



**Nations Unies**

**Examen de la gestion et de l'administration  
de l'Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation et l'agriculture**

**Rapport du Corps commun d'inspection**

**Établi par Carolina Fernández Opazo, Pavel Chernikov  
et Conrod Hunte**





**JIU/REP/2023/5**  
Français  
Original: anglais

# **Examen de la gestion et de l'administration de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture**

**Rapport du Corps commun d'inspection**

**Établi par Carolina Fernández Opazo, Pavel Chernikov  
et Conrod Hunte**



**Nations Unies • Genève, 2023**



### **Équipe d'examen**

Carolina Fernández Opazo, Pavel Chernikov et Conrod Hunte, inspecteurs

Elena Figus, haute fonctionnaire chargée de l'évaluation et de l'inspection

Fernanda Verissimo Soule, fonctionnaire chargée de l'évaluation et de l'inspection

Vicki Mitchell, assistante de recherche

Kaixuan Sun et Bianca Mazza, stagiaires



## Résumé

# Examen de la gestion et de l'administration de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

## Introduction

L'examen de la gestion et de l'administration de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) fait partie d'une série d'évaluations réalisées par le Corps commun d'inspection (CCI) sur les pratiques de gestion et d'administration de ses organisations participantes et correspond au deuxième domaine thématique de son cadre stratégique à long terme pour la période 2020-2029 (examens de la gestion et de l'administration d'une seule organisation). Le précédent examen du CCI sur la gestion et l'administration de la FAO a eu lieu en 2002 (JIU/REP/2002/8). Le présent examen, programmé à l'origine en 2021 mais suspendu, s'inscrit dans le programme de travail pour l'année 2023.

## Contexte et objectifs de l'examen

La FAO, institution spécialisée du système des Nations Unies, a été fondée en 1945 pour faire face aux problèmes urgents à résoudre dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, et elle est aujourd'hui à la tête des actions menées par la communauté internationale pour éradiquer la faim. Ses objectifs sont les suivants: élever les niveaux de nutrition et les conditions de vie; améliorer le rendement de la production et l'efficacité de la répartition de tous les produits alimentaires et agricoles; améliorer la condition des populations rurales; et, ainsi, contribuer à l'expansion de l'économie mondiale et libérer l'humanité de la faim.

L'objectif général de l'examen était d'évaluer les pratiques de gestion et le cadre administratif de la FAO. Les inspecteurs ont étudié principalement les domaines suivants: la gouvernance et la direction; la structure organisationnelle; la gestion budgétaire et financière; la gestion des ressources humaines et l'administration; les technologies de l'information et de la communication; et la gestion des risques, les contrôles internes et la surveillance.

## Principaux constats et conclusions

Le résumé qui suit ne présente que les constats et conclusions ayant conduit à formuler les recommandations officielles. Le rapport contient de nombreuses autres recommandations informelles portant sur les différents sujets étudiés par l'équipe d'examen.

## Gouvernance et direction

La direction de la FAO a pris des mesures pour favoriser les comportements éthiques et l'harmonie dans l'environnement de travail. Les fonctions de déontologie et de médiation ont connu des évolutions à la FAO au cours de 15 dernières années, pour aboutir récemment à la création de deux bureaux indépendants et distincts. La principale crainte exprimée par les inspecteurs concerne le fait que les chefs de ces bureaux dépendent exclusivement de la direction de la FAO pour la poursuite de leur relation contractuelle avec l'Organisation, avec le risque que cela représente pour leur indépendance. L'équipe d'examen a noté l'absence d'indicateurs de performance qui permettraient à l'Organisation de mesurer avec précision l'impact de ces bureaux.

Malgré les améliorations apportées par la séparation des fonctions de déontologie et de médiation, il reste à régler certaines questions sur leurs responsabilités et leur indépendance fonctionnelle (**recommandation 1**) et à instaurer des indicateurs de performance clés (**recommandation 2**).

