouvernance des TI, croisé et de haut niveau, permettant l'examen et la fixation de l'ordre de priorité des demandes concurrentes, soit étudié durant le processus en cours d'examen de la gouvernance des TI au sein de l'Organisation.*

219. L'Organisation a précisé qu'une nouvelle structure de gouvernance des TI, en cours de finalisation, disposerait d'un comité plus actif, doté de fonctions et de responsabilité au niveau approprié, contribuerait à la fixation de l'ordre de priorité des demande concurrentes adressées aux ressources de l'Organisation.

Fonctionnement du mécanisme de contrôle interne du Département de la vérification interne et du programme de vérification à l'échelle locale.

220. Une vérification portant sur le coût-efficacité du fonctionnement du mécanisme de contrôle interne du Département de la vérification interne et du programme de vérification à l'échelle locale, a eu lieu du 5 au 30 novembre 2007.

Introduction

221. Le dispositif de contrôle de l'Organisation comprend deux composantes, l'une interne l'autre externe. Le contrôle interne est exercé par les Organes directeurs, le Comité du contrôle, le Bureau de l'Inspecteur général, le Service d'évaluation de la FAO et le programme de vérification à l'échelle locale. La vérification extérieure des comptes assure un contrôle externe complémentaire.

Vérification interne

222. La fonction de contrôle interne a été établie en juillet 1947, conformément aux dispositions du règlement financier de l'Organisation. Au fil du temps, le profil de la fonction a subi une série de changements touchant sa place dans la structure de l'Organisation, son mandat, la filière des rapports et les effectifs. En octobre 1997, le titre du poste de chef du Département de la vérification interne (AUD) a été renommé Inspecteur général.

223. La charte du bureau de l'Inspecteur général, adoptée le 1er février 2000, définit la mission et le domaine de compétence de l'Inspecteur général, ses responsabilités, son autorité, la communication des résultats, les normes de travail, et garantit son indépendance. Le Bureau de l'Inspecteur général est responsable de la vérification des comptes et des enquêtes internes, ainsi que du suivi et de l'évaluation de l'adéquation et de l'efficacité du système de contrôle interne, de la gestion financière et de l'utilisation des ressources de l'Organisation. L'inspecteur général est

seul responsable, et il rend compte directement au Directeur général. À la fin de chaque année, il établit le rapport annuel au Directeur général sur les activités du Bureau, présenté au Comité financier. AUD veille à respecter les normes de vérification intérieure des comptes promulguées par l'Institut des auditeurs internes.

Programme de vérification à l'échelle locale

224. En 1994, l'Organisation s'est lancée dans une restructuration afin de décentraliser ses activités, de rationaliser ses procédures et de réduire ses dépenses. Le processus de décentralisation a eu pour conséquence directe la conservation des pièces justificatives des fonctions comptables dans les bureaux locaux. À la suite de la décentralisation des bureaux extérieurs et des changements de la structure de contrôle qu'elle a entraînés, l'Organisation a mis en place, en 1995, un programme de vérification à l'échelle locale.

225. Ce programme a pour objet de renforcer l'environnement de traitement et de contrôle des opérations financières des bureaux extérieurs en accroissant leurs responsabilités concernant l'exhaustivité et l'exactitude des comptes locaux, et d'améliorer le contrôle interne. Le programme de vérification à l'échelle locale porte sur 77 Représentations de la FAO, près de 600 projets, 220 comptes bancaires et plus de 275 millions d'USD de dépenses annuelles. Les pays où sont situés les bureaux régionaux et sous-régionaux sont couverts par le Bureau et exclus du champ du programme de vérification à l'échelle locale.

226. Le périmètre et la fréquence du programme ont été considérablement révisés en 1999, sur recommandation du commissaire aux comptes. Depuis juillet 2004, la fréquence des vérifications à l'échelle locale est fondée sur le montant des décaissements annuels par pays, c'est-à-dire que pour les représentations dont les programmes vont jusqu'à un million d'USD la vérification est annuelle et pour ceux où les programmes dépassent ce montant, elle est trimestrielle. La vérification sur place des pièces justificatives conservées localement est sous-traitée à des commissaires aux comptes locaux.

Périmètre et méthode de la vérification

227. La vérification du coût-efficacité du fonctionnement du mécanisme de contrôle du Département de la vérification interne et du programme de vérification à l'échelle locale a porté sur l'exercice 2006-2007 biennium; les évolutions ultérieures indiquées par l'Organisation ont été prise en compte, le cas échéant. Lorsque cela était pertinent, les exercices antérieurs ont été réexaminés pour analyser les tendances. La vérification a compris l'examen des archives et de la documentation disponibles à AUD et l'analyse de la base de données du système comptable du Groupe de la comptabilité décentralisée. Des entretiens ont eu lieu avec les administrateurs clés d'AUD et de la Division des finances, et les rapports de l'Institut des auditeurs internes sur la qualité des rapports de vérification interne ont été pris en compte. La vérification n'a pas porté sur les activités d'enquête ni sur le Service de l'évaluation. Mes observations et recommandations concernant le Département de la vérification interne et le programme de vérification à l'échelle locale sont présentées dans des sections spécifiques.

Vérification interne

Planification de la vérification

228. Le programme de travail des exercices 2004-2005 et 2006-2007, mentionnant les activités prévues, les révisions apportées aux plans annuels, les rapports annuels d'activité relatifs aux années 2004-2006 et les rapports de situation trimestriels ont été examinés.

229. Certaines tâches envisagées au titre des objectifs initiaux du programme de travail ne figuraient pas dans le plan de travail initial ou si elles y figuraient elles ont été supprimées dans le plan de travail révisé. Les révisions apportées au plan de travail concernaient principalement des activités non prévues. L'analyse des risques découlant de l'abandon de tâches initialement prévues dans les zones à hauts risques identifiés n'a pas été exécutée. La justification des changements apportés au plan de vérification doit être documentée de façon plus complète.

230. Jusqu'en 2004, le rapport annuel d'activité présenté au Comité financier indiquait séparément les activités prévues et les activités non prévues. À partir de 2005, en revanche, les rapports au Comité financier se sont limités à une déclaration relative aux rapports établis. Je note à cet égard que la relation entre la planification de la vérification interne et les organes directeurs est actuellement à l'étude dans le contexte de l'Évaluation externe indépendante (EEI) et du processus de réforme.

231. Le manuel de la vérification interne stipule qu'une vérification doit être entreprise lorsque le risque est suffisant pour justifier une activité d'assurance dans le temps. Toutefois, la fréquence des vérifications internes pour les bureaux de pays et de projets stipulés en juillet 2004 était fondée sur le montant des décaissements des représentations de la FAO.

232. La liste des vérifications entreprises indique que certains des zones à risques n'avaient pas été vérifiés depuis longtemps. Par exemple, la représentation de la FAO au Mali, zone à hauts risques, a été conduite en 2008 après un intervalle de plus de 10 ans. Quatre représentations de la FAO, classée à risques moyens, n'ont pas été vérifiées depuis 1994, un autre depuis 1995 et deux autres encore depuis 1999.

