

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

## Comité financier

**Cent cinquante et unième session**

**Rome, 11-15 novembre 2013**

**Cadre de responsabilités et de contrôle interne**

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

**M. Boyd Haight**

**Directeur du Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources**

**Tél.: +3906 5705 5324**

*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](http://www.fao.org)*



mi800f

### RÉSUMÉ

- À sa cent quarante-cinquième session, en décembre 2012, le Comité financier a demandé un rapport faisant le point sur le cadre de responsabilités et de contrôle interne envisagé par l'Organisation.
- L'initiative de changement transformationnel et le processus de réflexion stratégique ont considérablement renforcé l'application des principes d'obligation redditionnelle – de responsabilité – et de contrôle interne à la FAO.
- La démarche de la FAO a été d'aller vers davantage de responsabilité, que ce soit à l'égard d'un cercle élargi de parties prenantes ou à l'intérieur même de l'Organisation. Les nouveaux dispositifs de gouvernance institutionnelle permettent à l'encadrement de mieux surveiller les résultats de la FAO, les rôles et responsabilités ont été clarifiés grâce à la mise en place d'une gestion matricielle, notamment concernant l'obtention des résultats, et l'on s'intéresse de plus près à l'élaboration d'un système de récompenses et de sanctions. À l'extérieur, la FAO permet de plus en plus souvent aux bénéficiaires de donner leur avis pendant la conception des programmes et des projets, et leur offre également la possibilité de faire remonter informations et observations.
- Pour être efficace, le contrôle interne doit avant tout appréhender correctement le risque. Le projet de gestion des risques de l'organisation a bien progressé et devrait être achevé d'ici la fin de l'année.
- Un travail considérable a été effectué pour renforcer le contrôle interne, en particulier dans les bureaux décentralisés. Les tâches encore à l'étude dans ce domaine sont notamment: l'amélioration des rapports sur les résultats institutionnels, la rédaction de directives sur la conception des contrôles, l'introduction de rapports sur les contrôles internes et une nouvelle rationalisation des contrôles et processus internes.

### INDICATIONS QUE LE COMITÉ FINANCIER EST INVITÉ À DONNER

- Le Comité financier est invité à examiner la situation actuelle en matière de responsabilité, de contrôle interne et de gestion des risques à la FAO, puis à formuler des avis et donner des indications sur ces questions.

### Projet d'avis

- **Le Comité financier a pris note des progrès réalisés dans la mise en place des politiques et procédures relatives à la responsabilité et au contrôle interne, y compris la gestion des risques.**

## Historique

1. À sa cent quarante-cinquième session, en décembre 2012<sup>1</sup>, le Comité financier a demandé au Secrétariat de lui préparer un rapport faisant le point sur le cadre de responsabilités et de contrôle interne envisagé par l'Organisation. Le programme de changement transformationnel<sup>2</sup> du Directeur général prévoyait d'améliorer la responsabilité et le contrôle interne, entre autres mesures intégrées de renforcement institutionnel conçues pour mettre l'exécution et l'impact des programmes au service de la vision, des objectifs mondiaux et des autres objectifs de l'Organisation.
2. Le présent document retrace brièvement les dispositions que la FAO a prises et prendra pour renforcer la responsabilité et le contrôle interne. Le risque occupant une place centrale dans cette démarche, ce document résume également les progrès réalisés dans l'exécution du projet de gestion des risques de l'organisation (action 3.54 du PAI).