## Structure organisationnelle

Bien que l'organigramme et les lignes hiérarchiques constituent des éléments importants de la structure organisationnelle, les opérations locales représentent le cœur de la mission de la FAO. Or, ainsi qu'il a été constaté, les fonctions et responsabilités des bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays ne sont pas précisées dans les Textes fondamentaux de la FAO et figurent uniquement dans le Manuel administratif de l'Organisation.

Même dans son document «Bureaux décentralisés de la FAO: Quand la connaissance devient action», la FAO ne donne qu'un aperçu de ses bureaux en dehors du siège et ne fournit aucune indication claire de la relation entre le siège et les bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays, pas plus qu'il ne mentionne la relation entre les bureaux de liaison et de liaison et de partenariat et les représentations régionales ou le siège de l'Organisation.

Compte tenu de la croissance exponentielle des projets et des ressources extrabudgétaires qu'a connue la FAO ces 10 dernières années, les fonctions, responsabilités et procédures opérationnelles des bureaux régionaux, sous-régionaux, de pays, de liaison, et de liaison et de partenariat devraient être clairement définies et actualisées afin de donner une image exacte de leurs rôles et de leurs responsabilités, de garantir qu'ils puissent remplir leur mission et de répondre aux attentes des membres de l'Organisation ainsi que des donateurs et des institutions financières (**recommandation 3**).

## Gestion budgétaire et financière

Le fonctionnement de la FAO repose sur un budget intégré instauré à la demande de ses membres à la suite de l'évaluation externe indépendante dont l'Organisation a fait l'objet en 2008, du Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO (2009-2011) et de la résolution 10/2009 de la Conférence de la FAO relative à la mise en œuvre des actions du Plan d'action immédiate concernant la réforme de la programmation, de la budgétisation et du suivi axé sur les résultats; depuis, les procédures budgétaires sont restées inchangées sur le fond. Depuis l'instauration du modèle de budget intégré, les documents de planification de l'Organisation ont évolué pour illustrer la plus grande attention portée par ses membres aux résultats, en donnant moins d'importance au détail des ressources (personnel et autres). De ce fait, le Programme de travail et budget de la FAO ne contient pas d'informations sur la ventilation du budget par catégorie et poste de dépenses, pas de comparaison des objectifs budgétaires et des réalisations, pas de taux de vacance de poste, ni de tableau des effectifs montrant les postes occupés par classe jusqu'à l'unité la plus basse.

Les inspecteurs sont d'avis que la transparence du budget et son appropriation par les membres de l'Organisation, de même que la précision budgétaire, ont besoin d'être améliorées, et que les membres doivent avoir la possibilité de réfléchir aux moyens nécessaires pour atteindre les objectifs visés, sur des sujets comme le recours à des consultants et les déplacements. Fournir des informations sur la ventilation du budget par poste de dépenses et des tableaux des effectifs (**recommandation 4**), comparer les objectifs aux réalisations (**recommandation 5**) et utiliser les taux de vacance de poste réels (**recommandation 6**) pourraient permettre de résoudre ce problème.

Pour analyser la situation financière de la FAO, les inspecteurs ont eu accès aux ratios financiers relatifs aux contributions ordinaires et extrabudgétaires. Les ratios étaient beaucoup plus élevés pour les ressources extrabudgétaires que pour les ressources du Programme ordinaire, surtout dans le cas du total de l'actif rapporté au total du passif.

Cette situation peut s'expliquer par les niveaux plus élevés des contributions extrabudgétaires et par le coût des obligations pour les services passés au titre de l'assurance-maladie après la cessation de service, imputées sur le budget du Programme ordinaire. Pour financer ces obligations, il serait possible d'envisager un prélèvement sur les ressources extrabudgétaires (**recommandation 7**).

## Administration et ressources humaines

Durant l'examen, les inspecteurs ont trouvé deux problèmes interdépendants relatifs à l'administration et aux ressources humaines, à savoir des taux de vacance de poste élevés et des délais de recrutement longs.

