

Octobre 2013



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
Alimentación y la
Agricultura

REUNION CONJOINTE

**Cent quatorzième session du Comité du Programme et
cent cinquante et unième session du Comité financier**

Rome, mercredi 13 novembre 2013

Rapport sur la structure et le fonctionnement des bureaux décentralisés

Suite que le Comité du Programme, le Comité financier et le Conseil sont invités à donner

- Le Conseil, compte tenu des avis émis lors de la Réunion conjointe du Comité financier et du Comité du Programme, est invité à prendre note du compte rendu actualisé portant sur la structure et le fonctionnement du réseau de bureaux décentralisés.

Pour toute question relative au contenu de ce document, prière de s'adresser à:

Daniel Gustafson

Directeur général adjoint (Opérations)

Tél.: +39 06570 56320

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



mi568f

1. Le présent document informe les Membres des derniers développements concernant les mesures qui ont été prises afin d'améliorer la performance de l'Organisation quant à la production de résultats et d'effets au niveau des pays, et ce dans tous les aspects des travaux de la FAO (activités normatives, programmes mondiaux, régionaux et nationaux). Il s'appuie sur les orientations que les Membres ont formulées à la cent quarante-quatrième session du Conseil, en juin 2012¹, en réponse au document intitulé *Structure et fonctionnement du Réseau de Bureaux décentralisés*².
2. Des progrès substantiels ont été accomplis dans tous les domaines convenus. Il s'agissait notamment: i) d'améliorer la performance, les résultats et les effets de l'ensemble des activités menées par la FAO au niveau des pays; ii) de réduire la fragmentation et de renforcer l'intégration entre les bureaux décentralisés et le Siège, entre les produits normatifs et les produits de savoir mondial, d'une part, et les actions menées sur le terrain, d'autre part, ainsi qu'entre les interventions d'urgence, de relèvement et de développement en plein accord avec le programme de l'Organisation en matière de résilience, et ce dans toutes les dimensions des travaux de la FAO, quelle que soit la source de financement; iii) de promouvoir les partenariats avec des institutions nationales et régionales, d'autres organisations internationales, notamment celles du système des Nations Unies, le secteur privé, le milieu universitaire et des instituts de recherche, ainsi que la société civile. Chacun de ces domaines fait l'objet d'une attention ciblée et volontariste depuis la session du Conseil de juin de 2012.
3. Le Conseil a approuvé des propositions classées en trois grandes catégories: a) amélioration de la planification et de l'établissement des priorités; b) amélioration du réseau de bureaux décentralisés; c) modèle intégré d'exécution des programmes, y compris en ce qui concerne les activités de développement, d'urgence et de relèvement, utilisation plus stratégique des ressources du PCT et gestion améliorée des ressources humaines en vue de renforcer la performance, la redevabilité et les effets au niveau national. Le présent document fait le point sur les progrès accomplis dans chacun de ces domaines.

A. Une planification et une définition des priorités plus solides

4. Les membres ont souligné combien il était important d'améliorer la planification et de renforcer le processus d'établissement des priorités à plusieurs niveaux, notamment national. Des progrès substantiels ont été accomplis dans ce domaine, tant pour ce qui est du lancement des cadres de programmation par pays (CPP) que de leur intégration dans des processus de planification plus larges qui sont conduits au sein de l'Organisation. La récente évaluation du Bureau régional et des bureaux sous-régionaux de la FAO pour l'Afrique a mis en évidence ces avancées³.
5. Les CPP ont été, pour la plupart, achevés comme prévu. Toutefois, il est plus important encore qu'ils soient envisagés à la lumière de leur rôle au sein du Cadre stratégique révisé et de son approche en matière de planification et de programmation. À ce jour, sur les 150 pays qui devaient se doter d'un CPP, 110 y ont mis la dernière main, 13 poursuivent leurs travaux sur le sujet et 25 disposent d'un Cadre national sur les priorités à moyen terme (CNPMT) encore valable. Seul un pays n'a pas amorcé ce processus en raison de sa situation particulière. Comme souhaité, les CPP constituent une base solide qui permet de déterminer les priorités nationales quant à la collaboration avec la FAO, conformément aux plans stratégiques gouvernementaux et, plus largement, au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD).
6. Les CPP jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre du Cadre stratégique révisé. Comme indiqué dans le document antérieur du Conseil, «le processus de décentralisation ne peut être un succès que si les activités que la FAO mène sur le terrain sont en parfaite adéquation avec ses biens publics mondiaux; ces deux types d'activités sont inévitablement complémentaires, et ne peuvent être mises en concurrence».⁴ Le Cadre stratégique révisé et le processus de programmation, y compris les

¹ CL 144/REP, paragraphes 17 à 22.

