

Groupe des « Amis du Président » du Conseil de la FAO

Programme de travail et budget 2010-2011

Note d'information 4 - Octobre 2009

Calendrier, coût et financement du Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO¹

A. Contexte

1. En réponse aux avis du Comité financier, de la Réunion conjointe du Comité financier et du Comité du programme et des Groupes de travail du Comité de la Conférence (CoC-EEI) en juillet 2009, des changements ont été apportés au programme du Plan d'action immédiate proposé pour 2010-2011. Ces changements de différentes natures ont eu pour effet de réduire la portée et la durée de certaines activités prévues pour 2010-2011, de modifier l'équilibre des sources de financement entre ouvertures nettes de crédits et contributions volontaires de base, de prolonger le calendrier d'exécution de certaines actions et de réduire les risques associés à l'exécution en parallèle d'un grand nombre de projets complexes du PAI en 2010-2011. La présente Note fournit de plus amples informations sur la nature de ces changements et leurs implications.

B. Extension du calendrier de mise en oeuvre du PAI de trois à cinq ans

2. Le calendrier de mise en oeuvre du Plan d'action immédiate (PAI) était défini dans le PAI approuvé par la Conférence à sa trente-cinquième session (spéciale) en novembre 2008, qui a examiné les actions à engager pour le « Renouveau de la FAO » durant la période triennale 2009-2011. Ce calendrier prévisionnel a depuis été officiellement étendu à cinq ans, en raison principalement des facteurs décrits ci-après.

Incorporation des initiatives découlant de l'Examen détaillé

3. Le Programme d'action immédiate approuvé par la Conférence en 2008 indiquait qu'un Examen détaillé, couvrant tous les aspects des services administratifs, des contrats, des achats, de la gestion et des systèmes financiers, des ressources humaines et des systèmes d'information et de communication, avait été confié à un cabinet de conseil externe. Le PAI prévoyait la remise du rapport de l'Examen détaillé, l'élaboration d'un plan d'action pour donner suite à ses recommandations et l'examen de ce plan d'action par les organes directeurs en 2009, suivi de sa mise en oeuvre à partir de 2010². En avril 2009, le cabinet Ernst & Young a remis son rapport comme le prévoyait le PAI, rapport assorti des coûts et économies prévisionnels sur une période de cinq ans. Les coûts et économies correspondant aux recommandations de l'Examen détaillé ont été intégralement incorporés dans le Plan d'action immédiate pour 2010-2011. Le Comité financier, en juillet 2009, a jugé positivement cette incorporation, signe que les propositions sous-jacentes de l'Examen détaillé à ce sujet avaient été acceptées et qu'elles seraient largement appliquées³. Cette incorporation a eu notamment pour effet de prolonger de trois à cinq ans le calendrier d'exécution du PAI pour les initiatives de l'Examen détaillé, qui n'étaient pas connues au moment de la Conférence de 2008, et dont l'exécution s'étend jusqu'à l'exercice biennal 2012-2013.

¹ C 2009/15, paragraphes 109-123

² C 2008/4 IPA, actions 3.44 à 3.48

³ CL 137/4, paragraphe 12.

Atténuation des risques

4. L'incorporation de l'intégralité des actions découlant de l'Examen détaillé a aussi eu pour effet d'accroître encore la complexité d'un plan déjà ambitieux. Même si de nombreuses activités, de portée relativement limitée, ont déjà été menées à bien, s'agissant de l'avenir, l'Organisation doit faire face à la mise en chantier simultanément de plusieurs projets majeurs, d'une grande complexité. Ces projets auront, individuellement et collectivement, une forte incidence sur le personnel et les méthodes de travail, les processus et les systèmes d'information de l'Organisation, et exigeront un mécanisme de supervision robuste. La Direction a donc réfléchi à la manière d'atténuer les risques associés à la mise en œuvre du PAI en échelonnant les projets dans le temps. Le Comité financier a pris note de cette approche, en reconnaissant que « l'extension du délai réduirait le risque d'une mise en œuvre incomplète des actions du PAI approuvées par la Conférence »⁴. De même, le 17 septembre 2009, la Réunion conjointe du Comité financier et du Comité du programme a noté que l'incorporation de la totalité des recommandations de l'Examen détaillé avait considérablement accru la complexité de la mise en œuvre et que l'extension du calendrier contribuerait à réduire le risque de mise en œuvre incomplète des éléments du Plan d'action immédiate.