Évaluation des risques

233. Conformément aux recommandations formulées par le commissaire aux comptes dans son rapport in extenso relatif à l'exercice 2000-2001, AUD a exécuté des évaluations concernant les risques pour déterminer les zones où des vérifications seraient conduites à partir du plan de vérification 2004-2005. Le modèle d'évaluation des risques donne une vue de la répartition des risques financiers et opérationnels au niveau de l'Organisation. Un apport est sollicité de la part des responsables fonctionnels et l'évaluation des risques est examinée avec le Comité de la vérification à titre consultatif.

234. Un examen de la documentation relative à l'évaluation des risques et à la planification de la vérification pour l'exercice 2006-2007 a révélé qu'au 31 décembre 2005, l'univers de la vérification qui formait la base de la planification de la vérification pour l'exercice 2006-2007 énumérait les processus, au niveau macro, au sein de différentes entités et le classement général de ces processus en fonction des risques. Il n'indiquait toutefois pas de façon détaillée les zones, fonctions, activités ou systèmes, au niveau micro, qui ont finalement été retenus pour une vérification ni le risque lié à ces processus.

235. Les objectifs de la vérification indiqués dans le programme de travail de l'exercice 2006-2007 étaient des sous-éléments des entités/processus vérifiables, énumérés dans l'univers de vérification; toutefois, le lien entre le travail d'évaluation des risques et la planification de la vérification effective n'était ni apparent ni bien documenté.

236. Le processus d'évaluation des risques a été révisé trois fois en trois exercices biennaux. Les révisions fréquentes de l'univers de vérification et les risques qu'elles comportent font ressortir la nécessité d'une méthode scientifique et structurée d'évaluation des risques, qui n'est possible que si un système de gestion des risques d'entreprise est en place. Dans sa réponse de principe au rapport de l'Évaluation externe indépendante, l'Organisation est convenue d'établir un cadre de gestion des risques à l'échelle de l'Organisation.

Budgétisation du temps

237. AUD a commencé à budgétiser le temps de façon détaillée en 2004-2005. Le budget-temps des activités de vérification est revenu de 64% en 2004-2005 à 53% en 2006-2007. En revanche, le budget-temps des services consultatifs, demandes spéciales et enquêtes est passé de 19% en 2004-2005 à 28% en 2006-2007, en raison du nombre croissant des activités non prévues, prises en charge par AUD.

238. Le plan de travail d'AUD part de l'hypothèse que tous les postes établis sont pourvus. Les unités de charge de travail sont déterminées en fonction des tâches prévues dans le programme de travail. Toutefois, le temps nécessaire à la prise en charge des activités non prévues et les unités de charge de travail économisées par suite de vérifications non réalisées n'ont pas été relevés dans l'évolution du plan de travail. Le temps à allouer pour les tâches en cours n'a pas été pris en

compte dans les charges de travail prises pour objectif dans les exercices suivants, au motif que le budget-temps des tâches en cours en fin d'année est marginal et se compense à chaque fin d'année.

239. Je note que l'Organisation propose, à partir de l'exercice 2008-2009, de séparer les enquêtes des vérifications dans le budget-temps et de budgéter intégralement le temps des vérificateurs. Je note également et encourage la décision de l'Organisation d'analyser les risques découlant de la non-réalisation des tâches prévues et de porter ces ajournements/annulations à la connaissance du Comité de la vérification à partir de l'exercice 2008-2009.

240. *a) J'encourage l'Organisation à entreprendre une analyse d'écart de la variance entre les besoins opérationnels et les ressources actuelles d'AUD.*

(b) Je recommande en outre que l'Organisation élabore et mette en oeuvre un système de gestion des risques d'entreprise, en priorité, avec l'assistance d'AUD. En attendant, AUD devrait entreprendre un travail d'évaluation approfondi, identifiant les unités/processus au niveau de l'entité vérifiable après avoir dûment pris en considération les préoccupations de la direction concernant les risques ou les contrôles.

241. L'Organisation est convenue de la nécessité de mettre en place un système de gestion des risques d'entreprise et a précisé que les travaux préparatoires pertinents étaient en cours. L'Organisation a confirmé que, dans l'intervalle, une autre approche de la planification avait été élaborée pour 2008-2009, que les zones à hauts risques feraient l'objet de vérifications régulières et que toute entorse à cette politique serait portée à l'attention du Comité de la vérification.

Séparation des fonctions d'enquête et de vérification au sein d'AUD

242. Le mandat du Bureau de l'Inspecteur général (OIG) est défini dans la charte du Bureau. Le Bureau est responsable de la vérification et de l'inspection internes ainsi que du suivi et de l'évaluation de l'adéquation et de l'efficacité du système de contrôle interne, de la gestion financière et de l'utilisation des ressources de l'Organisation. Le Bureau est aussi chargé d'enquêter sur les comportements répréhensibles et autres irrégularités. Pour s'acquitter de ces fonctions, le Bureau est divisé en trois groupes.

243. La charte d'OIG ne fait pas de distinction entre les fonctions des vérificateurs internes et celles des enquêteurs, bien que la nature des activités dont sont chargés les uns et les autres exige des compétences différentes. L'Unité des enquêtes exécute des tâches relevant aussi bien de la vérification/conseil que de l'enquête, tandis que le Groupe des activités décentralisées (DAG) est aussi chargé de conduire des enquêtes sur le terrain.

244. Les dépenses de vérification et d'enquête ne sont pas budgétisées séparément pas plus que le temps alloué au travail d'enquête n'est planifié séparément. Sur près de 180 rapports établis entre 2004 et 2006, plus de 40 portaient sur des activités d'enquête. Le DAG a conduit 43 pour cent des enquêtes. Je note que l'Organisation a pris des mesures pour séparer les fonctions de vérification et d'enquête.

245. Les consultants qui sont recrutés pour entreprendre des enquêtes sont assermentés, tout comme le personnel de l'Organisation. Le travail d'enquête a un caractère très confidentiel et très délicat. En conséquence, un mandat et des conditions particuliers, en plus du serment d'ordre général, doivent être formulés et mis en oeuvre à l'intention des consultants recrutés pour le travail d'enquête.

246. Je recommande que le processus de séparation des fonctions au sein du Bureau de l'Inspecteur général soit accéléré. Je recommande en outre la formulation de dispositions contractuelles spécifiques à l'intention des consultants recrutés pour exécuter un travail d'enquête.

247. L'Organisation, tout en entérinant la recommandation, a indiqué que la séparation des fonctions d'enquête et de vérification aux fins de planification et d'allocation des ressources a été prise en compte dans le plan 2008-2009.

Transfert des opérations du Groupe des appels d'offres

248. L'OIG était responsable des opérations du Groupe des appels d'offres, qui comportent la réception, l'ouverture, l'enregistrement et la conservation en lieu sûr de toutes les soumissions reçues sous pli cacheté. Entre 2004 et 2007, l'OIG a tenu 404 réunions et traité 1 285 appels d'offres.