Des postes sont restés vacants pendant plus de deux ans et certaines ressources prévues au budget ont été employées à d'autres fins, par exemple des arrangements contractuels flexibles, principalement pour du personnel hors fonctionnaires. En outre, le taux de vacance de poste au moment de l'examen était supérieur à 20 pour cent, tandis que le délai moyen de recrutement, depuis la publication de l'avis de vacance de poste jusqu'à la sélection d'un candidat, était passé à 178 jours.

Bien que la durée de recrutement plus longue soit due en partie à la suppression des recrutements sur fichiers de candidats présélectionnés et par lots, et au système consistant à publier un avis de vacance de poste et à constituer un jury de recrutement pour chaque poste à pourvoir, des mesures devraient être prises pour réduire tant les taux de vacance de poste que les délais de recrutement (**recommandation 8**).

## Gestion des risques, contrôle interne et surveillance

Les inspecteurs notent que, malgré les nombreux progrès enregistrés dans les domaines des contrôles internes et de la gestion des risques, d'importantes faiblesses demeurent dans les activités de suivi et de gestion des risques, notamment dans le suivi et l'évaluation du Programme. Remédier à ces points faibles pourrait améliorer davantage l'efficacité de l'Organisation (**recommandation 9**).

S'agissant de la surveillance indépendante, les inspecteurs reconnaissent les améliorations observées d'une manière générale dans la culture de l'Organisation en matière de surveillance et estiment que l'indépendance et la relation directe du Bureau de l'Inspecteur général et du Bureau de l'évaluation avec les organes directeurs pourraient être encore renforcées afin de favoriser une transparence et une responsabilisation plus grandes, et que les changements devraient être uniformes dans les deux bureaux (**recommandation 10**).

## Recommandations

Le présent examen contient 10 recommandations, dont six adressées au Conseil de la FAO et quatre au Directeur général pour suite à donner. Elles sont complétées par 34 recommandations informelles visant à améliorer l'efficacité et l'efficience générales de la FAO.

### Recommandation 1

**Le Directeur général devrait veiller à ce que, au plus tard à la fin de l'année 2024, les arrangements contractuels applicables aux chefs du Bureau de la déontologie et du Bureau de la médiation soient alignés sur les meilleures pratiques, afin de renforcer leur indépendance.**

**Recommandation 2**

Le Directeur général devrait veiller à ce que le Bureau de la déontologie et le Bureau de la médiation établissent des indicateurs de performance clés quantifiant mieux les résultats obtenus dans les prochains projets de plan à moyen terme et de programme de travail et budget qui seront soumis en 2025.

**Recommandation 3**

Le Conseil devrait présenter à la Conférence, à sa 44<sup>e</sup> session, une proposition sur les changements à apporter aux éléments des Textes fondamentaux concernant les fonctions et responsabilités des bureaux décentralisés.

**Recommandation 4**

Le Conseil devrait demander au Directeur général de fournir, dans le projet de programme de travail et budget qui sera soumis pour 2026-2027, des informations sur la ventilation du budget par catégorie et poste de dépenses (au moins sous la forme d'un tableau) ainsi qu'un tableau des effectifs montrant la répartition des postes par classe, jusqu'à l'unité la plus basse.

**Recommandation 5**

Le Conseil devrait demander au Directeur général de prévoir, dans le projet de programme de travail et budget qui sera soumis pour 2026-2027, d'ajouter une colonne supplémentaire aux tableaux budgétaires ainsi qu'aux tableaux annexés sur les indicateurs de performance clés (à savoir, l'annexe I sur le cadre de résultats actualisé) afin de montrer les chiffres réalisés durant l'année ou l'exercice biennal précédent pour lequel ces informations sont disponibles.

**Recommandation 6**

Le Directeur général devrait proposer à titre expérimental, dans le projet de programme de travail et budget qui sera soumis pour 2026-2027, une option de budgétisation totale ou partielle des taux de vacance de poste fondée, autant que possible, sur les taux réels.