Considérations financières

5. La Résolution 1/2008 adoptée par la Conférence à sa session spéciale en 2008 prévoyait un financement de 21,8 millions d'USD à titre provisoire (hors 7 % de dépenses d'appui aux projets) pour 2009. Les besoins de financement pour 2009 ont été revus à la baisse et ramenés à 9,8 millions d'USD (10,5 millions d'USD en incluant les dépenses d'appui), et ce chiffre est la base retenue pour l'évaluation des besoins de financement des actions intégrées du PAI et de l'Examen détaillé à partir de 2010. En juillet 2009, le Comité financier a pris note de la proposition d'allouer 59,8 millions d'USD à la mise en œuvre du PAI en 2010-2011, incluse dans le projet de Programme de travail et budget (PTB). Jugeant ces coûts élevés, il s'est félicité de ce que « la Direction était disposée à réexaminer attentivement à la lumière des débats tous les postes de dépenses, avant sa prochaine session »⁵. De même, en juillet 2009, la Réunion conjointe du Comité financier et du Comité du programme « a pris acte de l'engagement du Directeur général de réexaminer les hypothèses sous-tendant les coûts du PAI en 2010-2011 et d'y apporter des ajustements avant que les propositions du PTB ne soient définitivement arrêtées »⁶. A l'issue de cet examen, les coûts nets prévisionnels du PAI ont été ramenés à 38,6 millions d'USD, soit une baisse de 21,2 millions d'USD. Les Groupes de travail du Comité de la Conférence (CoC-EEI), à leur réunion conjointe du 8 septembre 2009, ont pris note avec satisfaction de cette réduction et des changements apportés à un certain nombre d'action du PAI pour y parvenir, notamment l'extension de calendrier pour certaines actions jusqu'en 2012-2013 ainsi que la réduction de la portée de certaines activités. Le Comité financier s'est lui aussi « félicité de la baisse du montant estimatif des coûts induits par la mise en œuvre du PAI en 2010-2011 »⁷.
6. Les mesures adoptées pour réaliser ces baisses de coûts sont décrites dans la section ci-après.

⁴ CL 137/9, paragraphe 11

⁵ CL 137/4, paragraphe 14.

