

Septembre 2011

F

	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	Продовольствен- ная и сельскохозяйств- енная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

COMITÉ DU PROGRAMME

Cent huitième session

Rome, 10-14 octobre 2011

**EXAMEN PRÉLIMINAIRE DES ORGANES STATUTAIRES, EN PARTICULIER
EN CE QUI CONCERNE LES ORGANES RELEVANT DE L'ARTICLE XIV ET
LEUR RELATION AVEC LA FAO**

Pour toute question concernant le contenu de ce document, veuillez vous adresser à:
M. Louis Gagnon, Conseiller juridique
Tél. (06) 5750-3098

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

Résumé

Conformément à l'action 2.69 contenue dans la section intitulée « Organes statutaires, conventions, etc. » du Plan d'action immédiate (PAI) pour le renouveau de la FAO (2009-2011), adopté par la Conférence à sa trente-cinquième session (session extraordinaire), un examen préliminaire des organes statutaires a été effectué en 2009 en vue de leur permettre d'exercer une plus grande autonomie administrative et financière tout en restant dans le cadre de la FAO. L'examen a permis d'identifier un éventail de questions, soulevées au fil des ans par les États membres, les secrétaires des organes statutaires ou des unités de l'Organisation. Il a également suggéré un certain nombre de domaines où les organes statutaires pourraient jouir d'une « plus grande autonomie » sous différentes formes.

Pour donner une suite appropriée à l'action 2.69 du PAI, un processus de consultation a été mené et deux domaines principaux ont été examinés lors des consultations avec les secrétariats des organes statutaires établis en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO, à savoir:

- a) La nature générale de la relation avec la FAO, y compris en ce qui concerne les questions administratives et financières;
- b) Les lignes de compte rendu actuelles et les propositions de communication des informations aux organes directeurs par le truchement des Comités techniques du Conseil et/ou des Conférences régionales (en relation avec l'action 2.68 du PAI).

Conformément à la requête formulée par le Comité à sa cent quatrième session en octobre 2010, le présent document rend compte des résultats du processus de consultation. Il indique un certain nombre de solutions susceptibles de répondre aux préoccupations qui ont été exprimées et formule des propositions préliminaires visant l'amendement de certaines parties des Textes fondamentaux et/ou des instruments constitutifs des organes statutaires.

Il convient d'emblée de tenir compte du fait que la situation des organes statutaires relevant de l'article XIV ont évolué au fil des ans et que, dans la pratique, il peut y avoir entre eux des différences considérables.

Mesures suggérées au Comité du Programme

Le Comité est invité à examiner le présent document et à donner le cas échéant son avis sur les questions soulevées. Le Comité souhaitera peut-être également:

- a) noter la nature très variée des questions traitées dans le présent document, ainsi que l'hétérogénéité des situations rencontrées parmi les organes statutaires couverts dans cette étude, en particulier en ce qui concerne les organes établis en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif.
- b) inviter le Secrétariat à poursuivre ses consultations avec les membres des organes statutaires établis conformément aux dispositions de l'article XIV pour répertorier les domaines où ils pourraient exercer une plus grande autonomie administrative et financière et, s'il y a lieu, à prendre des mesures sur les questions de son ressort qui touchent à la relation entre l'Organisation et ces organes.
- c) prendre note de la nécessité de poursuivre les consultations avec les parties concernées, notamment s'il y a lieu avec les membres des organes statutaires, ainsi que l'examen au sein du Comité des questions constitutionnelles et juridiques, afin de traiter les questions de nature juridique qui peuvent nécessiter des amendements aux parties pertinentes des Textes fondamentaux ou aux instruments constitutifs des organes statutaires;
- d) recommander que certaines questions soient réexaminées, s'il y a lieu par le Comité financier (paragraphes 18-19 et 20 à 23) ou le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (paragraphes 13, 16, 41 et 42).

CONTEXTE

1. Le Plan d'action immédiate (PAI) pour le renouveau de la FAO (2009-2011), adopté par la Conférence à sa trente cinquième session extraordinaire¹, dans sa partie intitulée « Organes statutaires, conventions, etc. » renferme l'action suivante (2.69):

2.69. Entreprendre une étude en vue d'apporter les modifications nécessaires pour permettre aux organes statutaires qui le souhaitent d'exercer une autorité financière et administrative et de mobiliser des financements supplémentaires auprès de leurs membres, tout en demeurant dans le cadre de la FAO et en continuant à lui adresser des rapports.

2. Un examen préliminaire des organes statutaires a été réalisé en 2009² par le CQCJ et le Conseil, dans le but de leur permettre de disposer d'une plus grande autorité administrative et financière tout en demeurant dans le cadre de la FAO. L'examen a permis d'identifier un éventail de questions, soulevées au fil des ans par les États membres, les secrétaires des organes statutaires ou des unités de l'Organisation. Il a également suggéré un certain nombre de domaines où les organes statutaires pourraient jouir d'une « plus grande autonomie » sous différentes formes.