249. Étant donné la nature de la fonction de vérification interne, qui exige indépendance et objectivité, l'intervention de la vérification interne dans un domaine qui relève essentiellement de la direction, n'est pas soutenue par des principes/pratiques établis, je suis heureux de constater qu'en janvier 2008, le Bureau de l'Inspecteur général a été relevé des opérations du Groupe des appels d'offres.

Ponctualité des rapports de vérification

250. Les politiques et procédures opérationnelles énoncées dans le manuel de vérification interne prévoient l'établissement d'un rapport à l'issue de toute vérification. Bien qu'un « délai strict » soit prévu pour la finalisation et la présentation des rapports de vérification, aucun calendrier spécifique n'a été déterminé.

251. Il est nécessaire de connaître de façon détaillée le temps qui a été nécessaire à la présentation des rapports de vérification au cours de la période 2004 à 2007. Les données relatives à l'année 2005 et 2006, disponibles sur tableur, ont été fournies, celles qui se rapportent à 2004 et 2007 n'étant pas faciles à obtenir. Le temps qui a été nécessaire à la présentation des quarante rapports afférents à 2005 varie de 13 jours à 17 mois.

252. Pour l'année 2006, le temps qu'il a fallu pour présenter les 51 rapports s'échelonne de 15 jours à près de sept mois. Plus de 60 pour cent des rapports de 2005 et près de 50 pour cent des rapports de 2006 ont été présentés plus de trois mois après l'achèvement de la vérification. L'Organisation a indiqué que bien que des délais aient été fixés pour l'examen par la direction des projets de rapports, ils étaient rarement respectés.

253. La fixation d'une date limite permettrait de maximiser l'impact des recommandations issues de la vérification par la mise en œuvre rapide de mesures correctives qu'elle favoriserait. En outre, la présentation tardive des rapports peut leur enlever toute actualité. La création et la tenue d'une base de données permettant de suivre la réception et la présentation des rapports de vérification pourrait fournir un utile système d'information sur la gestion un outil de suivi efficace.

254. *Je recommande que AUD établisse un calendrier pour la présentation des rapports de vérification et envisage aussi de mettre en place un mécanisme efficace pour assurer le suivi de la réception et de la présentation des rapports de vérification ainsi que des mesures détaillées qui sont prises pour y donner suite.*

255. L'Organisation a entériné la recommandation.

Programme de vérification à l'échelle locale

256. Après l'achèvement de la vérification coût-efficacité, l'Organisation a indiqué qu'elle prenait des mesures pour réformer le programme de vérification à l'échelle locale afin de parvenir au niveau requis d'assurance concernant l'intégrité des comptes des bureaux extérieurs, de façon plus efficiente et plus efficace, et avec une meilleure maîtrise des dépenses de l'Organisation. La formule proposée prévoit le transfert au Bureau de l'Inspecteur général, de la responsabilité de la gestion du programme au cours de 2008, le travail étant confié à une équipe dédiée de vérificateurs/inspecteurs internes au lieu d'être sous-traité à des sociétés locales. La Division des finances continuera d'être le principal destinataire des rapports et de prendre en charge les mesures recommandées. J'ai tenu compte de cette dernière évolution lors de la rédaction finale de cette partie de mon rapport.

257. La Division des finances (AFF) est chargée de veiller à ce que le contrôle interne des opérations comptables et financières mis en œuvre sur le terrain fonctionne de façon satisfaisante et constitue par conséquent une assurance appropriée de l'intégrité de ces informations

financières. Le programme de vérification à l'échelle locale est un mécanisme de contrôle essentiel des activités comptables et financières exécutées dans les bureaux extérieurs.

Évaluation des risques et fréquence des vérifications à l'échelle locale.

258. Dans mon rapport in extenso sur les comptes de l'exercice 2004-2005, j'avais insisté sur ma préoccupation au sujet des coupes budgétaires visant le programme de vérification à l'échelle locale et l'Organisation s'était engagée à rétablir un financement adéquat de ce programme pour l'exercice 2006-2007. En 2006-07, l'incertitude pesant sur la disponibilité d'un financement suffisant a conduit à plusieurs interruptions de ce programme, réduisant par là même son utilité pour l'Organisation. Nombre de contrats trimestriels de vérification ont été finalisés vers la fin de l'année. La question des nouveaux contrats a été suspendue en juillet-août 2006 et de nouveau entre juin et octobre 2007. Bien que des fonctionnaires de l'Organisation aient été détachés, en quelques occasions et au cas par cas, pour conduire des vérifications à l'échelle locale, l'adoption de cette méthode, dans un souci d'économie, au lieu de recourir à des entreprises ou à titre complémentaire, n'a pas été envisagée.

259. Dans mon rapport in extenso sur les comptes de l'exercice 2004-2005, j'avais insisté sur ma préoccupation au sujet des coupes budgétaires visant le programme de vérification à l'échelle locale et l'Organisation s'était engagée à rétablir un financement adéquat de ce programme pour l'exercice 2006-2007. Les contrats initiaux exigeaient que les vérificateurs locaux conduisent des vérifications mensuelles de toutes les dépenses et qu'ils fassent rapport de leurs constatations au Siège. À partir de juillet 2004, la fréquence des vérifications locales a été modifiée et est devenue soit trimestrielle soit annuelle en fonction du montant des décaissements de la représentation de la FAO concerné. Étant donné le temps qu'il faut pour examiner et présenter le rapport de vérification, et prendre des mesures de suivi, les vérifications trimestrielles ne conduiraient pas nécessairement à un gain d'efficacité. En fait, des rapports aussi fréquents auraient probablement pour effet de faire perdre à la vérification à l'échelle locale, sa crédibilité et son sens.

260. *Je recommande que les vérifications à l'échelle locale soient planifiées sur la base d'une évaluation des risques et que, sauf si des circonstances exceptionnelles le justifient, les vérifications n'aient lieu qu'une seule fois par an.*

261. L'Organisation a entériné la recommandation.

Ponctualité et évaluation des rapports de vérification à l'échelle locale

262. Le rapport de vérification doit être reçu dans les 45 jours suivant l'achèvement de la vérification. Une analyse portant sur un échantillon de 286 rapports reçus entre 2005 et 2007 indique que trois rapports seulement ont respecté ce délai. Une analyse plus approfondie révèle que 45 rapports ont été reçus avec un retard allant de 100 à 300 jours. Dans la plupart de ces cas, aucune pénalité pour retard n'a été imposée.

263. Bien qu'un examen des rapports soit prescrit, aucun délai n'a été fixé pour cet examen ou pour la réponse à apporter aux rapports de vérification à l'échelle locale. Une analyse portant sur un échantillon de 251 rapports établis entre 2005 et 2007 indique que l'examen de 185 rapports a eu lieu jusqu'à 100 jours après leur achèvement et celui de 39 rapports, entre 100 et 200 jours plus tard. Cinq rapports ont été examinés après plus de 200 jours.

264. La réception tardive des rapports va à l'encontre du but de la vérification à l'échelle locale et toute irrégularité relevée reste sans solution. Le fait que les irrégularités ne sont pas portées à l'attention de la haute direction en temps voulu, la mise en œuvre formelle de mesures correctives se trouve également retardée.