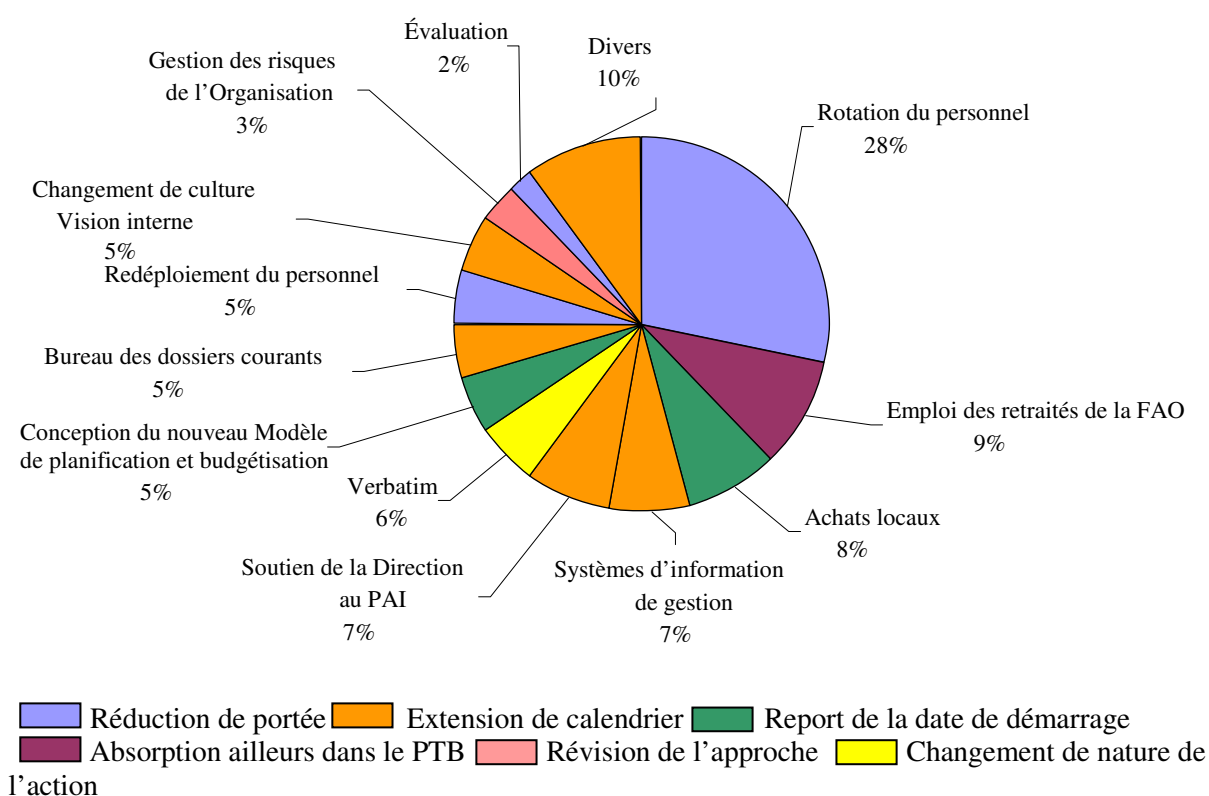
⁶ CL 137/2, paragraphe 10.

⁷ CL 137/9, para 10.

C. Réduction des coûts prévisionnels du PAI

7. La Direction a adopté un certain nombre de mesures pour réduire de 21,2 millions d'USD les coûts prévisionnels du PAI pour 2010-2011, coûts estimés à 59,8 millions d'USD dans le projet de Programme de travail et budget (PTB) et ramenés à 38,6 millions d'USD dans le PTB final 2010-2011.
8. Les réductions de coûts sont le fruit de diverses mesures parmi lesquelles: (i) réduction de la portée de certaines actions, (ii) extension de calendrier, (iii) report de la date de démarrage, (iv) absorption ailleurs dans le PTB, (v) changement de nature de l'action, et (vi) révision de l'approche. La Figure 1 illustre l'impact relatif de ces réductions de coûts.

Figure 1 – Répartition des 21,2 millions d'USD de baisse des coûts du PAI



9. Le tableau 1 présente une liste détaillée des actions du PAI, en indiquant pour chacune la réduction des coûts et la mesure appliquée.

Tableau 1 – Mesures prises pour réduire de 21,2 millions d’USD les coûts du PAI pour 2010-11