3. La gamme d'options incluait une délégation de pouvoirs plus étendue pour les secrétaires des organes statutaires ou, le cas échéant, d'autres arrangements spécifiques, notamment dans les domaines suivants:

- Relations extérieures
- Questions budgétaires et financières
- Gestion des ressources humaines
- Voies de communication avec les gouvernements
- Relations avec les donateurs
- Autorisations de voyage
- Organisation des réunions
- Participation d'observateurs et d'autres parties prenantes aux réunions des organes statutaires
- Question de l'envoi de rapports à la FAO par l'intermédiaire des comités techniques compétents (auxquels les organes statutaires auront directement accès) ou du Conseil et/ou de la Conférence (devant lesquels ils seront responsables de l'utilisation de la partie de leur financement assurée par la FAO), soit directement soit par l'intermédiaire du Directeur général.

4. En plus de la responsabilité des organes statutaires devant la Conférence et le Conseil de la FAO pour la partie de leur financement provenant de l'Organisation, les paragraphes 30 et 31 de la Partie O des Textes fondamentaux (Volume II), intitulée « Principes et procédures devant régir les conventions et accords conclus en vertu des articles XIV et XV de l'Acte constitutif, et les commissions et comités établis au titre de l'article VI de l'Acte constitutif » (ci-après dénommés « les Principes »), disposent que les recommandations des organes directeurs ayant des incidences sur la politique, le programme de travail et les finances de l'Organisation devraient être communiquées au Directeur général et, par son intermédiaire, aux organes directeurs concernés.

5. Pour donner une suite appropriée à l'action 2.69 du PAI, un processus de consultation a été mené auprès des secrétariats des organes statutaires, en particulier en ce qui concerne les organismes établis en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO. Les résultats de ce processus font l'objet du présent rapport, en réponse à la requête formulée par le Comité du Programme à sa cent

¹ Résolution n° 1/2008 de la Conférence: Adoption du Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO.

² Voir Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ), quatre-vingt-huitième session, Rome, 23-25 septembre 2009, *Examen préliminaire des organes statutaires en vue de leur permettre d'exercer une plus grande autorité financière et administrative tout en restant dans le cadre de la FAO*, CCLM 88/3, CL 137/5 et CL 137/REP, paragraphe 53.

quatrième session (25-29 octobre 2010)³. Les discussions avec les organes statutaires ont porté principalement sur les domaines suivants:

- a) La nature générale de la relation avec la FAO, y compris en ce qui concerne les questions administratives et financières;
- b) Les lignes de compte rendu actuelles et les propositions de communication des informations aux organes directeurs par le truchement des Comités techniques du Conseil et/ou des Conférences régionales.

A. NATURE GÉNÉRALE DE LA RELATION AVEC L'ORGANISATION

6. Le contenu de la présente section repose sur les consultations qui ont eu lieu avec les secrétariats des organes statutaires concernant les domaines où ils pourraient jouir d'une plus grande autonomie. Dans certains cas, la révision des Principes actuellement énoncés dans la Partie O des Textes fondamentaux (Volume II) et celle du règlement intérieur de l'organe statutaire concerné serait nécessaire. Dans d'autres cas, il a été suggéré qu'une plus grande autonomie opérationnelle pourrait être obtenue par un assouplissement, voire un ajustement, des procédures administratives ou des instructions de la FAO.

7. Dans des situations déterminées, un arrangement institutionnel semblable à ceux qui s'appliquent à certains bureaux de la FAO pourrait répondre à l'exigence générale de conférer une responsabilité administrative et financière accrue aux organes statutaires. Sous réserve de consultations avec les secrétariats des organes statutaires et de l'approbation des organes directeurs, la formulation d'une déclaration fonctionnelle, consignée dans une « Charte »⁴, pourrait contribuer à définir avec précision les pouvoirs et les obligations de certains organes statutaires, tout en leur assurant une autonomie opérationnelle.

8. Une délégation de pouvoirs accordée par le Directeur général aux secrétaires des organes statutaires relevant de l'Article XIV pour des questions spécifiques touchant à l'administration, aux finances et au personnel pourrait aussi être envisagée mais cette solution exigerait un examen plus approfondi et une décision de l'Organisation.

9. La présente section propose une ébauche de solutions qui pourraient répondre aux préoccupations exprimées et des suggestions concernant les amendements qui pourraient être envisagés dans certaines parties des Textes fondamentaux et/ou des instruments constitutifs des organes statutaires. Le Comité du Programme est invité à faire connaître son avis sur ces propositions préliminaires et à suggérer des modalités pour le traitement futur de ces questions. Certaines d'entre elles seraient du ressort du Secrétariat, tandis que d'autres pourraient nécessiter des consultations avec les organes directeurs de l'Organisation et les organes statutaires concernés, ou une décision de leur part.

Conclusion d'accords

10. Les paragraphes 28 et 29 des Principes énoncés dans la Partie O du Volume II des Textes fondamentaux se lisent comme suit:

Relations avec les organisations internationales

28. *Les relations entre les commissions ou comités créés en vertu de l'article VI et d'autres organisations internationales seront régies tant par l'article XIII de l'Acte constitutif et du paragraphe 4.c) de l'article XXIV du Règlement général de l'Organisation que par les règles adoptées par la Conférence et régissant les relations avec les autres institutions internationales. Ces dispositions régiront également les relations entre les commissions et*

³ PC 104/9 et CL 140/8, paragraphes 27 et 28.

⁴ Par exemple, la section VII (« Arrangements institutionnels ») et la section VIII (« Effectifs du Bureau de l'évaluation ») de la *Charte du Bureau de l'évaluation de la FAO*, dans la Partie H du Volume II des Textes fondamentaux.

comités établis par des conventions et accords conclus en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif et d'autres organisations internationales.