² CL 144/15.

³ PC 114/2.

⁴ CL 144/15, paragraphe 2.

contributions des cadres de programmation par pays, traitent explicitement la question. La mise en œuvre du nouveau cadre axé sur les résultats débutera en 2014, mais les travaux réalisés par les équipes chargées des objectifs stratégiques qui conduisent le processus de planification et l'élaboration du cadre de résultats sont en bonne voie. Ils sont le résultat concret de la démarche appuyée par le Conseil: «une “ligne de mire directe” et bidirectionnelle, c'est-à-dire qui soit à la fois descendante et ascendante [...]. La refonte du processus de planification stratégique est la première étape, fondamentale, permettant de définir les “voies d'impact” au niveau des pays afin de permettre au personnel des bureaux décentralisés de la FAO et aux institutions collaborant avec ceux-ci de transformer les biens publics mondiaux en résultats concrets au niveau des pays dans de nouvelles configurations, les biens publics mondiaux produits par le personnel du Siège de la FAO exploitant eux aussi l'expérience acquise au niveau des pays».⁵

7. Chaque objectif stratégique correspond à un plan de travail définissant, à l'échelle de la FAO, une série de produits qui sont nécessaires à la concrétisation des résultantes de l'Organisation, outre les domaines de travail principaux et les indicateurs. En avril 2013, on a intégré les résultats des CPP au Cadre stratégique de sorte que les demandes des États soient prises en compte lors de la définition des produits à l'échelle de la FAO. Ces activités ont contribué aux plans de travail liés aux objectifs stratégiques. Par ailleurs, les bureaux régionaux et sous-régionaux se sont engagés activement dans ce processus et l'enquête initiale au sein de l'Organisation, à l'aune de laquelle on mesurera les résultats de la FAO, est en cours dans 40 pays pour le moment.

8. D'une part, le cadre Stratégique révisé s'appuie sur la contribution des CPP, qui s'inscrivent plus largement dans le processus de planification à l'échelle de l'Organisation. D'autre part, il oriente l'axe stratégique constant de la FAO au niveau des pays à mesure que des initiatives nouvelles sont convenues avec des gouvernements et des partenaires extérieurs fournisseurs de ressources. Il s'agit notamment des problèmes que la FAO traite, des résultats attendus de l'assistance au niveau des pays, de l'alignement des résultantes de l'Organisation sur les engagements inscrits dans le CPP, et des méthodes de mesure des progrès accomplis vers la concrétisation des résultats. La nouvelle approche, qui fait désormais véritablement son chemin dans toutes les régions, s'attaque à des questions de longue date afin de mettre fin à la fragmentation horizontale entre les divisions et départements techniques, et de veiller à l'intégration verticale entre les programmes mondiaux, régionaux et nationaux.

B. Un réseau de bureaux décentralisés plus fonctionnel

Représentations de la FAO

9. Le rythme de rotation accru des représentants de la FAO a été l'un des principaux domaines de changement. Depuis janvier 2012, 42 nouveaux représentants de la FAO ont été nommés, dont plusieurs attendent l'autorisation des gouvernements concernés. Trente-six d'entre eux ont acquis une expérience au sein de la FAO, soit au Siège, soit dans un bureau régional ou sous-régional, en tant que coordonnateur pour les situations d'urgence, coordonnateur des projets de la FAO sur le terrain ou membre du personnel national dans un bureau de pays. Les six restants ont des références remarquables et ont été, comme les autres, choisis au mérite. Ils ont tous réussi l'examen de compétence en gestion, dont l'organisation avait été confiée à une entreprise extérieure. Parmi les 42 nouveaux représentants de la FAO figurent 12 femmes, ce qui porte le nombre total de représentantes à 19 dans le monde. Un nouveau programme de formation à destination des représentants de la FAO débutera avant la fin de l'année.

