

Vision de la structure et du fonctionnement du réseau des bureaux décentralisés de la FAO

A. Introduction

1. En 2009, la Conférence de la FAO a approuvé la demande faite à la Direction lors du débat du CoC-EEI sur l'action 3.84 du Plan d'action immédiate (PAI) de « préparer une vision de moyen à long terme relative à la structure et au fonctionnement du réseau des bureaux décentralisés, en tenant compte des actions du PAI concernant la décentralisation ». La Conférence a également demandé que les conférences régionales soient consultées. Un document intitulé « Vers une conception nouvelle du réseau de bureaux décentralisés » contenant notamment des recommandations sur la structure et le fonctionnement a ainsi été présenté aux cinq conférences régionales tenues en 2010. Le Comité du programme et le Comité financier ont également examiné la progression de la décentralisation à leur réunion conjointe du 27 octobre 2010 et ont réitéré la demande faite à la Direction de leur présenter, ainsi qu'au CoC-EEI, une vision globale d'un fonctionnement efficace et productif ainsi que des avantages du réseau des bureaux décentralisés de la FAO, en tenant compte de la mise en œuvre des actions du PAI relatives à la décentralisation et de tout autre initiative pertinente en cours. Cette demande a été approuvée par le Conseil à sa cent quarantième session, en novembre et décembre 2010.

2. La Section B du présent document résume les vues des conférences régionales au sujet de la décentralisation et de la vision globale de la structure et du fonctionnement qui leur a été soumise. Elle présente également une vision de haut niveau du réseau mondial des bureaux extérieurs. La Section C donne un aperçu général des avantages découlant des actions mises en œuvre au titre du PAI, y compris une évaluation des lacunes, des obstacles et des risques qui se profilent, et la Section D passe en revue quelques actions stratégiques, regroupées en quatre grandes catégories. La Section E conclut le document en demandant l'avis des Membres sur la vision, ainsi que sur certaines actions stratégiques.

B. Une vision globale du réseau des bureaux décentralisés

Résultats des débats des conférences régionales

3. Le travail accompli dans le domaine de la décentralisation et le document « Vers une conception nouvelle du réseau de bureaux décentralisés » ont été présentés aux cinq conférences régionales et ont suscité un débat approfondi. On trouvera dans la pièce jointe 1 un résumé des débats des conférences régionales sur la décentralisation. D'une manière générale, ces conférences ont approuvé, apprécié et soutenu le travail accompli jusqu'à présent dans le domaine de la décentralisation. La conférence régionale pour l'Afrique et celle pour le Proche-Orient ont également validé la vision globale, y compris les propositions concernant la structure et le fonctionnement du réseau, telles qu'elles leur étaient présentées.

4. **Couverture des pays.** S'agissant de la couverture des pays par les représentations de la FAO, les conférences régionales ont souligné l'importance de la présence de la FAO dans les pays. Les conférences régionales pour l'Afrique, pour l'Asie et le Pacifique, pour l'Europe ainsi que pour l'Amérique latine et les Caraïbes ont demandé que cette présence soit encore étendue et renforcée. La conférence régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes et la conférence pour l'Afrique ont par ailleurs jugé que les critères d'examen des bureaux de pays définis dans le PAI n'étaient pas aisément applicables. La conférence régionale pour l'Afrique a en outre demandé que les besoins particuliers de la région soient pris en compte, soulignant que l'accréditation multiple de représentants de la FAO n'y serait pas adaptée. La conférence pour l'Amérique latine et les Caraïbes a également demandé que la FAO maintienne une présence dans le pays là où cela s'avérerait nécessaire et où le gouvernement concerné le demandait, et a souligné qu'il fallait étudier l'option consistant à partager des bureaux avec d'autres programmes et organismes des Nations Unies, en veillant à ce que cela ne porte pas préjudice à la mission ou aux programmes de l'Organisation.