**Recommandation 7**

Le Conseil devrait demander au Directeur général de présenter une proposition d'instaurer, d'ici à la fin de l'année 2024, un prélèvement symbolique uniforme sur les contributions extrabudgétaires (par exemple de 0,1 à 0,5 pour cent de leur valeur totale) afin de compléter le financement des obligations pour les services passés au titre de l'assurance-maladie après la cessation de service qui a déjà été accumulé au moyen des contributions ordinaires et des intérêts courus dessus.

**Recommandation 8**

Le Conseil devrait demander au Directeur général de prendre des mesures destinées à réduire les taux de vacance de poste et à accélérer les processus de recrutement sans faire de concessions sur la qualité des candidats, et de rendre compte de l'impact de ces mesures, au plus tard en 2025.

### Recommandation 9

**Le Directeur général devrait renforcer la conception et l'efficacité des processus de gestion des risques de l'Organisation et de ses activités de contrôle, comme le suivi et l'évaluation du Programme, à commencer par un plan d'action à soumettre au Conseil avant la fin 2025, au moyen d'une réunion commune du Comité financier et du Comité du Programme, indiquant clairement les rôles et responsabilités afférents à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de ces processus.**

### Recommandation 10

**Le Conseil devrait revoir, avant la fin de l'année 2026, la Charte du Bureau de l'Inspecteur général et celle du Bureau de l'évaluation afin de renforcer leur indépendance dans l'Organisation, leurs relations avec les organes directeurs (par exemple, les rapports à soumettre au Conseil, les délégations de pouvoirs et le rôle du Conseil dans l'approbation des budgets) et les comités de gestion (par exemple, le Comité d'évaluation interne) et leur lien avec le Comité consultatif de contrôle, qui dispense des conseils tant à la direction qu'aux organes directeurs.**

Ces recommandations officielles sont complétées par 34 recommandations informelles, présentées en caractères gras dans le présent rapport et énumérées ci-dessous, qui sont autant de suggestions supplémentaires visant à renforcer l'efficacité et l'efficacité de l'Organisation:

- Les inspecteurs, tout en reconnaissant le droit des États membres de choisir leurs propres candidats, invitent instamment le Conseil à les encourager à fournir des informations détaillées sur les qualifications des candidats aux comités du Conseil et à faire tout leur possible pour présenter des candidats possédant une expérience appropriée, conformément aux dispositions des Textes fondamentaux (voir par. 29).
- Les inspecteurs incitent vivement le Directeur général à procéder à un réexamen du Manuel administratif afin de tenir compte des changements mis en œuvre par l'Organisation (voir par. 32).
- Les inspecteurs encouragent le Conseil à étudier la possibilité d'élargir le périmètre de l'examen 2025 du Cadre stratégique afin d'inclure une évaluation des nouvelles méthodes de travail (voir par. 33).
- Les inspecteurs encouragent le Directeur général à donner des intitulés clairs aux postes, en particulier en ce qui concerne l'Équipe de direction centrale, et à les indiquer dans l'organigramme (voir par. 57).
- Les inspecteurs engagent vivement le Directeur général à réfléchir à l'adéquation des ressources allouées aux bureaux appropriés afin de permettre la bonne mise en œuvre du plan d'action décidé à la suite de l'audit sur la structure de gouvernance et les capacités des bureaux décentralisés et ils encouragent le Conseil à assurer un suivi annuel de l'exécution du plan (voir par. 63).
- Les inspecteurs proposent de réfléchir plus avant à la possibilité de déléguer davantage de pouvoirs aux bureaux régionaux une fois avéré que les fonctions peuvent être assurées en temps voulu à moindre risque, avec une obligation totale de rendre compte et des mécanismes appropriés de contrôle interne (voir par. 65).
- Les inspecteurs estiment que le Directeur général devrait continuer à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir, vis-à-vis des donateurs, tant le plein respect du principe du contrôle unique et la récupération totale des dépenses d'appui sur tous les projets financés par des contributions volontaires (voir par. 96).
- Les inspecteurs encouragent le Directeur général à envisager d'ajouter, dans le projet de programme de travail et budget qui sera soumis pour 2026-2027, un deuxième indicateur de performance clé pour la résultante 10.2 afin d'apporter un éclairage plus précis et nuancé sur la gestion des ressources financières (voir par. 98).