Référence PAI intégré ⁸ et brève description	Mesure prise par la Direction	Coûts estimés (millions d’USD)		
		Projet de PTB	PTB final	Réduction
3.61 Rotation de personnel	<u>Réduction de portée</u> – de 80 rotations additionnelles par an à 25 (soit le double du niveau actuel des rotations de personnel)	8,80	2,80	6,00
3.73 Redéploiement de personnel	<u>Réduction de portée</u> – suppression de la disposition visant le redéploiement de personnel dans le PAI, 4 millions d’USD inscrits dans le PTB	1,00	0	1,00
2.78 Évaluation	<u>Réduction de portée</u> – mise en oeuvre intégrale de la recommandation prévue en 2012-2013 conformément au PAI	1,6	1,1	0,5
Réductions résultant d’une réduction de portée				7,50
7.26 <i>Action Examen détaillé</i> : Systèmes d’information de gestion	<u>Extension de calendrier</u> – de 2010-2011 à 2010-2013. Réduit le risque et permet aux SIG de tirer pleinement parti des avantages de la mise en oeuvre des normes IPSAS	4,75	3,25	1,50
7.16 <i>Action Examen détaillé</i> : Gestion des dossiers courants	<u>Extension de calendrier</u> – de 2 à 4 ans, de 2010-2011 à 2010-2013, pour ce chantier complexe qui inclut l’introduction de nouveaux systèmes TI et un redéploiement de personnel.	2,60	1,60	1,00
4.9 Soutien de la Direction au PAI	<u>Extension de calendrier</u> – exécution 2010-2011 réduite en proportion du PAI en 2010-2011, avec report du financement correspondant à 2012-2013	4,66	3,16	1,50
3.32 Changement culturel	<u>Extension de calendrier</u> – d’1 an pour appuyer la mise en oeuvre des initiatives liées à la vision interne et au changement culturel – de 2010-2011 à 2012 inclus	3,30	2,30	1,00
<u>Actions Examen détaillé diverses</u> , dont : 7.0 - Gouvernance Systèmes d’information (0,5m), 7.15 – Initiative des achats conjoints – Voyages (0,5m), 7.25 – Consolidation d’Oracle (0,5m), 7.6 – Nouveau modèle d’achats (0,3m), 7.7 - Faire évoluer la gestion des fournisseurs homologués (0,3m)	<u>Extension de calendrier</u> - de 2010-2011 à 2010-2013	4,95	2,85	2,10
7.8 <i>Action Examen détaillé</i> : Achats locaux	<u>Report de date</u> – report de la date de démarrage de cette action de 2010 à 2012 (réduit aussi le risque associé à un démarrage précoce, en raison de la nécessité de s’assurer que ces changements sont pleinement conformes aux normes IPSAS)	1,70	0	1,70
7.2 <i>Action Examen détaillé</i> : Élaboration d’un nouveau modèle de planification & budgétisation	<u>Report de date</u> – phase de conception reportée de 2010 à 2011	1,50	0,50	1,00
Réductions résultant d’extension de calendrier et de report de dates de démarrage				9.80

⁸ Les références de l’Examen détaillé intégrées dans le PAI commencent toutes par le chiffre 7.

Référence PAI intégré ⁸ et brève description	Mesure prise par la Direction	Coûts estimés (millions d'USD)		
		Projet de PTB	PTB final	Réduction
3.68 Emploi des retraités de la FAO	Absorption ailleurs dans le PTB – les coûts de mise en confirmé avec les nouvelles règles sur l'emploi des retraités seront absorbés dans le budget par tous les programmes	2,00	0	2,00
2.22 Comptes rendus in extenso	<u>Changement de nature de l'action</u> – au lieu de la traduction des rapports in extenso, financement en 2010/11 (à un coût sensiblement inférieur) des services de traduction et d'interprétation des sessions informelles	1,70	0,50	1,20
3.50/3.54 Gestion des risques organisationnels	<u>Révision de l'approche</u> – financement réduit du fait d'une nouvelle approche de la gestion des risques (pilotée en interne), conformément aux recommandations des consultants	2,00	1,30	0,70
Réductions résultant d'autres critères				3,90
		Total réductions		21,2

10. L'extension de calendrier et le report des dates de mise en chantier ont facilité l'alignement du programme PAI et des recommandations de l'Examen détaillé, dont la période d'exécution s'étendait dans de nombreux cas au-delà de 2010-2011. En outre, ces deux mesures représentent un moyen pragmatique d'atténuer les risques, compte tenu du grand nombre de projets complexes à exécuter en parallèle en 2010-2011.
11. Il convient de noter que sur un total de 21,2 millions d'USD de réductions, environ 9,80 millions d'USD sont le fruit de prolongation de délais ou de report de dates. A l'exception des prorogations visant le changement culturel et le soutien de la Direction au PAI pour couvrir l'allongement du calendrier de mise en œuvre, toutes les autres actions du PAI auxquelles correspond une extension de calendrier ou un report de date se rapportent à des initiatives de l'Examen détaillé qui sont maintenant incorporées dans le Plan d'action immédiate initial.