Relations avec les gouvernements

29. *Les commissions et comités établis en vertu de l'article VI et de l'article XIV de l'Acte constitutif ne devraient pas en principe être habilités à conclure des accords avec les gouvernements qui ne font pas partie de ces commissions ou comités. Toutefois, s'il est jugé opportun de leur octroyer cette faculté, on insérera une disposition pertinente dans les statuts, la convention ou l'accord, selon le cas, qui indiquera l'étendue de cette faculté et précisera que la conclusion de tous ces accords sera assurée par l'intermédiaire du Directeur général de l'Organisation.*

11. Le problème soulevé par les dispositions qui précèdent est celui de la capacité juridique des organismes établis en vertu de l'article XIV de prendre des mesures juridiques et autres, en particulier en ce qui concerne la faculté de conclure des accords avec d'autres parties. À sa cent vingt-septième session (en 2004), le CQCJ a recommandé la mise en place d'une procédure pour la conclusion d'accords autres que des arrangements de collaboration informels. D'après le CQCJ, tout accord, avant d'être conclu, devrait être porté à la connaissance de l'Organisation dans le but d'en vérifier les incidences éventuelles sur les politiques, les programme ou les ressources financières de celle-ci, dans l'esprit des Principes énoncés dans la partie O des Textes fondamentaux. Les secrétaires des organismes concernés pourraient être autorisés à signer ces accords, à condition de ne pas omettre la mention du statut d'organe relevant de l'article XIV, conformément entre autres aux dispositions du paragraphe 5 des Principes. Le CQCJ a noté que, lors de l'examen de toute proposition d'accord, la FAO devrait tenir compte des exigences fonctionnelles des organismes concernés et ne pas remettre en cause des questions de fond, sauf dans les cas où l'accord proposé aurait des incidences sur les politiques, le programme de travail ou les finances de l'Organisation. Le Conseil a approuvé cette recommandation⁵.

12. Il est arrivé que des organismes établis en vertu de l'article XIV concluent des arrangements avec d'autres organisations et institutions (par exemple des protocoles d'accord), même lorsque cette faculté n'était pas prévue dans leurs instruments constitutifs. En outre, dans les textes de plusieurs traités récents, établis conformément aux dispositions de l'article XIV⁶, il est spécifié que ces organes sont habilités à conclure des conventions ou des accords, sans mentionner pour autant l'obligation d'en référer au Directeur général⁷, comme le voudraient les dispositions du paragraphe 29 de la Partie O des Textes fondamentaux (Volume II).

13. Le Comité est invité à noter que le Secrétariat a l'intention de prendre des mesures pour que cette situation de fait soit reflétée dans les Principes établis dans la Partie O des Textes fondamentaux (Volume II). La référence aux commissions ou comités créés en vertu de l'article XIV, qui figure au paragraphe 29, pourrait être soit supprimée soit amendée pour autoriser les secrétaires d'organes jouissant d'un degré d'autonomie considérable à conclure des accords, tout en continuant à en référer préalablement à l'Organisation, dans le but de lui permettre de vérifier les incidences éventuelles sur sa

⁵ CL 127/REP, paragraphes 91-92.

⁶ Par exemple, d'après l'Article XV de l'Accord portant création de la Commission des thons de l'Océan indien: *La Commission coopère, et prend dans ce but les arrangements voulus, avec les organisations et institutions intergouvernementales, notamment avec celles qui travaillent dans le secteur des pêches, susceptibles de contribuer à ses travaux et de promouvoir la réalisation de ses objectifs, et plus particulièrement avec toute organisation ou institution intergouvernementale s'occupant des thons dans la Zone. La Commission peut conclure des accords avec ces organisations et institutions. Ces accords visent à favoriser la complémentarité et, sous réserve des dispositions du paragraphe 2, à éviter les doubles emplois et les conflits entre les activités de la Commission et de ces organisations.* Voir également l'article 19.3 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, qui accorde à l'organe directeur de vastes pouvoirs pour conclure des accords.

⁷ Voir par exemple l'article VII.3 de l'Accord portant création d'une Commission de lutte contre le criquet pèlerin dans la Région occidentale, approuvé par le Conseil de la FAO à sa cent dix-neuvième session (en novembre 2000) par la Résolution n° 1/119.

politique, ses programmes ou ses ressources financières. Les directives de politique générale sur la préparation, l'autorisation et la signature d'accords, de protocoles d'entente et d'échange de lettres (*Policy guidelines on preparation, clearance and signature of agreements, memoranda of understanding and exchanges of letters*), énoncées dans la version révisée du Bulletin du Directeur général n° 99/9 du 5 Mai 1999, devraient être modifiées en conséquence.

Participation d'observateurs aux réunions des organes statutaires

14. D'après les procédures en vigueur au sein de l'Organisation, la participation d'observateurs des États, des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales internationales est régie par des critères stricts datant de 1957. Même s'ils sont appliqués un peu plus souplement, le sentiment général est qu'une révision de la politique de l'Organisation à l'égard des organisations non gouvernementales internationales serait nécessaire⁸.

15. Dans la pratique, les secrétariats des organes statutaires sont favorables à une plus grande transparence et à une participation accrue des observateurs. Les contributions des observateurs aux travaux des sous-comités et des groupes de travail ou durant les séances plénières sont jugées importantes pour les activités des organes statutaires et, avec le temps, elles se sont multipliées. De facto, un certain nombre de procédures permettant la présence et la participation des organisations non gouvernementales internationales ont été mises au point. Ces procédures gagneraient à être simplifiées et harmonisées pour offrir des orientations claires et une base juridique solide.