265. L'Organisation a déclaré que les principaux facteurs à l'origine des retards apportés à l'examen et au suivi des rapports de vérification étaient liés à la situation des ressources et aux interruptions du programme entraînées ces dernières années par le manque de ressources. L'Organisation attend d'importantes améliorations à cet égard, grâce à la mise en place de nouvelles dispositions.

266. Les rapports de vérification doivent aussi être évalués. L'examen d'un échantillon de 55 rapports de vérification à l'échelle locale se rapportant à 14 représentations de la FAO au cours de la période 2004-2007 indique que le processus d'évaluation et les conclusions qui en sont tirées, sont, lorsqu'elles existent, très subjectives et qu'elles n'utilisent pas des critères uniformes. En outre l'Organisation n'a établi aucun point de référence pour guider le processus d'évaluation.

267. L'Organisation a déclaré qu'elle avait récemment mis en place des listes de contrôle aux fins de l'évaluation, visant à donner un caractère objectif au processus d'évaluation par l'utilisation d'un mode de notation uniforme et objectif. L'Organisation n'a toutefois pas résolu la question de l'établissement de points de référence.

268. *Je constate que l'établissement de points de référence et le respect des délais permettraient la présentation rapide des rapports de vérification et leur examen objectif, ce qui favoriserait la mise en œuvre de mesures correctives en temps voulu, et recommande que des mesures efficaces soient prises de manière à ce que le programme apporte à l'Organisation les bénéfices recherchés.*

269. L'un des moyens de faciliter la mise en œuvre des propositions de réforme serait que le processus de décentralisation s'accompagne de l'attribution des responsabilités et de pouvoirs accrus aux bureaux extérieurs. Il en résulterait un changement dans l'architecture et les flux de travail de l'Organisation. Pour être efficace, l'initiative de décentralisation doit doter les bureaux extérieurs de capacités suffisantes pour qu'ils puissent prendre en charge la délégation de pouvoirs et de responsabilités accrus.

270. L'Organisation a entrepris d'adopter les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS). Il est essentiel, à cet égard, de veiller à ce que les bureaux extérieurs, dotés d'attributions financières et de pouvoirs renforcés, continuent à transmettre au Siège des données financières correctes dans l'« environnement IPSAS ». La nécessité de disposer d'un mécanisme viable d'assurance et de « confort » au sein du processus d'établissement des comptes financiers de l'Organisation prendra une plus grande acuité à court et moyen terme.

271. *Je prends acte des mesures en cours de mise en œuvre, en vue de la réforme du programme de vérification à l'échelle locale et du transfert de responsabilités prévu de ce programme à AUD au cours de la période 2008-2009, ainsi que des autres dispositions visant à assurer la poursuite du programme de vérification à l'échelle locale pendant la période transitoire. Je constate que ce programme est un rouage essentiel du mécanisme d'assurance et de « confort » relatif aux comptes financiers de l'Organisation, tout particulièrement dans le contexte du processus de réforme et d'adoption des normes IPSAS, et recommande que le programme de vérification à l'échelle locale soit mis en mesure de jouer ce rôle.*

Passation des contrats de services de consultants et des accords de services personnels par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE)

272. Une vérification coût-efficacité du recours à des services de consultants et à des accords de services personnels par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) du Département de la coopération technique a été conduite en avril et mai, et à nouveau en novembre 2007.

Introduction

273. La Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) du Département de la coopération technique de l'Organisation répond aux besoins d'urgence des pays victimes de catastrophes et prépare la voie au relèvement au sortir de la crise, par la mise en œuvre de divers projets de secours et de réhabilitation entrepris en collaboration avec d'autres partenaires, dont les gouvernements et les autres organisations des Nations Unies. Les efforts que déploie la Division TCE dans les pays concernés visent à rétablir la production vivrière locale et à réduire la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire. Outre la fourniture de biens matériels, les secours apportés par la Division TCE comprennent le renforcement des connaissances et des compétences des personnes vulnérables de manière à leur redonner confiance en elles-mêmes et à leur permettre de mieux affronter les calamités futures et les crises complexes.

274. Au cours de l'exercice 2004-2005, plus de 400 millions d'USD ont été fournis à des projets de secours et de réhabilitation exécutés dans 70 pays appartenant à différentes régions. En 2006-2007, les crédits ouverts sont passés à 590 millions d'USD, concentrés principalement dans 40 pays et régions touchés par des crises. Le volume des prestations de la Division TCE a décuplé, passant de 45 millions en 1994-1995 à 450 millions d'USD environ en 2006-2007. Cet accroissement considérable des prestations témoigne du renforcement de l'appui/assistance extrabudgétaire fourni par les donateurs ainsi que de l'expansion du rôle de TCE.

275. À l'exception des représentants de la FAO, toutes les ressources humaines mises en oeuvre par la Division TCE sur le terrain sont soit des titulaires de contrats à court terme ou de durée déterminée, soit des consultants ou des agents bénéficiaires d'accords de services personnels (ASP) ou de contrats analogues. En 2006-2007 (jusqu'au mois d'octobre), la Division TCE a recouru aux services de 654 consultants et de 450 agents ASP. En outre, 384 membres du personnel national des projets ont aussi été recrutés pour divers projets de secours et de réhabilitation. Près de 22 millions (14 millions dollars EU d'honoraires de consultants et 8 millions d'USD d'émoluments à des personnes recrutées au titre d'accords de services personnels) ont été dépensés pour ces services au cours de l'exercice 2006-2007 (jusqu'au mois d'octobre) sur la somme totale des contrats s'élevant à 31,6 millions d'USD.

Périmètre et méthode de la vérification

276. La vérification coût-efficacité du recours à des services de consultants et d'agents bénéficiaires d'accords de services personnels par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation du Département de la coopération technique de l'Organisation a porté essentiellement sur la période 2006-2007 (jusqu'au mois d'octobre 2007). L'évolution ultérieure indiquée par l'Organisation a été prise en compte, le cas échéant. L'analyse des tendances a également pris en considération l'exercice biennal précédent. En dehors de l'examen général des systèmes, procédures et pratiques adoptés pour la sélection et l'engagement des consultant/titulaires d'ASP, 91 contrats sur un échantillon de 106 contrats/accords ont été examinés pour vérifier que l'identification, la sélection et l'engagement des consultants/d'agents ASP ont été conduit de façon économique, efficiente et efficace, et conformément aux règles pertinentes. Des dossiers personnels sélectionnés et l'historique des recrutements ont aussi été examinés. Concernant les questions relatives à la prorogation, au réengagement et au recrutement de personnel d'appui administratif et de consultants au moyen d'ASP, la base de données relative à 623 contrats conclus en 2006-2007 a été analysée. Les normes, instructions, directives, règles et règlements édictés par l'Organisation ont été utilisés comme référence pour l'évaluation de la performance. Les meilleures pratiques adoptées par les organisations internationales, y compris les Nations Unies, ont aussi servi de base de comparaison. Des entretiens détaillés, y compris les conférences initiale et finale, ont eu lieu avec le Directeur et d'autres membres du personnel de la Division TCE. Lors de la conférence initiale, le périmètre et la méthode de la vérification ont été indiqués. Les conclusions générales issues de la vérification ont été communiquées lors de la conférence finale. La vérification coût-efficacité n'a porté que sur les consultants et les agents ASP, à l'exclusion des autres catégories de personnel à court terme.