### État des lieux sur la responsabilité à la FAO

3. Il n'existe pas de définition concertée de la responsabilité. En pratique, ce terme renvoie à une obligation assumée d'exercer une autorité ou de remplir une fonction, et qui suppose:
  - a) de rendre compte des résultats obtenus du fait de cette autorité/fonction;
  - b) de répondre aux demandes d'explication ou de justification, le cas échéant; et
  - c) d'accepter les conséquences découlant de cette obligation, qui peuvent être des sanctions ou des récompenses, par exemple.
4. Cette obligation peut être dévolue à une organisation, une équipe ou un individu. La responsabilité est une forme de relation. Elle peut s'exercer entre une organisation et ses parties prenantes externes ou, au sein d'une même organisation, entre des groupes, des équipes et des individus.
5. En la définissant dans le contexte d'une autorité ou d'une fonction, la FAO reconnaît que la responsabilité ne se résume pas à la relation qui lie les organes directeurs et le Directeur général; en outre, la FAO a le devoir d'élargir le cercle des parties prenantes concernées par son travail.
6. Une responsabilité effective à l'égard des parties prenantes externes fonde l'assurance et la confiance, et forme le socle sur lequel s'édifieront des programmes, projets et autres interventions de meilleure qualité, dont l'impact gagnera en puissance et en durabilité. Les fondations de la responsabilité de la FAO envers le monde extérieur sont les pouvoirs conférés aux différentes instances des organes directeurs de demander des rapports et des éclaircissements aux fonctionnaires de l'Organisation. Au niveau international, la FAO a maintenu des mécanismes de coordination avec les Nations Unies, tels que le Conseil des chefs de secrétariat. L'Organisation dialogue régulièrement avec une série d'organes représentatifs de la société civile et du secteur privé, veillant ainsi à ce que la FAO demeure attentive et réponde aux vues de ses principales parties prenantes lorsqu'elle définit et exécute ses stratégies.
7. Ce point a été développé dans le Plan à moyen terme 2014-2017 et dans le Programme de travail et budget 2014-2015, qui signifient clairement que la FAO et ses partenaires sont mutuellement responsables du fait d'atteindre les résultantes de l'Organisation, et que les objectifs stratégiques se concrétiseront grâce aux contributions combinées des États, de l'Organisation, d'autres organismes des Nations Unies et d'autres parties prenantes. La FAO répond directement de la réalisation des produits, lesquels représentent des résultats qui lui sont directement attribuables et dont le financement provient des contributions ordinaires et volontaires encaissées et dépensées sous le contrôle direct de l'Organisation.

---

<sup>1</sup> CL 145/7, paragraphe 9, alinéa d

<sup>2</sup> CL 145/3, paragraphes 25 et 26

8. De même, au niveau des pays, les Représentants de la FAO, tout en maintenant des contacts réguliers avec les organismes des Nations Unies et la société civile, se sont servis des cadres de programmation par pays pour intensifier le dialogue sur les politiques avec les autorités nationales des pays Membres, le but étant, là encore, de veiller à ce que la FAO soit plus attentive et réponde plus efficacement aux priorités définies par les États en matière de sécurité alimentaire et d'agriculture.

9. La responsabilité envers le monde extérieur exige aussi de la transparence. Outre les documents de stratégie et de planification (Cadre stratégique, Plan à moyen terme et Programme de travail et budget) et les rapports sur les résultats obtenus (examen à mi-parcours et rapport sur l'exécution du programme), la FAO publie une série d'informations sur les principales initiatives de l'Organisation.

10. Depuis 2012, la FAO a pris un certain nombre de dispositions capitales pour renforcer sa responsabilité à l'égard des parties prenantes externes. Pour commencer, elle a publié une version améliorée du Rapport sur l'exécution du programme<sup>3</sup>, qui reprend les principes de la gestion axée sur les résultats et fait apparaître plus clairement, grâce à l'emploi d'indicateurs de performance et de cibles, ce que la FAO a déjà réalisé ou s'emploie à réaliser.