16. Le Secrétariat envisage d'entreprendre un examen des règles et procédures de l'Organisation applicables à la participation d'observateurs d'ONG, qui serait éventuellement étendu aux procédures en vigueur aux Nations Unies⁹.

Ressources humaines, Secrétaires et Secrétariat

17. Il n'est pas rare que les membres d'organes établis en vertu de l'article XIV considèrent comme limité ou nul leur contrôle sur les politiques et les règles en matière de ressources humaines, s'agissant de la sélection et de la gestion du personnel chargé d'assurer le fonctionnement de ces organismes. En règle générale, et sauf dans quelques situations précises, les secrétaires et le personnel sont tous nommés par le Directeur général conformément aux procédures habituelles de sélection et de recrutement de l'Organisation et leur conditions de service sont régies par les Statuts et le Règlement du personnel de la FAO. Ces limites tiennent au fait que ces organismes sont établis et opèrent dans le cadre de la FAO.

18. Des procédures spéciales ont été mises au point pour la sélection des secrétaires de quelques organes créés en vertu de l'article XIV (en particulier les organes dotés d'un budget autonome), conformément aux dispositions de leurs instruments constitutifs et du paragraphe 32.iii) des Principes énoncés dans la Partie O des Textes fondamentaux (Volume II). Elles prévoient que les secrétaires sont nommés par le Directeur général après consultation des membres des organes concernés, ou avec leur accord ou leur approbation. Ces procédures ont été examinées et approuvées par le CQCJ et le Conseil en 2004¹⁰. Dans la pratique, elles comportent la publication d'un avis de vacance de poste, généralement approuvé par la commission compétente, une présélection des candidats réalisée conjointement par des représentants de l'Organisation et des membres de l'organe concerné, la sélection finale étant effectuée par les membres de la commission. La possibilité d'étendre ces procédures à des organes autres que ceux qui les ont appliquées jusqu'à présent pourrait être étudiée.

19. Les membres d'organes qui adoptent leur propre budget, assurent leur propre secrétariat et exécutent leur propre programme d'activités ont souvent réclamé plus d'autonomie pour les secrétaires

⁸ Voir les Parties L, M et N du Volume II des Textes fondamentaux.

⁹ Par exemple, voir la Résolution de l'ECOSOC n° E/1996/31 adoptée le 25 juillet 1996, qui dresse la liste des critères d'admissibilité au statut consultatif, les droits et obligations des organisations non gouvernementales ayant statut consultatif, les procédures relatives au retrait ou à la suspension du statut consultatif, le rôle et les fonctions du Comité chargé des organisations non gouvernementales de l'ECOSOC ainsi que les responsabilités du Secrétariat des Nations Unies à l'appui de la relation consultative.

¹⁰ CCLM 77/2, CL 127/21 et CL127/REP, paragraphes 93 et 94.

dans la sélection et la gestion du personnel assurant le fonctionnement de l'organe statutaire concerné. Il convient de réfléchir à la possibilité de leur conférer davantage de pouvoirs à cet égard. En examinant cette question, il faudrait toutefois tenir compte des aspects pertinents en matière de gestion des ressources humaines, notamment l'avantage de pouvoir appliquer des règles communes à tous les fonctionnaires de l'Organisation. Dans ce contexte, l'Organisation pourrait se réserver la possibilité de ne pas reconnaître certaines des indemnités auxquelles ont droit exclusivement les fonctionnaires travaillant pour l'organe statutaire en question.

Questions financières

20. L'étendue de l'autonomie fonctionnelle des organes statutaires dépend d'une gamme de facteurs tels que les modalités de financement, en particulier la mesure dans laquelle les organismes sont financés par les contributions des membres. La possibilité d'exercer une plus grande responsabilité financière est particulièrement importante pour les organes établis en vertu de l'article XIV qui jouissent de l'autonomie budgétaire. Les contributions aux organes autonomes sont remises à l'Organisation et, dans tous les cas, administrées par le biais de fonds fiduciaires ou spéciaux conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière ainsi qu'à la politique relative aux dépenses d'appui des projets

21. La politique relative aux dépenses d'appui des projets adoptée par le Conseil de la FAO en 2000¹¹ prévoit que les comptes de fonds fiduciaires à long terme, tels que ceux établis pour les commissions créées en vertu de l'article XIV, font l'objet d'une estimation au cas par cas du niveau effectif des dépenses d'appui indirect variables engagées par l'Organisation et sont facturés en conséquence. La création de certaines commissions étant antérieure à l'adoption de la politique actuellement en vigueur¹², les taux de recouvrement des dépenses d'appui des projets varient d'un organe à l'autre et sont compris entre 0 et 13 pour cent. En 2004, le Comité financier de la FAO¹³ a confirmé la politique en vigueur consistant à déterminer ce taux au cas par cas pour les fonds fiduciaires à long terme, excluant par conséquent l'application d'un taux standard pour toutes les commissions de service. Il est convenu que cette politique serait appliquée aux fonds fiduciaires des nouvelles commissions mais pas de façon rétroactive aux fonds de ce type déjà existants car, pour ceux-là, l'examen des taux de recouvrement ne présentait pas un rapport efficacité-coût suffisant.