Registre

277 La section 317.9.21 du manuel prescrit que les bureaux situés hors du Siège doivent consulter le registre de l'Organisation pour obtenir la liste des candidats potentiels. La tenue d'un registre favorise la transparence, l'équité et l'objectivité du processus de sélection. En outre, le registre permet la sélection rapide de consultants qualifiés déployables à bref délai, sans porter atteinte à la qualité, à l'économie et à la transparence du processus de sélection.

278. La Division TCE s'efforce de compenser en partie l'absence de registre officiel par le recours au réseau interne et au registre électronique. Une telle pratique peut entraîner des retards ou encourager la sélection sur la base de la connaissance personnelle du demandeur, ce qui risque de favoriser un manque d'objectivité, d'équité, de concurrence et de transparence. Bien que la Division TCE travaille dans un environnement qui est davantage impulsé par la demande et ouvert à la concurrence, cet environnement ne garantit pas en soi la transparence et la

compétitivité du processus de sélection. L'établissement d'une procédure efficace et adéquate et son respect renforceraient la confiance des parties prenantes du processus de sélection.

279. L'Organisation a entériné le principe selon lequel l'établissement d'un registre de l'Organisation offrirait un instrument utile pour accroître l'efficacité, la transparence, et l'objectivité du processus de sélection des consultants, tout en élargissant la réserve de candidats potentiels. L'Organisation a ajouté qu'il était aussi remédié au manque de consultants qualifiés et disponibles par la conclusion d'accords de coopération avec des institutions techniques et les gouvernements membres, prévoyant le détachement de personnel. L'Organisation compte que la pleine installation et mise en oeuvre du SGRH permettra l'établissement d'un registre de l'Organisation adéquat.

280. *La responsabilité de la création et de la tenue du registre de l'Organisation incombe à l'Organisation dans son ensemble et ne relève pas directement et seulement de la Division TCE. Je recommande toutefois que la Division TCE consente un effort accru à l'élaboration immédiate et à la tenue d'un registre exhaustif, par sujet et par région, afin de rendre le processus de sélection des consultants plus efficace, plus large, plus objectif et plus transparent. Lorsqu'il aura été créé, le registre de l'Organisation pourra, à un stade ultérieur, tirer parti du registre exhaustif de la Division TCE et l'englober.*

Processus de sélection

281. La passation des marchés est le processus mis en oeuvre pour obtenir des biens et services conformément aux lois et réglementations en vigueur. Le rapport coûts-bénéfices est le principe de base sur lequel repose l'acquisition de biens et services. Il s'agit essentiellement d'un compromis entre la qualité des biens et services et leur coût. Le rapport coûts-bénéfices dépend de l'utilisation efficiente, efficace et économique des ressources. Dans la passation des marchés, l'encouragement de la concurrence, le respect de la non discrimination, la promotion de l'utilisation efficiente des ressources et la prise de décision en toute responsabilité et transparence, contribuent à son renforcement.

282. Les consultants sont des personnes qui font autorité ou qui sont spécialisées dans un domaine particulier, et dont les services sont utilisés à titre de conseil, de consultation ou de démonstration aux fins d'élaboration ou d'exécution de projets. De leur côté, les agents ASP sont des personnes chargées d'exécuter, sans supervision directe, des tâches ou des services à caractère intermittent et de durée limitée, différant en cela des fonctions de durée indéterminée, remplies par les fonctionnaires de l'Organisation. Les tâches à exécuter par les agents ASP sont précisées dans l'accord de service personnel. Ni les consultants ni les agents ASP ne sont fonctionnaires de l'Organisation.

283. Les conditions d'emploi des consultants et des agents ASP sont définies dans des sections différentes du manuel. Les sections pertinentes du manuel sont concises et n'énoncent pas de façon détaillée la procédure et les critères d'évaluation des candidats et de sélection des consultants, mais prescrivent la tenue d'un registre de l'Organisation qui doit être consulté pour obtenir la liste des candidats potentiels.

284. Le système, les procédures et les pratiques adoptés par la Division TCE pour recourir aux services de consultants/agents ASP ont été examinés afin de déterminer s'ils étaient transparents, concurrentiels et conformes aux sections pertinentes du manuel, et s'ils garantissaient un bon rapport coûts-bénéfices. Les dossiers relatifs à 91 contrats concernant 23 consultants/agents ASP ont été examinés à cet égard, sur un échantillon de 106 contrats concernant 39 consultants/agents ASP.

285. Dans la totalité des 23 cas concernant les 91 contrats examinés, la documentation indiquait que la Division TCE ne considérait qu'un seul candidat pour la sélection de chaque contrat. De plus, des contrats de consultants ont été attribués de façon répétée pour le même projet ou pour des projets différents exécutés dans la même région selon les fonds disponibles de chaque projet. La sélection de source unique n'est pas une bonne pratique et limite la concurrence. Un processus plus large et plus concurrentiel devrait être mis en place, compte tenu en particulier du fait que la plupart des projets entrepris par la Division TCE ont une durée supérieure à un an.

286. L'Organisation a déclaré que le processus de sélection puisait à des sources multiples et faisait appel à la concurrence, que généralement les listes restreintes comportaient de un à trois noms, et que le nombre de candidats examinés allait de un à plus de dix. L'Organisation a ajouté que différents moyens étaient utilisés pour trouver des candidats qualifiés possédant l'expérience et la capacité d'exécution voulues.

287. Dans aucun des 91 contrats examinés, la vérification n'a toutefois mis au jour la preuve d'une plus large sélection fondée sur un registre ou un avis de vacance de poste.

288. *Étant donné que la pratique de la sélection de source unique limite la concurrence, nuit à la transparence et réduit les possibilités d'obtenir le meilleur rapport coûts-bénéfices, je recommande que le processus sélection des consultants/agents ASP soit rendu plus formel, plus large et plus concurrentiel.*

Emploi réitéré de consultants/ASP

289. La base de données portant sur 623 contrats of consultants/ASP employés au cours de l'exercice 2006-2007 a été analysée. Elle comprenait 414 contrats dont ont bénéficié 199 consultants/ASP internationaux appartenant à différentes catégories. L'analyse a indiqué que les consultants internationaux ont été recrutés plusieurs fois au cours de l'exercice, parfois pour différents types de contrats ou pour différentes spécialités. 153 contrats ont été passés avec 27 personnes en 2006-2007.

290. L'emploi réitéré des mêmes personnes peut indiquer que le processus de passation des contrats de services avec des consultants internationaux, mis en œuvre par la Division, n'est ni large ni concurrentiel. Cela risque non seulement de dissuader de nouveaux experts de participer à des projets de secours, mais le manque de concurrence est aussi un facteur d'alourdissement du coût des services de consultants. Cette pratique permet aussi l'emploi permanent ou quasi permanent de plusieurs personnes.