D. Proposition de financement des actions du PAI

12. La Réunion conjointe du Comité financier et du Comité du programme a souligné en juillet 2009 l'importance de disposer d'un financement *garanti* pour le Plan d'action immédiate. Suite notamment au réexamen décrit ci-dessus, la répartition entre les sources de financement a depuis été modifiée avec le résultat suivant : le financement sur les ouvertures nettes de crédit a été relevé de 20% dans le projet de PTB à 51% dans le PTB final (C 2009/15), le solde devant être financé sur les contributions volontaires de base. Conformément aux avis des Comités ainsi qu'aux orientations précédemment fournies dans le PAI et par les Groupes de travail du Comité de la Conférence en juillet 2009, il est apparu que le financement à 100% des coûts du PAI sur les ouvertures nettes de crédit n'aurait pas été possible sans effets négatifs sur le programme de travail de l'Organisation proposé pour 2010-2011 ou sans une augmentation des contributions appelées des Membres.

13. Le tableau 2 ci-après indique la source de financement proposée (ouvertures nettes de crédit ou contributions volontaires de base) pour chaque projet du PAI en 2010-2011. Il convient de noter que, même si les projets du PAI peuvent être financés en combinant ouvertures nettes de crédits et contributions volontaires, les actions du PAI au sein de chaque projet peuvent aussi faire l'objet d'un financement mixte, ou être financées par une seule source. Le Rapport d'étape 2009 sur la mise en œuvre du PAI⁹ renferme une description plus détaillée des sources de financement proposées pour la totalité du programme PAI pour chacune des actions à mettre en œuvre.

Tableau 2 – Projets PAI 2010-2011 par source de financement

Projet PAI	en milliers d'USD		
	Ouvertures nettes de	Contributions	Total
1 - Réforme des organes directeurs	2 160	1 660	3 820
2 - Supervision	1 100	300	1 400
3 - Réforme de la programmation, budgétisation et gestion axée sur les résultats	700	300	1 000
4 - Mobilisation et gestion des ressources	0	1 400	1 400
5 - Programme de coopération technique	-620	0	-620
6 - Décentralisation	4 600	0	4 600
7 - Structure du Siège	250	-370	-120
8 - Partenariats	0	1 180	1 180
9 - Réforme des systèmes administratifs et de gestion	0	1 120	1 120
10 - Manuel de la FAO	0	0	0
11 - IPSAS et Oracle	1 625	3 975	5 600
12 - Gestion des risques de l'Organisation	0	1 300	1 300
13 - Changement culturel	1 950	1 150	3 100
14 - Ressources humaines	6 178	5 490	11 668
15 - PAI - Suivi par les Organes directeurs	0	0	0
16 - PAI - Suivi par la Direction	1 580	1 580	3 160
Total	19 523	19 085	38 608
Pourcentages	51%	49%	100%

Légende

Actions du PAI financées à 100% sur les ouvertures nettes de crédits	13 508	0	13 508
Actions du PAI financées par une combinaison d'ouvertures nettes de crédits et de	6 015	6 015	12 030
Actions du PAI financées à 100% par les contributions volontaires	0	13 070	13 070
Total	19 523	19 085	38 608

14. Comme le montre le tableau 2, sur un total de 38,6 millions d'USD destinés au financement du PAI, 13,5 millions d'USD d'ouvertures nettes de crédits ont été affectés aux actions du PAI devant être financées à 100% sur les ouvertures nettes de crédit, 6 millions d'USD d'ouvertures nettes de crédits et 6 millions d'USD de contributions volontaires ont été affectés aux actions du PAI appelées à faire l'objet d'un financement mixte, et 13,1 millions d'USD des contributions volontaires ont été affectés aux actions du PAI appelées à être financées à 100% sur les contributions volontaires.