22. Alors que certains organes sont satisfaits d'opérer dans le cadre des règles de gestion financières de l'Organisation pour ce qui est du budget autonome et de l'appui extrabudgétaire, d'autres aspirent à plus d'autonomie, voire à un régime d'autogestion¹⁴. Il serait souhaitable que les organes statutaires concernés précisent leur point de vue pour que l'Organisation puisse approfondir la question.

23. À l'occasion, il a été fait allusion à l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des rapports financiers, ainsi qu'au paiement tardif des contributions statutaires ou à l'accumulation d'arriérés. Ces problèmes devraient toutefois pouvoir être réglés directement entre la Division des finances et les secrétariats des organismes concernés et, s'il y a lieu, en consultation avec leurs membres.

¹¹ CL 119/13, Annexe II, et révisions ultérieures dans les documents CL 112/4, paragraphes 21 et 23; CL 128/4, paragraphes 20 à 25; CL131/7, paragraphes 49 à 52.

¹² FC 107/4.

¹³ CL 127/14, paragraphes 22 et 23

¹⁴ Par exemple, le Comité consultatif *ad hoc* sur la stratégie de financement du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture a récemment souligné que le Fonds pour le partage des avantages est placé sous le contrôle de son organe directeur et qu'il est financé exclusivement sur la base du Plan stratégique approuvé par les Membres. Étant donné le niveau élevé d'autofinancement, il faut tendre vers une approche efficiente lors la sélection et de l'exécution des services administratifs requis et lors de l'application de procédures administratives, que ce soit de la part de la FAO ou de partenaires extérieurs. Voir le document IT/ACFS-6/10/Report, paragraphe 62.

B. RAPPORTS ADRESSÉS AUX ORGANES DIRECTEURS AINSI QU'AUX COMITÉS TECHNIQUES ET/OU AUX CONFÉRENCES RÉGIONALES

24. En ce qui concerne les informations à communiquer à la Conférence, au Conseil et aux Comités techniques, le PAI précise que « les organes statutaires et les conventions auront directement accès aux Comités techniques de la FAO appropriés. Ils seront responsables devant le Conseil et la Conférence de la FAO de l'utilisation de la partie de leur financement assurée par les contributions mises en recouvrement par la FAO auprès de ses Membres »¹⁵. Plus précisément, aux termes de l'action 2.68 du PAI, « les conférences des parties à des traités, conventions et accords, tels que le Codex et la CIPV (incorporés au titre des statuts de la FAO), pourront porter des questions à l'attention du Conseil et de la Conférence par l'intermédiaire du Comité technique compétent (modification des Textes fondamentaux) ».

Les lignes de compte rendu des organes statutaires dans la pratique

25. Les lignes de compte rendu des organes relevant de l'article VI et de l'article XIV constituent une question complexe en raison de l'hétérogénéité des situations rencontrées. Si certains organes statutaires sont tenus de rendre compte de leurs activités aux Comités techniques en plus des rapports adressés au Directeur général, d'autres fournissent des notes d'information aux Directeur général et établissent un rapport, mais en dehors de toute obligation formelle vis-à-vis des comités techniques. Par ailleurs, ces différences sont souvent indépendantes de leur statut juridique au regard de l'Acte constitutif de la FAO et cette situation risque d'entraîner des chevauchements lors de la prise de décisions. Il peut s'avérer difficile de suggérer la formulation d'orientations générales sur cette question ou de règles communes applicables à l'ensemble de ces organismes.

26. Pendant de nombreuses années, les organes statutaires créés en vertu de l'article XIV et de l'article VI ont fait systématiquement rapport à la Conférence ou au Conseil. La Conférence et le Conseil examinaient dans le détail les activités de ces organes statutaires, telles que décrites dans leurs rapports de session. Cette pratique reflétait aussi les paragraphes 30 et 31 des Principes¹⁶ énoncés dans la Partie O des Textes fondamentaux (Volume II), qui prescrivent que les instruments constitutifs des organes statutaires doivent renfermer des dispositions sur les rapports à adresser aux organes directeurs, soit directement soit par l'intermédiaire du Directeur général.

27. Toutefois, la situation a évolué sous l'effet de facteurs divers et la présentation systématique de rapports a été progressivement abandonnée. En premier lieu, les organes statutaires créés en vertu de l'article XIV et de l'article VI se sont multipliés, alors que la Conférence et le Conseil tendaient à concentrer leurs travaux sur les grandes questions liées à la politique, au programme de travail et aux finances de l'Organisation. Par ailleurs, les efforts déployés pour améliorer les méthodes de travail de

¹⁵ « Organes statutaires, conventions, etc. », paragraphe 28.