- Les inspecteurs encouragent le Conseil à continuer de suivre de près le système de mise en recouvrement fractionnée des contributions et, dans le cadre des futurs programmes de travail et budgets, à évaluer la faisabilité de continuer à recevoir les contributions en euros via une place bancaire située en dehors de la zone euro (voir par. 102).
- Les inspecteurs engagent vivement le Conseil à veiller systématiquement à ce que les États membres fassent leur affaire de toutes les améliorations pertinentes apportées aux politiques des ressources humaines, notamment approuvent leurs incidences financières, et, le cas échéant, la conformité aux normes du régime commun des Nations Unies (c'est-à-dire concernant le classement des emplois) devrait être vérifiée auprès de la Commission de la fonction publique internationale (voir par. 113).
- Les inspecteurs, prenant note des progrès accomplis ces dernières années dans l'amélioration des relations entre le personnel et la direction grâce aux interactions avec les syndicats et comptant bien que cet élan se poursuive, encouragent le Directeur général à accélérer la réflexion sur les demandes portées par les deux syndicats reconnus de leur permettre de représenter un plus grand nombre de catégories et/ou de groupes d'employés et à rendre compte de ces efforts au Conseil, au plus tard en 2025, dans le cadre du rapport annuel sur les ressources humaines (voir par. 114).
- Les inspecteurs prient instamment le Directeur général d'étudier la faisabilité de revenir au système des fichiers de candidats préqualifiés afin d'accélérer le processus de recrutement (voir par. 123).
- Les inspecteurs encouragent le Directeur général à utiliser les classements des candidats recommandés présentés par les jurys concernés, afin d'accélérer le processus décisionnel de recrutement (voir par. 124).
- Les inspecteurs encouragent également le Directeur général à réfléchir aux moyens d'améliorer la transparence du travail des jurys de recrutement en faisant nommer – dans la mesure du possible – des membres indépendants par les syndicats reconnus par l'Organisation (voir par. 125).
- Les inspecteurs proposent que le Directeur général, lorsqu'il élaborera une nouvelle politique de mobilité, réfléchisse également à une solution possible pour renforcer la mobilité volontaire (voir par. 129).
- Les inspecteurs ont noté que les représentants des syndicats reconnus par l'Organisation avaient confirmé l'utilité des plans personnels associés aux formulaires d'évaluation et encouragé leur maintien (voir par. 133).
- Les inspecteurs ont pris note d'une suggestion, émise pendant les entretiens, au sujet des possibilités de passer à un système d'évaluation des performances plus objectif et encouragent le Directeur général à fixer des limites, à titre expérimental, au nombre d'évaluations dans lesquelles les objectifs sont jugés dépassés (par exemple 20 pour cent dans chaque unité) et à rendre compte des résultats au Conseil, au plus tard en 2025, dans le cadre du rapport annuel sur les ressources humaines (voir par. 134).
- Durant leur visite au Centre des services communs, les inspecteurs ont vu une structure bien organisée, bien gérée, efficiente et efficace; ils encouragent le Directeur général à réfléchir au niveau des moyens alloués au Centre afin d'améliorer encore son degré d'excellence et la satisfaction des clients (voir par. 136).
- Les inspecteurs proposent que la FAO élabore un argumentaire solide et un plan de concrétisation des avantages, en précisant les résultats qui seront obtenus grâce à la mise en œuvre du progiciel de gestion intégré sur une période de temps définie, et qu'elle le présente au Conseil dans le cadre de son processus décisionnel (voir par. 152).