11. Les enseignements tirés de cette expérience ont permis à l'Organisation d'affermir la base de sa responsabilité à l'égard des parties prenantes externes dans le Cadre stratégique révisé ainsi que dans le Plan à moyen terme 2014-2017 et le Programme de travail et budget 2014-2015, en agissant sur trois points clés:

- a) la réduction du nombre d'objectifs stratégiques, de 11 à cinq;
- b) le tracé d'une ligne de visée claire reliant les objectifs mondiaux aux produits, en passant par les objectifs et les résultantes;
- c) l'exercice d'une plus grande rigueur technique dans la définition des indicateurs, des lignes de référence et des cibles, afin d'en accroître la fiabilité, la précision et le rapport coût-efficacité.

12. Durant l'exercice biennal en cours, l'Organisation s'est également employée à étendre sa responsabilité, sous différentes formes, à une nouvelle population de parties prenantes: les bénéficiaires de son action. En 2013, la FAO a élaboré des directives sur la Redevabilité envers les populations affectées<sup>4</sup>. Cette politique vise à accroître la participation et l'influence des personnes bénéficiant du soutien des programmes de la FAO à chacune des étapes du cycle du programme: évaluation initiale, conception du projet, sélection des bénéficiaires, mise en œuvre, suivi et évaluation. Point essentiel, ce processus comprend des mécanismes de réclamation et de réponse à ces réclamations ainsi que d'autres instruments de remontée d'informations, qui permettent à la FAO et à ses partenaires de connaître les effets (favorables et défavorables) d'un programme sur les participants.

13. S'agissant de la responsabilité interne, le travail de la FAO s'est porté sur plusieurs axes: renforcer la visibilité de l'encadrement sur les principaux domaines d'action de l'Organisation, clarifier les rôles et responsabilités, et donc aider les responsables à concentrer leurs efforts sur les aspects les plus importants, et soutenir une allocation plus efficiente des ressources.

14. La responsabilité interne commence au niveau du Directeur général, comptable de l'ensemble du travail de la FAO devant les organes directeurs. La responsabilité passe par les relations professionnelles entre les membres de chaque équipe, créant des connexions. Elle définit comment les membres du personnel à différents échelons s'engagent les uns envers les autres en vue d'obtenir les résultats de l'Organisation et montre comment les progrès sont mesurés et communiqués, comment la réponse est gérée lorsque le progrès n'est pas celui attendu et comment les pouvoirs et les ressources sont attribués. La responsabilité est donc un réseau de transmission qui relie chaque membre du personnel au Directeur général et à travers lequel les responsabilités liées à l'obtention des résultats descendent en cascade, rapprochant les ressources allouées du niveau d'autorité délégué pertinent.

<sup>3</sup> C 2013/8, Rapport sur l'exécution du Programme 2010-2011

<sup>4</sup> <http://www.fao.org/emergencies/fao-in-action/accountability-to-affected-populations/fr/>

15. À ses débuts, en 2012, la responsabilité interne à la FAO reposait sur les accords sur la gestion des résultats conclus avec le personnel et les rapports générés au moyen du Système de gestion et d'évaluation de la performance (PEMS), ainsi que sur le cycle de planification interne de l'Organisation, les rapports sur l'exécution du budget ordinaire et les examens des performances d'équipe réalisés durant l'évaluation de fin d'exercice biennal.

16. Lors de la préparation de la mise en œuvre du Cadre stratégique révisé, prévue à partir de 2014, l'Organisation a reconnu qu'il était nécessaire de faire évoluer ces mécanismes pour les adapter à l'environnement de gestion matricielle. Le PTB 2014-2015 a réformé les structures de gouvernance interne de la FAO, afin d'instaurer un niveau approprié de surveillance managériale des résultats de l'Organisation, tout en offrant d'autres avantages, comme celui de développer les effets de synergie ou de renforcer la cohérence de la programmation et des politiques institutionnelles. Cette réforme prévoyait notamment la création d'un Conseil de suivi des programmes, chargé de surveiller et d'examiner en continu l'approche de gestion matricielle de l'exécution des programmes, et réunissant les coordonnateurs d'objectif stratégique et les sous-directeurs généraux<sup>5</sup>.