291. L'Organisation a reconnu qu'en principe l'emploi réitéré de consultants/ASP pourrait être évité, tout en constatant l'existence d'un certain nombre de facteurs exogènes tels que les suivants:

- i) lorsque les consultants sont appréciés et efficaces, le gouvernement hôte/bénéficiaire privilégie leur recrutement afin d'assurer la continuité de l'assistance technique au lieu de devoir repartir à zéro avec de nouveaux consultants à chaque mission;
- ii) du fait de la pénurie de consultants qualifiés, la continuité est nécessaire;
- iii) plusieurs avis de vacance ont été diffusés concernant des postes dans le monde entier, et ils sont régulièrement mis à jour; enfin,
- iv) il est difficile de trouver des consultants ayant une bonne connaissance de la mission, du travail et des procédures de l'Organisation.

292. Employer les meilleurs experts au meilleur prix est la préoccupation primordiale de tout donateur/pays bénéficiaire; or cela n'est possible que si le choix se fait par une méthode objective et concurrentielle. En outre, la pénurie de consultants mentionnée ne peut être atténuée que si un effort effectif est fait pour élargir la base de sélection des consultants et des agents ASP.

293. *Je constate l'emploi réitéré des mêmes personnes pendant de longues périodes par la voie de prorogations ou de nouveaux recrutements dans le cadre de différents projets et recommande que l'Organisation poursuive ses efforts pour rationaliser le processus de sélection des consultants, identifier un plus grand nombre d'experts par un processus systématique, et élargir sa base de données de manière à réduire la dépendance à l'égard d'un nombre limité d'experts.*

294. Tout en étant d'accord avec l'esprit de la recommandation, l'Organisation a déclaré qu'il convenait de noter qu'en raison du caractère particulier des circonstances et de contraintes dans lesquelles se déroulent les opérations de secours et de réhabilitation, il y avait souvent une étroite

corrélation entre l'efficacité professionnelle d'un consultant et la durée du financement apporté à une opération particulière, notamment dans les cas où les secours se prolongent dans le temps.

295. Je prends acte de l'accord de l'Organisation avec l'esprit de la recommandation et l'encouragement à prendre des mesures supplémentaires pour rationaliser le processus de sélection et élargir la base de données.

Le recours aux accords de services personnels

296. Le manuel prévoit que, lorsqu'une personne est chargée d'exercer des fonctions sans supervision directe et que sa présence dans les locaux de la FAO n'est pas normalement requise, un accord de services personnels peut être conclu, sous réserve que les fonctions à remplir n'aient pas un caractère de conseil, de consultation ou de démonstration.

297. Une base de données contenant, entre autres choses, 394 contrats relatifs à des accords de services personnels au cours de l'exercice 2006-2007 a été analysée. L'analyse, qui excluait les cas relatifs à l'Afghanistan, a fait apparaître que 84 contrats ASP (22,08 pour cent de l'échantillon) ont été conclus pour des tâches/compétences normalement du ressort des fonctionnaires de l'Organisation. Ces tâches comprenaient celles d'agent administratif, chauffeur, secrétaire et chargé de liaison. L'étude a révélé en outre que 25 accords de services personnels avaient aussi été utilisés pour des services de consultants.

298. À la suite du rétablissement, en mai 2006, de la section 375 du manuel visant le personnel national des projets, les représentations ont été invitées à utiliser la forme de contrat relative au personnel national des projets pour tous les emplois administratifs et autres contrats concernant le personnel des projets. On a toutefois relevé des exemples de recours aux ASP pour embaucher des chauffeurs et autres agents jusqu'à la fin de 2007.

299. *Étant donné que les accords de services personnels ont été utilisés dans le passé pour recruter du personnel d'appui administratif et le sont encore dans quelques représentations de la FAO, je recommande que la Division TCE exerce un contrôle effectif et veille à ce que cette catégorie de personnel ne soit pas recrutée au moyen d'accords de services personnels. Je recommande en outre de ne pas recourir aux accords de services personnels pour l'emploi de consultants vu qu'il existe déjà une section spécifique du manuel régissant le recours aux services de consultants.*

300. L'Organisation a entériné la recommandation et ajouté que le recours aux ASP et aux contrats de consultants était déjà rentré dans les limites de leur objet initial, et que le recours aux ASP avait sensiblement diminué.

Système de gestion des ressources administratives

301. Le système de gestion des ressources administratives (SGRA) doit aussi être utilisé pour conserver des informations sur les consultants et les agents ASP employés, y compris l'historique de leurs missions. Le SGRA peut capter et conserver des informations relatives à 27 champs et fournir des informations supplémentaires sur 10 autres champs. Un tel entrepôt de données et d'informations serait un outil très utile, efficace et transparent permettant d'évaluer l'expérience, l'efficacité professionnelle et le niveau de rémunération passés des consultants/agents ASP, et leur qualification pour des missions futures.

302. L'historique des missions d'un échantillon de 25 consultants/agents ASP enregistré sur le SGRA a été passé en revue. Les informations fournies à cet égard par le système n'étaient ni complètes ni à jour. Certaines des informations disponibles ne se rapportaient qu'à la dernière mission ou à la mission en cours. La plupart des champs, notamment le détail de la précédente mission, le lieu, le niveau de rémunération, l'évaluation générale et celle de la qualification, n'étaient pas remplis. Le système avait été conçu pour permettre l'accès aux données d'une seule personne à la fois, de sorte qu'il n'était pas possible d'obtenir des statistiques et d'effectuer un suivi sur la base d'un poste, d'un service ou d'une division. Le système de gestion des ressources administrative a été jugé extrêmement lent et peu facile à utiliser.

303. *Bien qu'il soit destiné à faciliter la tenue en ligne de l'historique des missions et l'enregistrement de l'efficacité professionnelle passée, le système de gestion des ressources administratives ne remplit pas son rôle, les informations qui y sont enregistrées étant incomplètes. Je recommande donc que les informations relatives aux consultants/agents ASP soient mises à jour régulièrement et que les problèmes liés à l'accessibilité soient réglés afin qu'il puisse être un outil utile aux fonctionnaires chargés des contrats.*

304. L'Organisation a entériné la recommandation sous réserve que le système soit économique et facile à utiliser.

Suivi des résultats

305. Le terme "suivi" se rapporte généralement à la connaissance de l'état du système/des travaux et aux mesures à prendre en temps utile pour que les objectifs soient atteints. La définition d'indicateurs de résultats appropriés et la collecte d'informations exactes, suivie de l'analyse critique de celles-ci, sont indispensables à l'information en retour des gestionnaires et à la satisfaction de l'obligation de rendre compte de l'exécution des prestations. Le suivi des contrats est un élément essentiel de l'administration des contrats qui permet: a) d'évaluer la qualité du travail accompli; b) de recenser les possibilités d'amélioration de l'efficacité professionnelle du contractant; c) de s'assurer que le contractant a pleinement rempli les obligations découlant du contrat; et d) de déterminer le point auquel le paiement peut être effectué.