10. Suite à l'approbation du Conseil, en juin 2012, on a créé des postes internationaux de représentants de la FAO adjoints pour la Mongolie et la République populaire démocratique de Corée (il est prévu que le Représentant de la FAO pour la Chine supervise leur travail) ainsi que des postes de responsables de programmes nationaux pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Kirghizistan et le Tadjikistan, en attendant qu'il soit mis la dernière main aux accords avec les pays hôtes. Le nouveau Représentant de la FAO pour le Soudan du Sud est en poste et le Représentant de la FAO pour le

⁵ CL 144/15, paragraphe 11.

Guatemala attend confirmation. En outre, comme indiqué plus loin, on a créé cinq postes de représentants de la FAO adjoints, financés par des ressources extrabudgétaires, au titre de l'intégration entre les opérations d'urgence, de relèvement et de développement. Ces postes se sont déjà avérés bénéfiques quant à la mobilisation de ressources, à l'exécution des programmes et à l'engagement dans des processus interorganisations. Il est prévu de les étendre à neuf autres pays où la taille des programmes justifie et permet un tel renforcement de la structure du bureau. Par ailleurs, on a créé des postes d'assistants du Représentant de la FAO (fonctionnaires recrutés sur le plan national) pour la République de Moldova, l'Ouzbékistan et les quatre pays insulaires du Pacifique.

11. La FAO, au Siège ou dans le cadre de missions, a pris contact avec les États Membres qui ont sollicité une présence plus forte de l'Organisation et une expansion de son action grâce à davantage de partenariats et d'activités de liaison, éventuellement à des dispositions de financement inédites et à une présence nouvelle ou une modification du champ d'action actuel. Il s'agit: i) de trois pays ayant déjà signé de nouveaux accords (Guinée équatoriale, Tonga et Vanuatu); ii) de 12 pays où des projets d'accord sont en attente de l'approbation du gouvernement (Afrique du Sud, Azerbaïdjan, Fédération de Russie, Fidji, Îles Salomon, Kazakhstan, Kirghizistan, Nigéria, Ouzbékistan, République de Moldova, Tadjikistan, Turquie); iii) de pays avec lesquels des pourparlers ont débuté récemment (Corée, Iran et Koweït); iv) de pays qui ont contacté l'Organisation à titre préliminaire (Algérie, Chine, Inde, Indonésie, Mexique et Venezuela).

12. Il convient de noter que ce processus répond à une demande formulée par les organes directeurs, qui souhaitent que les États Membres contribuent de manière significative au renforcement du réseau décentralisé. Cet effort mené conjointement avec les États Membres se poursuivra tout au long de l'exercice biennal 2014-2015.

Partenariats et activités de liaison

13. Conformément à l'approche que le Conseil a approuvée en juin 2012, on s'est efforcé de consolider les partenariats stratégiques et opérationnels de la FAO aux niveaux régional et sous-régional. Ainsi, on a modifié le mandat et le titre du Coordonnateur sous-régional pour l'Afrique orientale de façon à inclure les activités de liaison avec l'Union africaine, la Commission économique pour l'Afrique et les programmes associés. De même, le Représentant de la FAO à Djibouti assure aussi désormais les fonctions de chargé de liaison auprès de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). Le recrutement d'un chargé de liaison auprès de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) est en attente de l'accord final. En revanche, le poste de chargé de liaison auprès de la Communauté des pays de langue portugaise est déjà opérationnel.

Gestion des ressources, des bureaux et des programmes

14. Outre ces changements concernant le personnel, une autre innovation importante est à noter: le lancement complet du Système mondial de gestion des ressources (SMGR) dans tous les bureaux de pays. Auparavant, les informations administratives et financières ayant trait aux bureaux de la FAO dans les pays ne relevaient pas du système d'information du Siège ni de celui des bureaux régionaux. Elles faisaient l'objet d'un traitement séparé. Il est pourtant essentiel de disposer d'informations de gestion à jour afin d'améliorer la performance et d'appuyer les opérations menées au niveau des pays par tous les services de l'Organisation. Le déploiement du SMGR y concourt. On dispose aujourd'hui d'informations exhaustives sur, par exemple, le nombre d'employés de la FAO, quel que soit l'endroit où leur contrat a débuté. Par le passé, cela ne posait pas de problème en ce qui concernait le personnel financé par le Programme ordinaire. En revanche, le tableau était très incomplet pour ce qui était des employés travaillant au sein des projets, qui sont bien plus nombreux. Il est désormais possible de suivre de façon beaucoup plus efficace les actions administratives et financières des bureaux, ce qui est nécessaire au respect des Normes comptables internationales pour le secteur public ainsi qu'à la gestion de la performance globale de l'Organisation.