17. La réforme des mécanismes de gouvernance interne s'est accompagnée d'une révision du mandat de Sous-Directeur général et de la création de nouveaux mandats pour les coordonnateurs d'objectif stratégique, de façon que les responsabilités dans l'obtention des avantages et la gestion des risques associés d'après le Cadre stratégique révisé et la structure matricielle soient clairement définies et attribuées. Les sous-directeurs généraux et les coordonnateurs d'objectif stratégique s'emploient actuellement à institutionnaliser ces nouveaux rôles et responsabilités, à l'aide de processus de planification stratégique et opérationnelle inspirés des principes de la gestion axée sur les résultats. De fait, cette institutionnalisation créera une série de délégations imbriquées qui donnera aux responsables une réelle capacité d'action, laquelle se doublera d'une plus grande responsabilité.

18. Ces mesures institutionnelles de renforcement de la responsabilité se sont complétées de mesures analogues dans le domaine des ressources humaines. Amorcées en 2012, celles-ci devraient se poursuivre jusqu'en 2015; les principales sont les suivantes:

- a) renforcer la responsabilité des cadres quant à l'exercice de leur fonction d'encadrement, en révisant et en simplifiant l'énoncé des compétences correspondantes et en rendant celles-ci plus explicitement mesurables;
- b) aligner les calendriers de signature des accords PEMS de façon à intégrer ce système plus étroitement dans le Programme de travail, ce qui permettra de dessiner plus nettement encore la ligne de visée des résultats, de haut en bas de l'organigramme de la FAO, et de renforcer le lien entre la hiérarchie des résultats et la gestion des ressources humaines;
- c) réviser le modèle de rapport du système PEMS pour qu'il puisse répondre aux besoins d'analyse multipartite de la structure matricielle;
- d) développer une «culture des conséquences», en introduisant un programme de récompenses et de reconnaissance et en suivant plus activement la gestion des personnes dont les résultats sont insuffisants ou exceptionnels.

### **État des lieux sur la gestion des risques de l'organisation**

19. La gestion des risques fait le lien entre la responsabilité et le contrôle interne. La responsabilité forge une motivation commune entre les différentes strates de l'encadrement et du personnel de la FAO et entre la direction de l'Organisation et ses parties prenantes. Le fait d'examiner sous l'angle du risque ce qu'il est nécessaire de faire pour répondre aux attentes des parties prenantes et de sa hiérarchie augmente la probabilité de réussite. Comprendre ce qui risque d'aller de travers et ce qui doit se passer correctement, en appréciant la probabilité de concrétisation et les conséquences potentielles de chaque risque, contextualise le système de contrôle interne et permet d'en optimiser le rapport coût-efficacité. Un contexte éclairé par une analyse des risques clarifie les avantages attendus des politiques centrales, réduisant ainsi l'exposition à des procédures et processus inutiles, lourds et

---

<sup>5</sup> C 2013/3, Note d'information n° 5, «Modalités d'exécution – gestion matricielle»

inefficaces, et guide les responsables au premier chef sur la manière d'appliquer ces politiques de façon judicieuse.

20. En application de l'action 3.54 du PAI, la FAO va mettre en place une structure et un système de gestion des risques de l'organisation d'ici à fin 2013<sup>6</sup>. Les progrès accomplis au regard de cet engagement depuis le dernier rapport présenté au Comité financier sont satisfaisants:

- Politique et cadre de gestion des risques: une politique en matière de risques, reprenant les éléments nécessaires à un cadre de gestion des risques, a été approuvée par le Conseil de suivi des programmes. Celui-ci sera responsable de la surveillance de la politique de la FAO en matière de risques et du profil de risque de l'Organisation.
- Intégration de la notion de risque dans les processus institutionnels: la gestion des risques, sur la base des principes de cette discipline, a été incorporée dans le cycle des projets de la FAO et dans la planification des activités opérationnelles du PTB. La FAO est en bonne voie d'incorporer la gestion des risques dans les deux principaux processus institutionnels restants, la planification du travail par pays et les projets de dépense d'équipement, d'ici à fin 2013.
- Établissement des rapports sur les risques: le premier rapport institutionnel de ce type a été présenté au Conseil de suivi des programmes. Ce rapport a été établi sur la base des données relatives aux risques collectées durant la planification du travail de haut niveau. Complétées par les données plus détaillées qui seront réunies lors de la phase d'évaluation des risques de la planification des activités opérationnelles, ces données serviront à créer la première ligne de référence en matière de risques et le premier registre des risques institutionnels de la FAO.
- Formation en matière de risques: les responsables du Département des services internes, des ressources humaines et des finances ont reçu une formation, dispensée en face-à-face, à l'outil «non encadré» de la gestion des risques. Les enseignements tirés de cette expérience viendront enrichir l'élaboration de la formation en ligne et du site web. D'autres outils de gestion des risques sont en cours de développement, en vue d'être mis à disposition sur l'intranet.

### **État des lieux sur le contrôle interne**

21. Le contrôle interne désigne le réseau de systèmes, politiques et pratiques mis en place pour fournir une assurance raisonnable que les objectifs de l'Organisation seront atteints; il constitue donc, à ce titre, le procédé auquel on fait appel pour gérer les risques. Il s'intéresse à cinq grands domaines de performance de l'Organisation:

- a) l'efficacité des opérations;
- b) l'emploi économe et efficient des ressources;
- c) le respect des lois, règlements, politiques et procédures applicables;
- d) la protection des ressources contre tout gâchis ou toute perte, y compris résultant de fraudes, d'irrégularités ou d'actes de corruption;
- e) la fiabilité et l'intégrité des informations et des données.

22. Comme l'a fait observé le Bureau de l'Inspecteur général dans son rapport d'activité annuel pour 2011<sup>7</sup>, l'un des effets du programme d'exécution du PAI a été l'amélioration du système de contrôle interne de la FAO. L'institutionnalisation de la gestion des risques de l'organisation et l'introduction du PEMS occupent une place centrale dans ce processus, au même titre que certaines autres initiatives, telles que la révision du Manuel administratif et la rationalisation des procédures. La dimension clé a été la mise en place de mécanismes améliorés en matière de responsabilité, à l'échelle de l'Organisation et à travers les différents niveaux d'encadrement, dans le cadre de l'initiative de changement transformationnel et du processus de réflexion stratégique, mécanismes qui ont recentré et regroupé le personnel autour d'une motivation plus claire, convergente et économe. Tout au long de l'exercice biennal en cours, la FAO s'est attachée tout particulièrement à renforcer le fonctionnement des contrôles internes dans les bureaux décentralisés. À ce propos, il convient de mettre en lumière trois éléments précis.

<sup>6</sup> C 2013/26

<sup>7</sup> FC 143/13

23. Premièrement, le socle de compétences du personnel a été renforcé. On a révisé les procédures de sélection des Représentants de la FAO en formulant plus clairement les principes d'appréciation du mérite et en instaurant un test des compétences d'encadrement, de façon à ce que les qualifications, l'expérience, les connaissances et les compétences des candidats retenus coïncident plus exactement avec ce que requiert ce poste exigeant. Ensuite, la FAO a lancé des examens du panachage des compétences en 2012, puis de nouveau en 2013, afin de renforcer les capacités des bureaux régionaux et sous-régionaux à répondre aux attentes des parties prenantes et à soutenir plus efficacement les bureaux de terrain. Ce dernier exercice, à lui seul, a donné lieu à quelque 70 changements dans les définitions d'emploi, les classements et les spécialités techniques, et a conduit à des suppressions et des créations de poste.