306. Le cadre de référence du suivi et la méthode utilisée varient et dépendent aussi de la nature du contrat. En général, certaines normes sont cependant de règle, par exemple i) le suivi de l'efficacité professionnelle du contractant par rapport aux objectifs et aux niveaux spécifiés au contrat, ii) la mention de la satisfaction de l'utilisateur, et iii) l'adoption de mesures correctives, le cas échéant.

307. Les documents du projet prévoient que le consultant doit établir un plan de travail circonstancié, rendre compte à la fin de sa mission, présenter un rapport terminal ainsi qu'un rapport sur l'impact produit par le projet sur les bénéficiaires à la fin de sa mission. Les instructions de fin de mission font obligation à tous les consultants et agents ASP de remplir, dans les 14 jours suivant la fin de chaque mission, un formulaire d'évaluation et de le remettre à l'administrateur du personnel du département compétent. L'évaluation qualitative du consultant/ASP doit être faite au moyen du rapport d'évaluation établi au sein de l'unité d'appui à la gestion par le fonctionnaire du pays en charge du projet/fonctionnaire chargé des opérations du projet, en consultation avec la division technique sur le terrain et le fonctionnaire technique au Siège.

308. Les critères/domaines d'évaluation qualitative comprennent, en dehors de l'appréciation générale, la compétence professionnelle, la bonne exécution du mandat, le discernement technique, l'approche du projet, et la qualité rédactionnelle des rapports concernant aussi bien les paramètres techniques que les attributs personnels. Bien que la politique prescrive qu'un exemplaire du rapport d'évaluation qualitative doive être conservé dans le dossier personnel de chaque consultant, cette pratique n'est pas uniformément suivie. L'Organisation a assuré que des mesures appropriées étaient prises pour assurer la bonne application de cette politique.

309. L'examen du dossier personnel de 20 Consultants/ASP a révélé que le rapport d'évaluation qualitative manquait dans le cas de sept des 20 consultants/ASP sur lesquels a porté la vérification. En outre, bien que le rapport d'évaluation qualitative se soit trouvé dans le dossier des 13 autres consultants, ce rapport était soit incomplet soit insuffisant à de nombreux égards.

310. *L'Organisation devrait faire un effort accru pour assurer que l'évaluation de l'efficacité professionnelle des consultants et des agents ASP soit sérieuse, complète et transparente afin de rendre ces évaluations plus fiables comme outil permettant de suivre effectivement la qualité du travail exécuté.*

311. L'Organisation est convenue de la nécessité d'un système d'évaluation écrit, formel, méthodique et mieux adapté pour les consultants et agents ASP, et elle a ajouté qu'elle étudiait actuellement la mise en place d'un nouveau système de gestion de l'efficacité professionnelle.

Délais de traitement

312. Aucun délai n'est prévu pour le traitement et l'approbation des demandes de contrats de consultants/ASP. En l'absence d'un tel point de repère, il est difficile d'évaluer l'efficacité du système actuel de traitement et d'approbation du recrutement des consultants/ASP. La fixation de délais permettrait à la direction d'exercer un suivi effectif et de s'assurer que les consultants/ASP sont identifiés et engagés rapidement, et que l'octroi de toute dérogation nécessaire n'entraîne pas de retard. L'Organisation a indiqué qu'elle faisait de son mieux dans la limite des ressources disponibles.

313. *Je recommande que des délais spécifiques soient prescrits pour les différentes étapes du processus de traitement et d'approbation, y compris les dérogations, du recrutement des consultants/agents ASP.*

314. L'Organisation a entériné la recommandation et noté que l'amélioration de la situation faisait partie intégrante du plan d'action relatif au CSC.

Renforcement de la transparence

315. La transparence est l'une des principales caractéristiques d'un système de passation des marchés de qualité. Elle suppose que l'organisme acquéreur établisse et suive des règles et procédures qui soient accessibles et sans ambiguïté. La documentation et la publicité sont des éléments fondamentaux de la transparence, qui favorisent la responsabilisation au sein du processus de passation des marchés.

316. Les règles et directives relatives à l'identification, à la sélection et à la passation des contrats de services de consultants et d'ASP ne sont disponibles que sur l'intranet de l'Organisation. Or elles devraient être du domaine public afin que les parties prenantes, les experts et autres personnes aient accès aux informations sur les procédures et pratiques. L'Organisation a déclaré que le ciblage de l'information sur les candidats potentiel était une bonne suggestion.

317. La documentation figurant dans les dossiers personnels/des contrats examinés laissait beaucoup à désirer sur les points suivants: a) raisons pour lesquelles une personne particulière a été sélectionnée/recommandée de préférence à d'autres, b) nombre total des candidats pris en considération, c) justification du recours à une source de sélection unique, et d) recours éventuel au registre pour identifier le candidat. L'Organisation a donné l'assurance qu'elle tiendrait une documentation adéquate du processus de sélection.

318. Les informations relatives aux candidats ayant présenté une offre de services, aux candidats finalement retenus, à la rémunération offerte, à la durée du projet, à l'objet du contrat, ne sont pas affichées sur site web de l'Organisation, privant ainsi les parties prenantes et le public de l'accès à ces informations. L'Organisation a déclaré que la publication de données communiquées à titre confidentiel par les soumissionnaires porterait atteinte à leur droit à la protection des données personnelles. Il convient de noter toutefois que l'entrée de ces informations dans le domaine public accroîtrait la transparence et aussi la confiance dans le processus de sélection et de passation des contrats.

319. *Les règles et procédures régissant la sélection et la passation des contrats de services de consultants et des ASP ne sont pas du domaine public. Je constate une absence de documentation adéquate sur le processus de sélection. Je note qu'il est possible d'améliorer à l'avenir la transparence des procédures et pratiques adoptées par l'Organisation et recommande à cette fin:*

- a) *que le processus de sélection des consultants soit documenté de façon adéquate afin de garder la trace des activités de passation des contrats et de la façon dont elles ont été conduites, ainsi que de faciliter ultérieurement l'examen indépendant de ces activités;*
- b) *qu'afin d'améliorer encore la transparence de son fonctionnement, l'Organisation envisage de placer dans le domaine public ses directives/règles relatives à l'identification, à la sélection et à la passation des contrats de consultants et des ASP, de*

façon que toutes les parties prenantes, experts ou autres personnes y aient facilement accès; enfin

- c) *que l'Organisation envisage d'adapter à l'avenir les conditions et modalités des contrats de services passés avec les consultants afin qu'elles soient conformes aux meilleures pratiques consistant à publier sur son site web les noms des candidats retenus et d'autres informations succinctes afin d'accroître la transparence du processus de passation des contrats.*

Dérogations relatives au recrutement de consultants et d'agents ASP

320. Les sections 317 et 319 du manuel énoncent les conditions d'emploi et les procédures régissant le recrutement des consultants et des agents ASP. Le pouvoir d'accorder des dérogations à ces dispositions du manuel est délégué au directeur, AFH. La demande de dérogation doit provenir du chef de département ou de bureau compétent ou être présentée par son intermédiaire. En outre, des instructions ont été formulées concernant le plafond des rémunérations, la durée des missions et l'intervalle séparant deux recrutements.