- Les inspecteurs sont d'avis que la FAO devrait s'inspirer de l'expérience d'entités similaires du système des Nations Unies ayant déployé progressivement leur progiciel de gestion intégré par système, unité fonctionnelle ou site – ou une combinaison d'entre eux (voir par. 153).
- Les inspecteurs félicitent la direction de haut niveau de la FAO pour le cadre des responsabilités officiel en vigueur et réaffirment l'importance de l'aligner sur les bonnes pratiques qui figurent dans le dispositif de référence actualisé du CCI pour l'application du principe de responsabilité (voir par. 155).
- Les inspecteurs encouragent la direction de haut niveau de la FAO à revoir la structure générale et le contenu de la déclaration relative au contrôle interne afin d'y inclure, entre autres éléments, des renvois plus clairs à la Politique en matière de responsabilités et aux rapports d'audit publiés durant l'année ayant abouti à une évaluation «améliorations importantes nécessaires» (voir par. 156).
- Les inspecteurs suggèrent que la fonction d'audit interne établisse des indicateurs de performance clés supplémentaires qui permettront au Comité consultatif de contrôle et au Comité financier d'évaluer si le budget de la fonction est suffisant en se fondant sur des informations objectives. Un point important est que les ressources devraient être liées à la planification fondée sur les risques afin de repérer les risques qui ne seront pas gérés faute de ressources suffisantes (voir par. 161).
- Les inspecteurs proposent que, dans le rapport annuel de l'Inspecteur général, les dépenses effectives soient ventilées entre l'audit interne et les enquêtes, car actuellement elles ne sont pas séparées. Cela aiderait la Conférence à juger de la suffisance du budget alloué aux activités très diverses du Bureau de l'Inspecteur général (voir par. 162).
- Les inspecteurs encouragent le Conseil, avec l'appui du Comité financier, à réfléchir à la nécessité de renforcer l'indépendance de l'Inspecteur général et la fonction de communication de rapports au Comité financier et au Conseil, dans la mesure où, actuellement, l'Inspecteur général ne rend compte qu'à une seule personne, le Directeur général, qui est chargé d'évaluer ses résultats en tenant compte des informations fournies par le Comité consultatif de contrôle (voir par. 164).
- Les inspecteurs suggèrent que le Bureau de l'évaluation revoie la structure de son rapport annuel en y précisant si les évaluations ont un caractère obligatoire ou discrétionnaire et en fournissant des informations plus transparentes sur leurs sources de financement respectives (voir par. 167).
- Les inspecteurs proposent que des informations actualisées sur la suite donnée aux recommandations issues des évaluations soient incluses dans tous les documents présentés aux organes directeurs et que le Bureau de l'évaluation et le Bureau de l'Inspecteur général travaillent ensemble à préparer un récapitulatif des domaines à améliorer par sujet, département ou bureau ou, au moins, de présenter des informations d'une manière cohérente, afin que les organes directeurs comprennent mieux les risques qui demeurent et qu'il soit plus facile d'échanger avec eux sur ces sujets (voir par. 169).
- Les inspecteurs proposent d'envisager de modifier le nom du Bureau de l'évaluation afin que ses rapports soient bien distingués de ceux émanant d'autres départements de la FAO (voir par. 172)
- Les inspecteurs encouragent la FAO à continuer de traiter les politiques et les procédures relatives à l'intégrité d'une manière pluridisciplinaire et à associer davantage les conseillers du personnel, qui peuvent aider à repérer les problèmes systémiques par le biais de leurs rapports réguliers et à apporter des éclairages utiles sur des tendances plus générales sans enfreindre les règles de confidentialité ni entamer la confiance dans la fonction (voir par. 174).