5. **Structure et fonctionnement du réseau des bureaux décentralisés.** Les conférences régionales ont souligné la nécessité de renforcer davantage les moyens techniques des bureaux décentralisés. Pour la conférence régionale pour l'Asie et le Pacifique, il fallait également renforcer la capacité d'intervention des bureaux décentralisés en temps voulu dans les situations d'urgence ou de catastrophe, et aborder aussi les questions relatives aux investissements, créer des liens étroits au sein de l'Organisation ainsi qu'avec les gouvernements concernés, d'autres organismes des Nations Unies et les organismes de développement partenaires, et maintenir des liaisons efficaces entre les bureaux décentralisés et le personnel du Siège. Certains autres points essentiels concernant la structure que les conférences régionales de 2010 ont mis en avant sont: la consolidation du réseau des bureaux décentralisés, qui suppose des moyens renforcés dans les bureaux régionaux et les bureaux sous-régionaux; un réaménagement du partage des locaux par les bureaux régionaux et sous-régionaux à Santiago et à Budapest¹; et l'ouverture de nouveaux bureaux de pays

La vision globale

6. Compte tenu des contributions des conférences régionales, la Direction propose la vision globale ci-après:

La FAO, unie dans l'action avec des bureaux décentralisés qui font partie intégrante de l'Organisation, fournit à l'échelle planétaire des services de haute qualité – conseil sur les grandes orientations, information, appui au développement des capacités et assistance technique – dans les domaines de l'alimentation et l'agriculture.

Pour que la FAO passe au tout premier rang des prestataires de services dans les domaines relevant de son mandat, il faut avant tout qu'elle dispose d'un réseau solide et réactif centré sur les bureaux de pays qui soit à même de fournir en temps voulu un appui efficace aux Membres en tirant parti des compétences techniques de ses unités sous-régionales, régionales et du Siège ainsi que de ses partenaires et des Membres eux-mêmes. Dans une telle optique, on peut envisager quatre grands domaines d'action, à savoir la structure, la dotation en personnel, les opérations et le financement (résumés au graphique 1).

C. Progrès de la décentralisation et nouvelles problématiques

7. La FAO s'est efforcée ces dernières années de créer un réseau de bureaux décentralisés² adapté aux besoins de ses Membres. Le programme de terrain, qui s'est considérablement développé et a atteint 1,2 milliard d'USD pour l'exercice 2008-2009, est essentiellement financé par des contributions volontaires, pour la plupart destinées à des projets dans les pays (voir aux tableaux 3 à 7 de la section II les données sur le programme de terrain et sur son financement au titre du budget ordinaire et des contributions volontaires de 2004 à 2010). La cohésion et la pertinence du réseau des bureaux décentralisés de la FAO s'est également améliorée du fait de la multiplication des activités dans les pays. De plus en plus souvent, des bureaux décentralisés exécutent des activités de développement, principalement dans les pays (voir aux tableaux 8 et 9 de la section III les données sur le niveau des ressources extrabudgétaires administrées par les bureaux décentralisés). La pertinence accrue des activités des bureaux décentralisés et leur meilleure adéquation avec les besoins et les priorités des pays résultent à la fois de processus internes, notamment d'une meilleure planification à l'aide des cadres nationaux des priorités à moyen terme (désormais rebaptisés cadres de

¹ L'évaluation indépendante récemment achevée des bureaux régionaux et sous-régionaux de la région Proche-Orient propose la même chose pour le bureau du Caire (Égypte).

² On trouvera aux tableaux 1 et 2 de la section I des renseignements sur le réseau des bureaux décentralisés, notamment sur sa structure, son personnel et les ressources du Programme ordinaire qui lui sont allouées.

programmation par pays)³ et de relations de travail plus étroites avec les partenaires aux niveaux national et régional⁴. Le processus de décentralisation s'est accéléré avec le démarrage de l'exécution du PAI, dont la plupart des actions spécifiquement axées sur la décentralisation sont achevées ou en cours. Les principales actions dont l'exécution est terminée sont: la pleine participation des bureaux régionaux à la prise des décisions concernant les grandes orientations et la programmation; le transfert aux bureaux régionaux de la supervision des fonctionnaires techniques régionaux et des représentants de la FAO; la décentralisation des décisions concernant le PCT; des pouvoirs accrus délégués aux bureaux décentralisés dans les domaines des achats, des ressources humaines, etc.; la pleine intégration du personnel des bureaux décentralisés dans le système de gestion axée sur les résultats; l'intensification de l'information; des mises à niveau des TIC qui vont améliorer la communication et permettre une utilisation plus large des systèmes informatiques de la FAO dans les bureaux décentralisés. Les principales actions du PAI directement liées à la décentralisation dont l'exécution est en cours ont trait aux critères d'évaluation (action 3.88), dont la configuration définitive est actuellement à l'étude, et à l'élaboration d'un nouveau profil des compétences (action 3.87) pour le personnel des bureaux décentralisés. Le travail concernant ces deux actions devrait être achevé dans le courant de 2011 et la mise en œuvre devrait démarrer au cours de l'exercice 2012-2013.