15. Le SMGR a été lancé grâce au personnel du Siège, des bureaux régionaux et, parfois, de bureaux de pays dispensant des formations sur le lieu de travail. Ce lancement a permis à nombre des formateurs d'observer en personne le fonctionnement des bureaux de pays et de comprendre leurs problèmes et leurs défis.

16. Ces informations, associées à d'autres éléments, font désormais partie du processus de gestion améliorée de la performance. On est en train de mettre en place un nouveau système s'appuyant sur les travaux entrepris dans le cadre du PAI afin d'instaurer un suivi systématique des mesures de haut niveau concernant l'efficacité de la FAO à l'échelon national. Ce nouveau système d'évaluation de la performance se fonde sur une combinaison de trois éléments. Le premier élément est l'examen permanent de la gestion financière, administrative et programmatique des bureaux de pays par le Bureau de l'inspecteur général. Ces rapports constituent une base solide qui permet d'évaluer la performance à l'aune d'une série normalisée d'indicateurs relatifs à la gestion et à la redevabilité, l'accent étant mis sur huit domaines principaux du contrôle interne. Ces rapports de vérification par pays permettent aussi d'effectuer des comparaisons entre les bureaux. Le deuxième élément est l'analyse des données quantitatives issues d'autres sources existantes qui fournissent des référentiels de performance dans l'ensemble des pays, ou groupes de pays, en fonction de la taille et de la complexité du pays concerné et du programme de la FAO. Le troisième élément est davantage d'ordre qualitatif et met fortement à contribution l'approche et les enseignements tirés de plusieurs évaluations externes réalisées récemment, ainsi que les méthodes utilisées. En particulier, l'«approche commune» du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales, mise au point par un réseau de 17 pays donateurs afin d'évaluer l'efficacité des organisations multilatérales qu'ils financent, comprend une enquête menée auprès des partenaires qui concerne 21 indicateurs de performance essentiels. La FAO utilisera plusieurs de ces indicateurs et les questions connexes, ainsi que certaines des questions figurant dans d'autres évaluations externes récentes.

17. Comme envisagé dans le PAI, on s'est abstenu délibérément de fixer un terme défini à ces travaux, qui évolueront au fil de la transformation de l'Organisation et à mesure que la quantité d'informations pertinentes disponibles au sein des systèmes de rapport de la FAO augmentera. Le système sera lancé d'ici à la fin de 2013 et testé dans plusieurs pays pendant la première partie de l'année 2014, avant d'être élargi à l'ensemble des bureaux de pays d'ici à la fin de l'exercice biennal 2014-2015.

18. Les bureaux régionaux et sous-régionaux se sont penchés sur la palette de compétences afin de s'assurer que la structure de leurs effectifs correspondait aux priorités des pays et régions et s'alignait sur les plans de travail afférents aux objectifs stratégiques. La Direction de la FAO a poursuivi les travaux entamés en 2012 qui visaient à renforcer les capacités des bureaux régionaux et sous-régionaux d'aligner leurs effectifs sur les demandes formulées par les pays, les priorités convenues au niveau régional ainsi que le Cadre stratégique révisé et les nouveaux plans de travail.

19. Ces travaux font suite à l'examen des postes dans les bureaux décentralisés qui a été entrepris après la session du Conseil de juin 2012. À l'époque, on a procédé dans toutes les régions à des ajustements de postes sans incidence sur le plan budgétaire, notamment des créations et des suppressions ainsi que des modifications de mandats, tel qu'il a été fait rapport au Conseil en novembre 2012⁶. Un autre examen de la palette de compétences a eu lieu dans les bureaux régionaux et sous-régionaux suite à la Conférence de juin 2013 et à la planification des activités qu'ont réalisée ensuite les équipes chargées des objectifs stratégiques. Par rapport à l'examen précédent, il a permis d'aligner encore plus finement l'expertise technique disponible au sein des bureaux régionaux et sous-régionaux sur les priorités nationales et régionales, d'une part, et sur les plans de travail relatifs aux objectifs stratégiques, d'autre part. Les coordonnateurs des objectifs stratégiques et les divisions techniques du Siège se sont penchés sur les propositions des bureaux régionaux. À de rares exceptions près, ils s'accordaient sur les manques à combler au niveau technique et sur les cas nécessitant une réduction des capacités techniques en raison d'une demande moindre. La Direction de haut niveau a accepté près de 70 ajustements concernant toutes les régions, notamment des créations et des

⁶ CL 145/3.

suppressions de postes, des reclassements, des changements de titre et un recentrage de la dimension technique des postes.