⁹ C 2009/7 Annexe 5

15. Le financement sur ouvertures nettes de crédits offre une plus grande certitude que le financement sur contributions volontaires et, pour déterminer les projets devant bénéficier de cette source de financement, des critères similaires à ceux appliqués pour le séquençage des activités du PAI en 2009 ont été utilisés.
16. Une très haute priorité a été attribuée à la Gestion axée sur les résultats. Les actions du PAI qui s'y rapportent le plus directement ont été retenues pour un financement sur ouvertures nettes de crédits : élaboration d'un système de gestion axé sur les résultats, préparation d'un nouveau modèle de planification et de budgétisation et système normalisé d'établissement de rapports (Projet 3) ; et introduction du système d'évaluation du personnel (Projet 14).
17. Une haute priorité a également été accordée à l'objectif Fonctionner dans l'unité. Les actions du PAI qui s'y rapportent le plus directement ont été retenues pour un financement sur ouvertures nettes de crédits : mise en place de systèmes de référence et de rapports fondés sur la performance pour les bureaux décentralisés, mise à niveau des infrastructures informatiques pour permettre au personnel des bureaux décentralisés d'utiliser les mêmes outils et ressources que leurs collègues du Siège (Projet 6) ; et rotation du personnel pour doubler le nombre des rotations entre le Siège et les bureaux décentralisés (Projet 14).
18. Un troisième domaine jugé prioritaire est celui de la réforme des Ressources humaines, et l'initiative du PAI qui s'y rapporte le plus directement, en dehors de l'introduction du système d'évaluation du personnel, est le recrutement de fonctionnaires du cadre organique supplémentaires pour étoffer la Division de la Gestion des ressources humaines et renforcer son rôle de partenaire de l'Organisation (Projet 14).
19. Dans le calendrier PAI 2009, trois projets avaient été retenus en termes de financement car ils étaient jugés fondamentaux pour appuyer la réforme. Il s'agissait de Changement culturel (Projet 13), Suivi par la Direction (Projet 16) et Suivi par les organes directeurs (projet 15). Dans le contexte du financement pour 2010-2011, il a été décidé que l'effort visant le Changement culturel et le Suivi par la Direction serait proportionnel à la taille globale du programme, et ces projets ont été retenus pour un financement mixte combinant ouvertures nettes de crédits et contributions volontaires. Aucune disposition spéciale n'a été prévue pour le financement du projet Suivi par les organes directeurs en 2010-2011 dans la mesure où il est inclus dans le PTB.
20. La proposition initiale visant la traduction in extenso des rapports du Conseil dans le cadre de la Réforme des organes directeurs (Projet 1) a été modifiée au cours du processus de révision des coûts pour 2010-2011 (voir tableau 1, référence 2.22) pour faire place, à un coût moindre, aux services d'interprétation et de traduction à l'appui des réunions informelles entre la Direction et les Membres. Cette nouvelle proposition serait destinée à être financée sur les ouvertures nettes de crédits.
21. Outre ce qui précède, l'action du PAI qui prévoit l'affectation de ressources du PCT aux régions (Projet 5) a également été sélectionnée pour un financement au titre des ouvertures nettes de crédits, sachant que cela se traduit par une économie nette pour le Programme ordinaire. Les actions associées à la Structure du Siège seront aussi financées sur les ouvertures nettes de crédits afin de poursuivre la rénovation nécessaire et la mise en place de la structure du Siège.