¹⁶ 30. *Les textes pertinents disposeront que les commissions, comités et autres organismes créés en vertu des dispositions des articles VI ou XIV de l'Acte constitutif, ainsi que leurs organes subsidiaires, transmettront leurs rapports et leurs recommandations au Directeur général, les rapports des organes subsidiaires étant transmis sous le couvert de l'organisme principal. En ce qui concerne les organismes visés au paragraphe 33.c), les textes pertinents pourront aussi disposer que les recommandations et les décisions sans incidence sur la politique, sur le programme de travail et sur les finances de l'Organisation pourront être transmises directement aux membres de l'organisme concerné afin qu'ils les examinent et qu'ils leur donnent suite. Le Directeur général: tiendra compte de ces rapports lorsqu'il préparera le programme de travail et le budget de l'Organisation; appellera, par l'entremise du Conseil, l'attention de la Conférence sur les recommandations adoptées par ces organismes qui pourraient avoir des incidences d'ordre politique ou affecter le programme ou les finances de l'organisation; rendra compte dans son rapport annuel à la Conférence des travaux effectués par ces organismes.*

31. Il est bien entendu qu'en attendant d'agir officiellement ainsi, le Directeur général communiquera ces rapports à tous les membres des organismes intéressés, ainsi qu'à tous les États Membres et aux membres associés de l'Organisation pour leur information. L'organe directeur approprié de l'Organisation se prononcera sur les incidences que ces rapports pourraient avoir sur la politique, sur le programme de travail et sur les finances de l'Organisation.

la Conférence et du Conseil ont entraîné un raccourcissement de leurs sessions, incompatible avec toute forme de rapport systématique des activités des organes statutaires.

28. Dans certaines situations, l'examen des activités des organes statutaires était confié à un Comité technique particulier. Ainsi, pendant plusieurs années, le Comité des pêches a été systématiquement informé des activités de toutes les commissions des pêches et, en vertu des articles VI et XIV, examinait de manière assez détaillée les activités des commissions des pêches établies dans le cadre de la FAO. De même, la Commission internationale du peuplier relevait du Comité des forêts.

29. Dans l'ensemble, la situation a évolué au profit de la reconnaissance d'une plus grande autonomie fonctionnelle de la part de certains organes statutaires, même lorsque les statuts des organes en question prévoient de rendre compte à la Conférence ou au Conseil. Cette situation est parfois due à une politique délibérée de la part de l'Organisation et des organes concernés. Les organes dotés d'un budget autonome couvrant la plupart ou la totalité de leurs activités, et qui sont habilités à prendre des mesures de règlementation ayant force d'obligation pour leurs membres, ont parfois hésité à mettre en place une procédure systématique de compte rendu à la Conférence et au Conseil, même lorsque cette procédure était définie dans leurs statuts. Parallèlement, l'Organisation et ses Membres, ont souvent respecté le voeu des organes statutaires d'exercer une plus grande autonomie et, soucieux de ne pas la compromettre, se sont abstenus de rappeler aux organes statutaires leur obligation de rendre compte de leurs activités.

30. Dernièrement, les débats sur la mise en œuvre de la réforme de la FAO ont souligné qu'il serait souhaitable d'améliorer la cohérence entre les activités des organes statutaires et celles des organes directeurs de l'Organisation. À cet effet, un certain nombre de propositions indicatives sont présentées ci-dessous.

Calendriers des sessions

31. Les délais nécessaires aux organes directeurs pour s'acquitter de leurs fonctions d'examen et de contrôle sont un aspect fondamental du système réformé de programmation, de budgétisation et de suivi axé sur les résultats indiqué dans la Partie F des Textes fondamentaux (Volume II). De fait, la révision du cycle de prise de décision propre aux organes directeurs a engendré de nombreux changements dans leur calendrier de travail. La Résolution 10/2009 de la Conférence¹⁷ a introduit un calendrier révisé des sessions des organes directeurs pour la mise en œuvre du nouveau système de programmation, de budgétisation et de suivi axé sur les résultats, selon lequel la Conférence tient sa session ordinaire en juin de l'année qui précède le début de l'exercice biennal, ce qui permet aux organes directeurs de participer au processus de préparation et d'ajustement du Cadre stratégique, du Plan à moyen terme et du Programme de travail et budget et de mesurer les résultats sur la base d'indicateurs de performance pertinents.

32. Conformément à la *Note relative aux méthodes de travail du Conseil*¹⁸ révisée récemment, les sessions des organes dont les rapports doivent être examinés par le Conseil devront, autant que possible, avoir lieu suffisamment de temps avant l'ouverture de la session du Conseil et tous les documents doivent être envoyés au moins quatre semaines à l'avance, sauf si cette exigence est incompatible avec le calendrier des sessions de l'organe concerné. Les rapports des organes subsidiaires et autres documents qui portent sur des points ne nécessitant pas un examen ou une décision de la part du Conseil doivent être présentés pour information seulement. Dans cette optique, l'article II.2 du Règlement intérieur du Comité des forêts (COFO) a été amendé afin d'indiquer que pour les sessions du Comité « les dates [sont] choisies de sorte que le Comité du programme et le Comité financier puissent exercer leur fonction consultative auprès du Conseil en tenant compte du rapport du Comité ».

33. Au niveau régional, les sessions des organes statutaires spécialisés doivent aussi être convoquées à temps pour permettre d'identifier les actions prioritaires et de les soumettre en temps

¹⁷ Rapport de la trente-sixième session de la Conférence, Rome, 2009, paragraphe 143.

¹⁸ CL 141/REP, Annexe G.

voulu aux organes directeurs de la FAO. Cette règle s'applique aussi aux Conférences régionales, qui dépendent directement du Conseil par l'intermédiaire du Comité du Programme et du Comité financier pour les domaines d'action prioritaire régionaux et de la Conférence pour les questions touchant aux politiques et à la réglementation. L'introduction d'une règle relative à l'envoi des rapports en temps opportun, selon laquelle des rapports succincts contenant les résultats et les recommandations des sessions des organes statutaires techniques régionaux doivent être mis à la disposition des Membres de ces organes avant la Conférence régionale de la FAO peut favoriser le respect du calendrier fixé pour l'établissement des rapports. Toutefois, cela ne suffit pas pour éclaircir la question des rapports.