Avantages

8. Les actions lancées au titre du PAI pour appuyer la décentralisation contribuent à l'Unité d'action en améliorant la planification et la cohérence des activités que mène la FAO pour aider ses Membres et en associant plus étroitement les bureaux décentralisés à tous les aspects des décisions stratégiques. Certains des avantages déjà perceptibles en sont notamment les suivants:

- Une réflexion plus approfondie sur les besoins et les priorités des Membres dans le cadre des politiques, programmes et projets de la FAO. Ce résultat découle de la participation accrue et plus systématique des bureaux décentralisés à l'élaboration des grandes orientations et à la prise des décisions, de la délégation des pouvoirs concernant le PCT, du renforcement du rôle des bureaux décentralisés dans la mobilisation des ressources et les partenariats et de l'accent accru mis sur la définition des priorités aux niveaux national, sous-régional et régional, notamment en confiant un rôle nettement plus important aux conférences régionales.
- Des effectifs plus regroupés et plus solidaires au niveau institutionnel. Ce résultat découle de l'intégration du personnel des bureaux décentralisés dans la structure de responsabilité de l'Organisation et de l'obligation qui leur est faite de prendre part à la planification des activités et au système de gestion et d'évaluation de la performance (PEMS), de l'adoption d'une politique relative à la rotation et à la mobilité du personnel et de l'intensification de l'action de formation ainsi que l'action en faveur du changement de culture au Siège et dans les bureaux décentralisés.
- Un réseau de bureaux décentralisés plus réactif et plus efficace. Ce résultat découle des pouvoirs accrus délégués à ces bureaux, en particulier dans les domaines de la gestion des ressources humaines ainsi que des achats de biens et de services.

³ Ce processus continue d'être amélioré à la suite de l'évaluation indépendante de la planification dans les pays, de la parution des directives relatives au plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et du projet pilote de planification des activités dans les pays.

⁴ La FAO participe activement à la réforme du système des Nations Unies au niveau de son Siège, par l'intermédiaire des équipes régionales de gestion du système des Nations Unies au niveau régional et, à celui des pays, notamment dans les huit pays pilotes du programme Unis dans l'action et dans plusieurs de ceux qui se sont portés volontaires pour y participer.

Graphique 1: Unité d'action de la FAO

VISION

La FAO, unie dans l'action avec des bureaux décentralisés qui font partie intégrante de l'Organisation, fournit à l'échelle planétaire des services de haute qualité – conseil sur les grandes orientations, information, appui au développement des capacités et assistance technique – dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture

STRATÉGIE

Un réseau solide et réactif centré sur les bureaux de pays capable de fournir en temps voulu des services efficaces en mettant à profit l'éventail complet de compétences techniques de la FAO, de ses Membres et de ses partenaires

STRUCTURE

- couverture élargie des bureaux de pays
- réseau souple de bureaux de pays, de bureaux régionaux et de bureaux sous-régionaux en fonction des besoins spécifiques de chaque région

OPÉRATIONS

- coordination améliorée entre le Siège et tous les bureaux décentralisés
- meilleure adéquation entre les activités de développement et les interventions d'urgence dans les pays
- amélioration des contrôles et de l'évaluation

DOTATION EN PERSONNEL

- formules innovantes et plus souples de dotation en personnel et d'éventail de qualifications
- recrutement amélioré fondé sur les compétences
- formation renforcée et développement des ressources humaines
- meilleur déploiement du personnel expérimenté, y compris mobilité accrue entre les bureaux décentralisés et le Siège

FINANCEMENT

- affectation de ressources de base et de recettes suffisantes pour appuyer la structure, les opérations et le personnel du réseau
- mobilisation et allocation accrues de ressources à l'appui des cadres de programmation par pays convenus

9. D'autres gains d'efficacité et de productivité devraient se concrétiser au fil du temps, notamment du fait du transfert aux bureaux régionaux des fonctions de gestion des fonctionnaires techniques et des représentants de la FAO précédemment assumées par le Siège. Ces avantages supplémentaires, avec les autres activités relevant du PAI, notamment le changement de culture et la gestion axée sur les résultats, concourront peu à peu à un fonctionnement moins centralisé de la FAO conforme à la conception globale du réseau des bureaux décentralisés.