- Les inspecteurs encouragent vivement le Bureau de l'Inspecteur général et le Bureau de l'évaluation à revoir, ensemble et en tenant dûment compte des règles de confidentialité appropriées, la conception et l'efficacité de tous les canaux de communication existants qui permettent aux populations concernées de faire remonter des informations ou de signaler un acte délictueux, et à examiner les résultats dans le cadre d'une réunion conjointe du Comité financier et du Comité du Programme (voir par. 175).
- Les inspecteurs souhaiteraient recommander que la section consacrée aux enquêtes dans le rapport annuel de l'Inspecteur général comprenne également des informations sur le type d'allégations formulées par source. Ils aimeraient également suggérer que des informations complémentaires, par source et par type, depuis l'allégation initiale jusqu'à l'issue finale, telle que décidée par la direction des ressources humaines, le Directeur général et/ou les tribunaux ou les autorités locales le cas échéant, soient présentées au Conseil ou à la réunion conjointe du Comité financier et du Comité du Programme, car elles aideraient à mieux faire comprendre les problèmes rencontrés par l'Organisation et à permettre des échanges avec les États membres en meilleure connaissance de cause (voir par. 176).
- Les inspecteurs invitent instamment l'organe compétent à modifier les Textes fondamentaux afin d'instituer des limites au mandat du Commissaire aux comptes (voir par. 180).
- Les inspecteurs souhaiteraient suggérer au Conseil de demander que soit modifiée la structure de ce rapport intérimaire, afin qu'y figurent des informations sur le niveau de risque associé aux recommandations non appliquées et qu'il regroupe les recommandations non appliquées par processus, sujet ou risque, de manière à faciliter les échanges avec les organes directeurs et les autres fonctions de surveillance (voir par. 181).
- Les inspecteurs proposent que tous les grands documents de la FAO relatifs à la gouvernance et à la responsabilité fassent l'objet d'un examen afin de vérifier que les termes de l'accord conclu entre la FAO et la CCI, notamment sur le rôle du CCI, sont bien pris en compte et que le processus d'acceptation, d'examen et de suivi de la mise en œuvre des recommandations du CCI est clair et approuvé par le Conseil et conforme aux recommandations issues de l'examen du CCI sur l'acceptation et la mise en œuvre des recommandations du Corps commun d'inspection, qui est actuellement en cours (voir par. 184).

## Table des matières

|   | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| Résumé.....   | iii         |
| Liste des abréviations.....   | xii         |
| I. Introduction.....  | 1           |
| A. Contexte.....  | 1           |
| B. Objectifs, portée et impact visé.....  | 1           |
| C. Méthodologie.....  | 2           |
| D. Processus interne.....   | 3           |
| E. Limitations.....   | 3           |
| F. Remerciements.....   | 4           |
| II. Gouvernance et direction.....   | 5           |
| A. Structure de gouvernance.....  | 5           |
| B. Direction.....   | 7           |
| III. Structure organisationnelle.....   | 11          |
| A. Organigramme et lignes hiérarchiques.....  | 11          |
| B. Présence hors siège.....   | 12          |
| IV. Gestion budgétaire et financière.....   | 15          |
| A. Questions budgétaires.....   | 15          |
| B. Gestion financière.....  | 17          |
| V. Administration et ressources humaines.....   | 21          |
| A. Statistiques et politique des ressources humaines.....   | 21          |
| B. Vacances de poste et délais de recrutement.....  | 23          |
| C. Questions relatives au personnel.....  | 24          |
| VI. Gestion des technologies de l'information et de la communication.....   | 27          |
| A. Informatisation et sécurité et protection des données.....   | 27          |
| B. Nouveau progiciel de gestion intégré.....  | 28          |
| VII. Gestion des risques, contrôles internes et surveillance.....   | 30          |
| A. Cadre des responsabilités, contrôles internes et gestion des risques.....  | 30          |
| B. Supervision.....   | 31          |
| <b>Annexes</b>  |             |
| I. Schéma des principaux processus de gouvernance et de surveillance: obligations de rapport.....                                   | 39          |
| II. Schéma des principaux processus de gouvernance et de surveillance: élections et nominations..                                   | 40          |
| III. Tableau des suites que les organisations participantes doivent donner aux recommandations<br>du Corps commun d'inspection..... | 41          |

## Liste des abréviations

|     |   |
|-----|---|
| CCI | Corps commun d'inspection   |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| TIC | technologies de l'information et de la communication                |

## I. Introduction

1. L'examen de la gestion et de l'administration de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) fait partie d'une série d'évaluations réalisées par le Corps commun d'inspection (CCI) sur les pratiques de gestion et d'administration de ses organisations participantes. Il s'inscrit dans le programme de travail du CCI pour 2023<sup>1</sup> et est le deuxième examen de la gestion et de l'administration effectué par le CCI sur la FAO.