34. En l'absence d'une planification adéquate des sessions, les rapports et autres documents des organes statutaires, même s'ils n'appellent pas de décisions ou de recommandations de la part du Conseil, risquent d'être beaucoup moins pertinents car les contributions de ces organismes ne seraient pas synchronisées avec le calendrier prévu pour les sessions des organes directeurs. Il convient de noter à cet égard que les Conférences régionales ne présentent pas leur rapport aux Comités techniques. Les organes statutaires doivent soumettre leur rapport aux Conférences régionales et aux Comités techniques, dont les activités sont à leur tour présentées aux sessions de la Conférence et du Conseil.

35. Eu égard aux éventuels conflits d'ordre du jour et de calendrier des sessions, les rapports pourraient s'il y a lieu être portés directement à l'attention du Conseil et/ou de la Conférence sans passer par les Conférences régionales et les Comités techniques¹⁹. En raison des changements apportés à la structure de gouvernance de l'Organisation, quelques dispositions de l'article XIV concernant les sessions devraient aussi être révisées pour les rendre conformes aux nouvelles règles et pratiques. Toutefois, le processus d'amendement des traités établis en vertu de l'article XIV peut s'avérer complexe et comporter dans certains cas de longues procédures d'approbation ou de ratification.

Tenir compte de nouvelles lignes de compte rendu

36. Étant donné la nouvelle structure de gouvernance et les modifications des procédures et des méthodes de travail des organes directeurs de l'Organisation, les lignes de compte rendu des organes statutaires devraient évoluer elles aussi. De même que les Membres du Conseil restent mutuellement en contact entre les sessions, les Comités ayant un rôle consultatif auprès du Conseil sont également censés rester actifs pendant la période intersessions.

37. Jusqu'à présent, le COFO est le seul organisme à avoir apporté des modifications à son règlement intérieur pour tenir compte de cette évolution. Le paragraphe 4 de l'article I dispose qu'entre les sessions, un Comité directeur composé du Président et des six vice-présidents issus des commissions régionales des forêts de la FAO, facilite les consultations avec les membres au sujet de l'ordre du jour, des questions de présentation et d'autres questions, et prend toute autre disposition utile pour assurer la préparation des sessions. Pour refléter ces nouvelles lignes de compte rendu, le paragraphe 1 de l'article VI indique en outre qu'à chaque session, « le Comité approuve un rapport adressé au Conseil et à la Conférence » (non souligné dans le texte original)²⁰.

38. La réforme de la FAO a également donné aux Conférences régionales un mandat renforcé pour formuler des recommandations à la Conférence sur les questions de politique et de réglementation à l'échelle de la région ainsi qu'au Conseil sur les priorités régionales en matière de budget de programme. Ce faisant, elles fournissent des orientations sur le Programme de travail et

¹⁹ Tandis que la Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture (organe au titre de l'Article VI), conformément à son Statut, relève du Directeur général, qui porte à l'attention de la Conférence, par le truchement du Conseil, toute recommandation adoptée par la Commission ayant une incidence sur la politique, le programme de travail ou les finances de l'Organisation, la Conférence, à sa trente-sixième session, a demandé à la Commission « de faire rapport sur ses travaux aux futures sessions de la Conférence » (non souligné dans le texte original): voir C2009/REP, paragraphe 172.

²⁰ Partie J du Volume I des Textes fondamentaux – « Règlement intérieur du Comité des Forêts ».

budget. En outre, les bureaux régionaux de la FAO font office de secrétariat pour les organes statutaires qui sont habilités à fixer des priorités dans leurs propres domaines de compétence²¹.

39. L'un des principaux problèmes à examiner est le lien entre les organes régionaux et les Comités techniques. Conformément aux mandats relevant de l'article XIV et dans une moindre mesure, de l'article VI, les organes statutaires sont responsables de l'examen des questions de portée régionale. Plusieurs d'entre eux collaborent aussi directement avec les Membres pour élaborer des instruments normatifs régionaux, comme dans le cas du Code d'usages pour l'exploitation forestière dans région Asie-Pacifique ou des normes régionales pour les mesures phytosanitaires. Les organes régionaux sont également appelés à communiquer leurs observations et les préoccupations de leurs Membres à d'autres enceintes intergouvernementales, telles que le Forum des Nations Unies sur les forêts ou au Secrétariat des Nations Unies, par exemple à la Division des affaires maritimes et du droit de la mer des Nations Unies

40. Dans ce contexte, l'une des difficultés consiste à trouver un moyen permettant d'intégrer de manière satisfaisante les activités des organes statutaires régionaux dans le programme que se fixent les Comités techniques à l'échelle mondiale. Dans la région Asie-Pacifique, par exemple, la Commission régionale pour la protection des végétaux dirige une consultation annuelle d'experts, chargée d'examiner les projets de normes internationales pour les mesures phytosanitaires (NIMP). Cette consultation régionale adresse ses observations au Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux dans le cadre du processus d'établissement des normes. Dans certains cas, un organe statutaire peut soit contribuer à une étude régionale utilisée pour élaborer les documents de travail d'un Comité technique, soit s'en charger entièrement. Les recommandations ou les résultats spécifiques pourraient même être incorporés dans un document de travail destiné à des Comités techniques. Une meilleure intégration des activités des organes statutaires régionaux et de celles des Comités techniques pourrait être réalisée grâce à un accord prévoyant la création de « groupes de travail régionaux » permanents ou *ad hoc* au sein des organes régionaux, qui seraient chargés de traiter les questions identifiées par les Comités techniques ou leurs sous-comités.