321. Pour apprécier l'ampleur des dérogations accordées et les raisons qui les ont motivées, les vérificateurs ont examiné de façon approfondie les contrats et les dérogations accordés au cours de l'exercice 2006-2007. Sur les 689 contrats qui ont été conclus au cours de cette période, des dérogations ont été demandées dans 142 cas (20,61 pour cent) dont 33 pour modifier la nature du contrat, 22 pour renoncer à la période d'interruption obligatoire, 72 pour accorder une rémunération supérieure au taux normal, sept pour employer des membres de la famille de fonctionnaires de la FAO, deux pour recruter des retraités et six pour des motifs divers. Les raisons détaillées des dérogations n'étaient disponibles que dans les dossiers personnels. Aucun rapport global n'était établi sur les dérogations accordées.

322. L'Organisation a déclaré que le fait que 20 pour cent des ressources humaines hors personnel employées à des projets de secours étaient recrutées sur dérogation aux règles normales en vigueur pour le recours à ce type de ressources, indiquait clairement que ces règles étaient mal adaptées au programme de secours de l'Organisation, qui connaît une croissance rapide.

323. *Vu le nombre important des dérogations accordées, je recommande que l'Organisation envisage de divulguer ces dérogations, pour commencer sur son intranet, dans un souci de transparence accrue.*

Cadre approprié des règles

324. Les projets mis en oeuvre par la Division TCE se divisent en deux grandes catégories: i) les opérations de secours qui exigent une action immédiate et ii) les projets de réhabilitation dont la durée est relativement longue. Les règles/pratiques de sélection et de recrutement des consultants/ASP ne font pas de différence entre les deux types de besoins. En l'absence de directives ou de règles distinctes exhaustives, des instructions sont fréquemment données, au cas par cas, pour répondre à diverses situations.

325. *Le nombre des opérations de secours et de réhabilitation ainsi que leur volume se sont considérablement accrus. Un nombre important de dérogations ont été accordées pour le recrutement de consultants et d'agents ASP et des instructions ont fréquemment été formulées au cas par cas, ayant nécessairement un caractère ad hoc. Je recommande en conséquence le réexamen de la question de l'établissement d'un cadre complet de règles destinées à guider la sélection et le recrutement des consultants et des agents ASP employés à des projets de secours, à la différence des projets de réhabilitation ou autres.*

326. L'Organisation a entériné la recommandation et prévoit qu'un nouveau cadre de règles et de directives concernant la sélection et le recrutement des consultants et agents ASP sera élaboré en vue de rationaliser le processus de recrutement et de renforcer la transparence, tout en répondant aux attentes et aux besoins des services demandeurs.

QUATRIÈME PARTIE

AUTRES QUESTIONS

Passation par profits et pertes

327. L'article 10.4 du règlement financier autorise le Directeur général à passer par profits et pertes le montant des pertes de fonds, fournitures, matériel et autres avoirs, à l'exception des arriérés de contributions. Un état de toutes les sommes passées par profits et pertes au cours de l'exercice doit être présenté au commissaire aux comptes avec les comptes définitifs. Trois pertes ont ainsi été signalées, dont le montant total, chiffré à 48 461, 40 dollars EU, a été passé par profits et pertes.

328. Après examen de ces trois pertes soumises à la vérification, j'ai constaté que la passation par profits et pertes avait été faite conformément à la procédure prévue à cet effet.

329. L'Organisation a indiqué qu'aucun paiement à titre gracieux n'avait été effectué au cours de l'exercice biennal.

Cas de fraude ou de fraude présumée

330. Conformément au point 6 c) i) du mandat additionnel régissant la vérification externe, l'Organisation a soumis une liste de 23 cas de fraude ou de fraude présumée connus de l'Organisation pour l'exercice 2006-2007 ainsi que les renseignements concernant la suite donnée aux cas signalés précédemment.

331. Cinq des cas signalés concernaient la présentation de demandes de remboursement frauduleuses au titre de l'assurance maladie, impliquant quatre retraités et sept fonctionnaires en activité. Les quatre retraités ont été radiés de l'AMCS, six des fonctionnaires en activité ont été licenciés et le septième a été suspendu sans traitement.

332. Douze cas concernaient des demandes frauduleuses de remboursement de frais de voyage de la part de douze fonctionnaires. Parmi ceux-ci, cinq ont été licenciés, un a bénéficié d'une cessation de service, un a démissionné, un a atteint l'âge du départ à la retraite obligatoire avant la fin de la procédure disciplinaire, et un a reçu un blâme écrit. Dans les trois derniers cas, la procédure disciplinaire n'était pas encore terminée.

333. Dans les six autres cas de fraude, quatre concernaient la falsification de documents, un autre la collusion entre des fournisseurs et un consultant, et le dernier une demande frauduleuse de paiement pour travaux non exécutés. Un fonctionnaire a été licencié, un autre a pris sa retraite, un troisième a été mis à pied sans traitement et, dans un cas, la démission a été acceptée pour raisons de santé. Dans les deux autres cas, les consultants impliqués ont été interdits de tout emploi futur à la FAO.

334. La somme totale des pertes imputables à ces cas s'élevait à 122 630,41 dollars EU, dont 98 214,89 ont été récupérés. L'Organisation a déclaré que la récupération d'une somme de 759,27 dollars EU était en cours et que celle de 5 000,00 dollars EU était incertaine. Les 18 656,25 dollars EU restant étaient irrécupérables.

335. À mon avis, les mesures et sanctions appropriées ont été appliquées, lorsqu'il y avait lieu, dans les cas susmentionnés.

336. Tous ces cas sont venus au jour soit à l'issue d'enquêtes menées par AUD soit sur signalement de la compagnie d'assurance maladie. Étant donné les carences du système de voyages « Atlas », que j'avais relevées dans mon rapport in extenso sur les comptes de l'exercice 2004-2005, l'Organisation a inséré dans le manuel une disposition faisant obligation aux supérieurs hiérarchiques de contrôler tout chevauchement entre l'exercice des fonctions et le voyage dans les foyers. Je constate que cette disposition du manuel n'est pas appliquée systématiquement puisque plus de 50 pour cent des cas de fraude concernent les indemnités de voyage. J'encourage l'Organisation à veiller à ce que ce contrôle soit fait dans tous les cas de voyage.

337. Les procédures disciplinaires étant confidentielles, il n'est pas possible de divulguer des informations détaillées sur les fonctionnaires en cause. En conséquence, il y a eu des cas où, alors que la procédure était en cours ou envisagée, le fonctionnaire impliqué a pu présenter sa demande de cessation de service, qui lui a été accordée.

338. *Je recommande que l'Organisation envisage l'adoption d'un processus comportant l'obligation pour les supérieurs hiérarchiques de contrôler, avant d'accepter une demande de cessation de service de la part d'un fonctionnaire, si une procédure disciplinaire à l'encontre de l'intéressé n'est pas en cours.*

Remerciements

339. je tiens à remercier le Directeur général et le personnel de la FAO de leur coopération et de leur aide dans la conduite de cette vérification.



Vinod Rai
Contrôleur général des comptes de la République de l'Inde
Commissaire aux comptes

10 septembre 2008