Lacunes, obstacles, risques et problématiques

10. Un processus de changement d'aussi grande envergure que celui lancé au titre du PAI ne peut se dérouler sans qu'un certain nombre de lacunes, d'obstacles et de risques n'apparaissent. Les plus importants, de l'avis de la Direction, sont les suivants:

- Comment déterminer l'envergure et la portée optimales du réseau des bureaux décentralisés. Il semble que l'on se rapproche de plus en plus d'un consensus, comme l'ont montré les débats des conférences régionales, quant à la nécessité de renforcer le réseau des bureaux décentralisés, y compris en créant de nouveaux bureaux de pays.
- Comment garantir qu'un niveau adéquat des ressources de base et des recettes soit alloué au financement de la structure, du fonctionnement et du personnel du réseau des bureaux décentralisés en adéquation avec leurs responsabilités renforcées. Il s'agit là d'un aspect crucial pour instaurer l'environnement qui permette de dispenser des conseils sur les grandes orientations et de fournir des services techniques, de mobiliser des ressources, de s'occuper des domaines d'action prioritaires convenus, y compris ceux qui figurent dans les cadres de programmation par pays.
- Comment faire en sorte que la décentralisation, qui se concentre principalement sur les cinq bureaux régionaux, ne conduise pas à une fragmentation de l'Organisation qui créerait cinq « FAO régionales » ayant leur propre approche et leurs propres modalités d'application des politiques institutionnelles, à une mobilité réduite du personnel entre les régions et à l'application de méthodes et procédures différentes d'administration des bureaux de pays.
- Comment s'assurer que les fonctionnaires techniques décentralisés qui relèvent désormais directement des représentants régionaux restent en rapport étroit avec leurs collègues techniciens du Siège et avec ceux des autres bureaux décentralisés, et soient capable de tirer parti de tout le savoir-faire technique de l'Organisation pour appuyer les projets et les programmes et conseiller en matière stratégique.
- Comment parvenir à la meilleure synergie entre programmes de « développement » et programmes "d'urgence". Une optique plus intégrée de ces deux grands domaines d'action de la FAO faciliterait l'exécution, garantirait une pleine mobilisation du savoir-faire technique de l'Organisation pour des interventions à court terme et favoriserait également une transition plus efficace entre activités de secours, de redressement et de développement à long terme.

D. Lacunes, obstacles et risques: les actions requises

11. Comme on l'a indiqué plus haut, pour concrétiser cette vision, il conviendrait de regrouper les actions à mener en quatre grandes catégories: structure, dotation en personnel, opérations et financement.

Structure

12. La structure des bureaux décentralisés devrait permettre à tous les segments de l'Organisation (Siège et bureaux décentralisés) de ne faire qu'un et de fournir une assistance aux Membres en tirant parti de l'éventail complet des compétences techniques de la FAO, de ses Membres et de ses

partenaires. La structure actuelle de la FAO comporte de multiples niveaux (Siège, bureaux régionaux, bureaux sous-régionaux, bureaux de pays, programmes et projets sur le terrain). La pièce jointe 2 présente les attributions des bureaux régionaux, des bureaux sous-régionaux et des bureaux de pays.

13. Il existe néanmoins des différences marquées d'une région à l'autre. On trouve par exemple en Afrique la structure la plus complète composée d'un bureau régional, de quatre bureaux sous-régionaux et de 41 bureaux de pays. Par contre, il n'y a dans la région Asie et Pacifique qu'un seul bureau sous-régional et la région Europe n'a pas de véritable bureau de pays. Le modèle universel n'existant pas, les décisions sur la structure doivent être prises par les Membres.