Options de réforme visant le processus d'établissement de rapports

Révision des instruments constitutifs et des règlements intérieurs

41. Pour introduire d'éventuelles réformes au processus d'établissement de rapports, des amendements divers devraient être apportés aux instruments constitutifs des organes statutaires relevant des articles VI et XIV afin de refléter les changements intervenus récemment dans la gouvernance de l'Organisation. Il s'agirait d'un processus de longue haleine. Il est suggéré que tout processus visant à amender les instruments constitutifs démarre au sein des organes statutaires concernés avec la participation de leurs membres, ce qui leur permettrait d'examiner la question à la lumière de leurs propres besoins opérationnels. De leur côté, les organes directeurs de l'Organisation qui recevraient et examinerait les rapports des organes statutaires pourraient être obligés d'entreprendre un ajustement de leurs règlement intérieur et de leurs méthodes de travail.

42. Sans préjuger de l'issue du processus mentionné ci-dessus, un certain nombre de modifications pourraient être souhaitables, notamment:

- Des amendements au règlement intérieur des Comités techniques pour refléter le fait que les organes statutaires leur rendraient compte directement des activités régionales ou techniques. Il faudrait pour cela amender l'article VI (« Compte rendus et rapports » ou « Rapports ») du règlement intérieur des Comités techniques (des forêts, des pêches, des produits et de l'agriculture);
- Les paragraphes 30 et 31 des Principes énoncés dans la Partie O des Textes fondamentaux (Volume II) pourraient être amendés afin de refléter le rôle accru des Comités techniques et la possibilité pour les organes statutaires d'y avoir directement accès.

²¹ Voir entre autres le Rapport de la trentième session de la Conférence régionale pour l'Asie et le Pacifique, APRC/10/REP, Résumé des principales recommandations, « Renforcer les liens entre la Commission technique et la Conférence régionale pour l'Asie et le Pacifique ».

- Les dispositions visant les « questions administratives » qui figurent dans les instruments constitutifs et le règlement intérieur de certains organes statutaires relevant des articles XIV et VI devront peut-être être modifiées en conséquence.

Accords de coopération

43. Une option possible pour tenir compte des changements en matière de gouvernance et pour permettre aux organes statutaires d'avoir un accès direct aux Comités techniques pourrait consister, lorsque cela est possible et opportun, à élaborer d'autres accords de coopération officiels, par exemple sous la forme de groupes de travail régionaux *ad hoc* dans le cadre des organes statutaires. Cette approche, plus vaste que le seul réexamen des relations hiérarchiques, représenterait aussi un effort pour intégrer les activités des organes statutaires dans l'action menée par les Comités techniques à l'échelle mondiale. Les études régionales ou les documents d'information préparés par les organes statutaires pourraient être systématiquement résumés par le secrétariat des Comités techniques et pris en compte dans l'examen de la situation et des tendances mondiales²². La viabilité d'une telle option, qui nécessiterait sans doute une approche différenciée, mérite un examen plus approfondi.

C. MESURES SUGGÉRÉES AU COMITÉ DU PROGRAMME

44. Le Comité est invité à examiner le présent document et à donner le cas échéant son avis sur les questions soulevées. Le Comité souhaitera peut-être également:

- a) noter la nature très variée des questions traitées dans le présent document, ainsi que l'hétérogénéité des situations rencontrées parmi les organes statutaires couverts dans cette étude, en particulier en ce qui concerne les organes établis en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif.
- b) inviter le Secrétariat à poursuivre ses consultations avec les membres des organes statutaires établis conformément aux dispositions de l'article XIV pour répertorier les domaines où ils pourraient exercer une plus grande autonomie administrative et financière et, s'il y a lieu, à prendre des mesures sur les questions de son ressort qui touchent à la relation entre l'Organisation et ces organes.
- c) prendre note de la nécessité de poursuivre les consultations avec les parties concernées, notamment s'il y a lieu avec les membres des organes statutaires, ainsi que l'examen au sein du Comité des questions constitutionnelles et juridiques, afin de traiter les questions de nature juridique qui peuvent nécessiter des amendements aux parties pertinentes des Textes fondamentaux ou aux instruments constitutifs des organes statutaires;
- d) recommander que certaines questions soient réexaminées, s'il y a lieu par le Comité financier (paragraphes 18-19 et 20 à 23) ou le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (paragraphes 13, 16, 41 et 42).

²² Il faudra néanmoins décider si des recommandations ou des décisions spécifiques en matière de gestion, provenant d'organes statutaires régionaux doivent être soumises pour examen aux Comités techniques, dans la mesure où elles n'intéressent pas la totalité des Membres. Toutefois, si une mesure est introduite, il peut valoir la peine de la communiquer au Comité technique concerné, soit dans le cadre de l'examen des mesures liées à la gestion des ressources, soit comme exemple d'une action menée à l'échelle régionale pour faire face à un problème ou à une préoccupation de portée mondiale.