24. Deuxièmement, des développements sont en cours pour fournir aux Représentants de la FAO des systèmes informatiques et d'autres outils offrant un meilleur appui dans la gestion des tâches qui incombent à leurs bureaux et une plus grande assurance quant à la fiabilité des informations financières et autres données de performance. Le Système mondial de gestion des ressources (SMGR), dont le déploiement s'est achevé en juin 2013, améliore l'exécution des contrôles internes dans des domaines administratifs et financiers divers. Des instructions et des règles de bonne pratique en matière de gestion financière ont également été élaborées pour appuyer la mise en œuvre des Normes comptables internationales du secteur public (les normes IPSAS), qui représentent, à elles seules, une amélioration considérable du contrôle interne des flux financiers. Les nouvelles instructions sur le cycle des projets de la FAO se sont complétées d'une mise à niveau du Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FPMIS). Des protocoles de validation des données ont été introduits dans le processus de production du rapport sur l'exécution du programme.

25. Troisièmement, la FAO a investi dans des systèmes de suivi, de sorte que les Représentants de la FAO, que l'on enjoint de faire preuve d'efficacité et d'efficience dans la gestion de leurs activités, reçoivent l'assistance dont ils ont besoin, et que les mesures à prendre le soient en temps voulu. Ces systèmes de suivi reposent sur deux éléments principaux: un mécanisme d'analyse comparative des bureaux de pays; et les vérifications du Bureau de l'Inspecteur général et les évaluations du Bureau de l'évaluation.

26. Les organes de surveillance de la FAO (Commissaire aux comptes, Bureau de l'Inspecteur général et Bureau de l'évaluation) jouent un rôle vital pour ce qui est de la responsabilité et du contrôle interne. L'assurance de qualité de leur travail et de leurs compétences professionnelles est donnée, entre autres, par leur indépendance et par l'obligation qui leur est faite de respecter les normes de leur profession.

27. Le système de contrôle interne de la FAO présente une lacune, qui est l'absence d'une capacité d'évaluation interne susceptible de résoudre un problème avant qu'il ne s'aggrave. Comme le Comité du Programme en a été informé en mars 2013<sup>8</sup>, la création d'une fonction d'examen interne s'impose, afin que l'on puisse produire, sur les domaines posant problème, des rapports susceptibles d'être diffusés en interne et de permettre la prise de mesures correctives dans un court délai.

28. En conséquence, la FAO mettra en place une fonction d'examen rapide des résultats afin d'étudier, d'apprécier, de diagnostiquer et de résoudre les problèmes avérés ou potentiels dans la performance de l'Organisation. Compte tenu de la relation entre responsabilité, risque et contrôle interne, l'Organisation projette de créer cette fonction au sein de l'équipe de gestion des risques, sous la supervision directe du Directeur du Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources. Cette décision est conforme aux concepts qui sous-tendent l'élément de réponse rapide aux problèmes prévu dans le projet de gestion des risques de l'organisation, tel qu'initialement présenté au Comité financier en octobre 2010, à la cent trente-cinquième session de celui-ci<sup>9</sup>.

29. Les autres plans à l'étude en vue d'améliorer le système de contrôle interne portent sur les sujets suivants:

---

<sup>8</sup> PC 113/4

<sup>9</sup> FC 135/13

- 
- a) amélioration des rapports relatifs à la performance de l'Organisation, y compris au moyen du cadre de suivi et d'évaluation en cours d'élaboration, afin de fournir à la haute direction des informations plus complètes, rapides et pertinentes sur les activités de la FAO et les progrès accomplis au regard des résultats escomptés;
  - b) production de directives simples sur la conception des contrôles;
  - c) examen d'un processus codifié d'établissement de rapports sur les contrôles internes, afin de renforcer l'application de ces contrôles et d'assurer une transmission hiérarchique plus rapide des problèmes liés au contrôle interne;
  - d) nouvelle rationalisation des processus de la FAO, inspirée de l'expérience du Gouvernement mexicain, à laquelle s'ajoute un examen des enseignements tirés du projet de simplification du Manuel administratif et des processus de la FAO.