14. Certaines questions doivent être étudiées de plus près par la Direction, à savoir: l'amélioration supplémentaire du réseau des bureaux de pays de la FAO par des mesures telles que les accords de partage des coûts, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire; les accords de représentation de durée déterminée par type de projet; le recours accru au système de bureaux de pays des Nations Unies; et l'utilisation plus fréquente de l'accréditation multiple, en parallèle d'un renforcement du personnel national, en fonction des besoins, dans les bureaux de pays concernés. Il est également nécessaire de revoir la couverture actuelle de certains pays au moyen du détachement de fonctionnaires techniques des bureaux régionaux ou sous-régionaux/équipes multidisciplinaires ou en affectant des représentants de la FAO à des postes dans des bureaux régionaux.

15. Lors des conférences régionales futures, les Membres pourraient examiner certaines des options ci-dessous:

- La création de la structure de bureaux décentralisés la plus adaptée aux besoins spécifiques de chaque région. Il faudrait peut-être envisager une structure comportant moins de niveaux entre l'échelon du pays, où se fait l'essentiel du travail, et les divisions techniques du Siège qui sont les principales dépositaires de l'excellence technique de l'Organisation.
- Un renforcement supplémentaire des bureaux sous régionaux/équipes multidisciplinaires en recentrant leur travail sur la politique régionale et les questions d'ordre stratégique.

Dotation en personnel

16. L'efficacité de la FAO dépend pour beaucoup de la qualité de son personnel, en particulier de celui qui travaille dans les pays aux côtés des Membres. Pour que l'Organisation s'acquitte de sa mission, il est essentiel que le réseau des bureaux décentralisés dispose d'un personnel expérimenté et de spécialistes compétents qui soient à même de tirer parti de tout le savoir-faire technique de la FAO, de ses Membres et de ses partenaires. Des mesures importantes sont actuellement prises pour garantir la compétence du personnel, notamment l'amélioration des politiques relatives à la formation, à la mobilité et à la rotation. L'examen en cours du cadre de compétences de l'Organisation, qui englobe les dirigeants des bureaux décentralisés, va permettre de recruter davantage sur la base des compétences et de mieux gérer les ressources humaines. Il pourrait néanmoins être nécessaire pour la Direction d'étudier d'autres options, dont les suivantes:

- Des moyens de ménager plus de souplesse aux bureaux régionaux et sous-régionaux en ce qui concerne leur effectif global et l'éventail des compétences, qui devraient être en adéquation avec les priorités arrêtées au niveau national, sous-régional et régional. Une solution envisageable pourrait être d'introduire des catégories de personnel « essentiel » et « non essentiel » pour les membres des équipes multidisciplinaires. D'autres organisations des Nations Unies ont déjà adopté une telle solution, en particulier « l'affectation de durée limitée ».
- Des moyens innovants de renforcer les ressources humaines des bureaux décentralisés en recourant par exemple aux experts du pays, aux jeunes cadres, aux volontaires et aux spécialistes

de la coopération Sud-Sud. La FAO a déjà conclu un certain nombre d'accords avec des universités et des centres de recherche, ce qui pourrait être considérablement développé.

Opérations

17. La FAO, qui dispose d'un vaste réseau de bureaux décentralisés, est présente dans plus de 130 pays. Pour éviter les doublons, la fragmentation, les chevauchements et les activités à contresens, il est indispensable que toute l'Organisation adopte une même optique et des pratiques communes. Des efforts considérables ont été faits à cet égard pour préparer un cadre stratégique global et un plan à moyen terme qui définit les buts et les objectifs vers lesquels tendent tous les secteurs d'activité de la FAO. La gestion axée sur les résultats et le système PEMS, en cours d'introduction à l'échelle de toute l'Organisation, joueront un rôle crucial. D'autres actions importantes en cours ont trait à la modification du dispositif de planification et de définition des priorités, à la gestion des connaissances, au développement des capacités et à la mise à niveau des systèmes d'information et de communication qui a permis de développer les échanges entre les bureaux décentralisés et le Siège.