C. Un modèle intégré d'exécution des programmes

20. En janvier 2012, l'Organisation a décidé de transférer aux bureaux décentralisés, sous l'autorité générale des SDG/Représentants régionaux, les responsabilités opérationnelles relatives aux programmes d'urgence et de redressement qui incombaient au Siège, sous la direction de la Division des urgences et de la réhabilitation. À cet effet, le Conseil de la FAO, à sa cent quarante-quatrième session⁷, a approuvé un plan assorti d'un calendrier qui prévoyait le transfert progressif des activités liées aux situations d'urgence, processus achevé au plus tard en juin 2013 dans toutes les régions. Seules deux exceptions demeurent: i) la Syrie, pour laquelle la gestion des opérations a été temporairement suspendue au niveau du Siège, compte tenu de la situation que connaît le pays; ii) les interventions à grande échelle de lutte contre les acridiens, qui sont également retenues au Siège de façon transitoire.

21. Le processus de décentralisation a été mené de manière progressive, en concertation avec les bureaux décentralisés, afin d'assurer une transition fluide. On a entrepris de revoir la structure des bureaux bénéficiaires et de renforcer peu à peu les capacités des Représentations de la FAO concernées, en particulier celles qui mènent un grand nombre d'opérations d'urgence. On a notamment créé à cet effet des postes de Représentants de la FAO adjoints dans certains pays grâce à des ressources extrabudgétaires/non issues du budget de base. À ce jour, on envisage de créer 14 postes de ce type: cinq sont déjà pourvus, les neuf autres sont en cours de création.

22. Dans le même temps, on a renforcé les bureaux régionaux pour l'Afrique, pour l'Asie et le Pacifique, pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord, et pour l'Amérique latine et les Caraïbes en les dotant de personnel opérationnel supplémentaire afin de fournir aux représentants de la FAO dans la région l'appui nécessaire et de maintenir leur capacité de réagir comme il convient dans les situations d'urgence actuelles et futures.

23. On a mis en place un nouveau modèle provisoire permettant de répartir les frais de gestion des projets d'urgence. Il alimentera la révision globale de la politique relative aux frais de gestion des projets qui est en cours à la demande du Comité financier.

24. Les modifications ont également trait à la concrétisation du nouvel objectif stratégique 5, qui porte sur la résilience. Au sein de la FAO, il incombe à la Division des urgences et de la réhabilitation de permettre aux bureaux décentralisés d'aider les États Membres à se préparer et à réagir rapidement aux menaces et aux crises liées à l'alimentation et à l'agriculture. D'autres divisions techniques du Siège jouent aussi des rôles essentiels, à l'instar des centres de services d'appui administratif et financier et des bureaux régionaux et sous-régionaux. Suite à l'intégration des opérations d'urgence dans le cadre de programmation commun, ces unités travaillent déjà ensemble de façon efficace. Néanmoins, le nouveau modèle de gestion décentralisée des réponses d'urgence nécessitera un suivi étroit et un appui aux bureaux décentralisés au cours des 12 à 18 prochains mois, en attendant que des capacités suffisantes soient en place partout.

25. Des progrès sensibles ont été accomplis en 2012-2013. Cependant, ils ne sont pas suffisants et on procédera à des améliorations supplémentaires en 2014-2015. En particulier, la planification renforcée des travaux au niveau des pays offrira une plateforme qui permettra d'améliorer les effets et l'efficacité et de mobiliser des ressources de façon plus stratégique. En outre, la mise en œuvre de la politique de la FAO en matière de mobilité devrait avoir un effet positif sur le fonctionnement des bureaux décentralisés de l'Organisation.

26. La Direction attend avec impatience les rétroactions des Membres sur les progrès accomplis et se réjouit à l'idée de fournir des informations sur les avancées futures.

⁷ CL 144/15.