22. Les coûts d'autres projets (par ex. Projet 11a – Normes IPSAS, et Projet 10 – Manuel de la FAO) sont eux aussi couverts au titre du programme ordinaire dans le PTB 2010-2011, mais le coût de ces projets n'est pas chiffré dans le PAI. Si les coûts 2010-2011 de mise en oeuvre des normes IPSAS et du Manuel de la FAO étaient inclus, la part des actions du PAI financées sur les ouvertures nettes de crédits augmenterait substantiellement.
23. Le tableau 3 ci-après décrit toutes les actions du PAI dont le financement à 100% sur les ouvertures nettes de crédits est proposé, en précisant les critères employés par la Direction pour arriver à cette sélection.

Tableau 3 – Actions du PAI financées à 100% sur les ouvertures nettes de crédits

Ref	Description abrégée de l'action PAI	Ouvertures nettes de crédits	Critères
Projet 3. Réforme de la programmation, budgétisation et gestion axe sur les résultats			
1.6	Élaboration d'un système de gestion axe sur les résultats	0.20	Élément de gestion axe sur les résultats
7.2	Conception d'un nouveau modèle de planif. et budg.	0.50	Élément de gestion axe sur les résultats
Projet 14. Ressources humaines			
3.70	Introduire un système objectif d'évaluation du pers.	1.40	Élément de gestion axe sur les résultats
Projet 6. Décentralisation			
3.88	Mise en place de systèmes de référence et de rapports fondés sur la performance dans les bureaux décen.	0.40	Élément de fonctionner dans l'unité
3.90	Mise à niveau de l'infrastructure informatique dans les bureaux décentralisés	4.20	Élément de fonctionner dans l'unité
Projet 14. Ressources humaines			
3.61	Application d'une politique de rotation du personnel	2.80	Élément de fonctionner dans l'unité
7.27	Redéfinir le rôle de la fonction RH et revoir les cadres de compétences et de responsabilités)	1.98	Élément de réforme RH
Projet 1. Réforme des organes directeurs			
2.22	Comptes rendus in extenso (remplacés par services de traduction/interprétation aux sessions informelles)	0.50	Élément de suivi organes directeurs
Projet 2. Supervision			
2.78	Budget d'évaluation: budget d'évaluation du Programme ordinaire porté à 0,8 - 1% du budget total du Programme ordinaire (sur 2 exercices biennaux)	1.10	Engagement de l'augmenter régulièrement à chaque exercice biennal
Projet 5. Programme de coopération technique			
3.22	Affectation de ressources du PCT aux régions	-0.62	Contribue à des économies nettes pour le Program. ordi.
Projet. 7a Structure du Siège			
3.97	Sommet de la hiérarchie de l'Organisation	0.10	Engagement pris d'un examen permanent
3.101	Mise en place de la structure du Siège	0.15	Implications financières de l'action PAI engagée en 2009
Projet 13. Changement de culture			
3.33	Nomination d'un Responsable éthique	0.80	Implications financières de l'action PAI engagée en 2009
Total		13.51	

E. Indications générales sur le Programme 2012-2013 du PAI

24. Le programme 2012-2013 du Plan d'action immédiate reposera sur trois éléments:

- Le programme 2012-2013 du Plan d'action immédiate s'appuiera en grande partie sur la mise en œuvre des recommandations de l'Examen détaillé dont les délais d'exécution sont supérieurs à deux ans. Ces recommandations ont été pleinement intégrées dans le PAI pour ne former qu'un seul et unique programme de PAI, lequel inclut plusieurs initiatives majeures et complexes parmi lesquelles: l'introduction d'un nouveau système de gestion des fichiers et de systèmes d'information de gestion, des initiatives dans le domaine des achats et l'élaboration d'un nouveau système de budgétisation et de suivi.
- Le programme 2012-2013 inclura également des actions PAI de 2010-2011 dont les coûts sont récurrents, ou dont les coûts ont été réduits en 2010-2011 avec la perspective d'une extension de portée en 2012-2013 (ex. évaluation).
- Le troisième élément du programme PAI pour 2012-2013 comprend les actions PAI ayant fait l'objet d'une extension de calendrier et/ou d'un report de date de démarrage dans le cadre de l'examen des coûts PAI 2010-2011.