18. Pour améliorer encore les choses, la Direction pourrait examiner les aspects suivants:

- L'amélioration de la coordination pour que la décentralisation n'entraîne pas la fragmentation, c'est-à-dire une situation où les bureaux décentralisés et les cinq régions travailleraient indépendamment du Siège et isolément les uns des autres. La réunion mensuelle du bras opérationnel, présidée par le Directeur général adjoint chargé des opérations, joue déjà un rôle important à cet égard. De nouvelles améliorations de la supervision et de la coordination au niveau central pourraient être envisagées.
- Le renforcement de la planification, en particulier pour qu'il soit pleinement tenu compte des plans des pays lors de la définition des priorités au niveau régional et sous-régional.
- De nouvelles mises à niveau des TIC permettant aux bureaux décentralisés, là où ce sera possible, d'utiliser pleinement les systèmes institutionnels dans les domaines des finances, de l'administration et de la gestion des connaissances.
- Le moyen de relier davantage les interventions d'urgence et les programmes de développement de l'Organisation au niveau des pays. Il pourrait s'agir à court terme de développer les liens synergiques entre les interventions d'urgence et les représentations de la FAO. À moyen et long terme, il faudrait se demander qui devrait assumer la direction de la coordination de tous les programmes dans le pays, afin de parvenir au niveau optimal de synergie, d'efficacité et de productivité, tout en gardant la souplesse nécessaire.

Financement

19. Compte tenu des responsabilités accrues confiées aux bureaux décentralisés en matière de décision, d'exécution et de fonctionnement, des ressources supplémentaires seront nécessaires pour financer leurs opérations et le personnel requis. En l'absence de telles ressources, les fonds destinés à l'assistance technique pourraient être détournés vers l'administration, la gestion et les contrôles. Ce risque est particulièrement réel dans les bureaux régionaux qui ont assumé des responsabilités opérationnelles et des services d'appui précédemment pris en charge par le Siège. Des ressources seront en outre nécessaires pour préparer et lancer les cadres de programmation par pays, notamment dans le contexte d'une action plus coordonnée du système des Nations Unies. Pour que la décentralisation soit efficace, il est indispensable d'aborder la question des ressources en adoptant une approche équilibrée faisant appel aux ressources ordinaires, à la mobilisation de nouvelles ressources et aux recettes produites par les bureaux décentralisés.

20. Voici quelques-unes des options que les Membres et la Direction doivent examiner ensemble:

- La poursuite de l'intégration des ressources du Programme ordinaire et des ressources extrabudgétaires au niveau des bureaux décentralisés, ce qui permettrait d'adapter la taille, la structure et la composition de ces bureaux aux besoins spécifiques du programme.
- L'augmentation des ressources extrabudgétaires allouées aux bureaux décentralisés, moyennant l'amélioration de la budgétisation des projets et de la gestion financière, dans le but de parvenir au recouvrement intégral au niveau des pays de tous les coûts associés aux projets et aux programmes.
- La mobilisation accrue de ressources financières locales par les bureaux décentralisés en général et par les bureaux de pays en particulier, en faisant appel aux donateurs, aux organisations et aux institutions régionales et sous-régionales ainsi qu'au secteur privé.

E. Orientations demandées

21. Globalement, le travail concernant la décentralisation, et en particulier la mise en œuvre du PAI, progresse de manière satisfaisante, comme l'ont reconnu toutes les conférences régionales. Il convient toutefois de se pencher sur les nouvelles problématiques, les obstacles et les risques pour que le réseau des bureaux décentralisés soutienne les Membres d'une manière efficace et productive. Pour aller de l'avant, les Membres pourront souhaiter donner leur avis sur la vision, la stratégie et les principaux domaines d'action définis dans le présent document. De plus:

- Les organes directeurs, y compris les conférences régionales, pourraient donner des orientations supplémentaires sur la structure globale du réseau des bureaux décentralisés et sur les rôles respectifs des bureaux régionaux, des bureaux sous-régionaux/équipes multidisciplinaires et des bureaux de pays en matière d'appui aux Membres. À partir de là, la Direction pourrait alors poursuivre l'examen de ce sujet.
- Les efforts se poursuivront pour renforcer l'efficacité de la gestion des ressources et mobiliser des ressources extrabudgétaires, mais il pourrait être nécessaire de revoir la question de l'allocation des ressources ordinaires et des recettes pour financer la structure, les opérations et le personnel du réseau des bureaux décentralisés. Les Membres pourront souhaiter réexaminer la question de la répartition des ressources du Programme ordinaire entre le Siège et les bureaux décentralisés. Les donateurs, en particulier, pourraient également contribuer au recouvrement amélioré des coûts de gestion des projets et des programmes par les bureaux décentralisés.