2. Le précédent examen des pratiques de gestion et d'administration de la FAO remonte à 2002. Plus de 20 ans plus tard, beaucoup de choses ont changé: les ambitieux objectifs de développement durable sont au cœur des activités de l'Organisation, les contributions extrabudgétaires jouent à présent un rôle majeur dans l'exécution des projets et le Directeur général récemment nommé a introduit de nouvelles méthodes de travail.

### A. Contexte

3. Fondée en 1945 pour relever les défis urgents de l'alimentation et de l'agriculture au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la FAO est une institution spécialisée des Nations Unies qui est aujourd'hui à la tête des actions menées par la communauté internationale pour éradiquer la faim. Ses objectifs sont les suivants: élever les niveaux de nutrition et les conditions de vie; améliorer le rendement de la production et l'efficacité de la répartition de tous les produits alimentaires et agricoles; améliorer la condition des populations rurales; et, ainsi, contribuer à l'expansion de l'économie mondiale et libérer l'humanité de la faim.

4. La FAO est l'une des plus grandes institutions spécialisées des Nations Unies, qui couvre la population mondiale à travers 5 bureaux régionaux, 10 bureaux sous-régionaux, 6 bureaux de liaison, 8 bureaux de liaison et de partenariat, et 144 bureaux de pays. Elle emploie plus de 14 000 personnes, en grande majorité en dehors du siège (dont plus de 3 000 fonctionnaires), et dispose d'un budget de 3,2 milliards de dollars pour l'exercice biennal 2022-2023. Les activités de la FAO suivent les orientations de son Cadre stratégique 2022-2031, qui a été approuvé par la Conférence à sa 41<sup>e</sup> session en 2021.

5. Le Cadre stratégique a pour objectif d'appuyer le Programme de développement durable à l'horizon 2030 en facilitant la transition vers des systèmes agroalimentaires plus efficaces, plus inclusifs, plus résilients et plus durables, et s'emploie à promouvoir les «quatre améliorations» (en matière de production, de nutrition, d'environnement et de conditions de vie), en ne laissant personne de côté. Le Cadre stratégique décrit la manière dont la FAO entend contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable et, plus précisément, des objectifs 1 (Élimination de la pauvreté), 2 (Élimination de la faim) et 10 (Réduction des inégalités). Il est également au centre des mesures et des décisions prises en matière de gestion et d'administration.

### B. Objectifs, portée et impact visé

6. L'objectif général de l'examen est d'évaluer les pratiques de gestion et le cadre administratif de la FAO. Les inspecteurs étudient principalement les domaines suivants: la gouvernance et la direction; la structure organisationnelle; la gestion budgétaire et financière; la gestion des ressources humaines et l'administration; les technologies de l'information et de la communication; et la gestion des risques, les contrôles internes et la surveillance.

7. Le cadre financier de la FAO a été évalué, notamment la structure de ses ressources, les processus budgétaires, la mobilisation des ressources et la conformité aux règles financières et aux réglementations, ainsi que les difficultés liées à la gestion intégrée des ressources provenant de différentes sources, en particulier des contributions ordinaires et des contributions volontaires. Dans le domaine de la gestion des ressources humaines et de l'administration, l'examen a notamment porté sur les aspects suivants: le regroupement des

<sup>1</sup> Voir A/77/34.

services administratifs; les modalités de travail flexibles ou nouvelles; la composition des effectifs; les pratiques de recrutement/nomination; les arrangements contractuels; la répartition des classes de postes; la représentation géographique et l'équilibre femmes-hommes; la gestion des performances du personnel; les plans de mobilité et de rotation; la planification de la relève; les relations entre le personnel et la direction; la communication; et le déroulement des carrières.

8. En ce qui concerne les technologies de l'information et de la communication (TIC), les inspecteurs se sont penchés, entre autres, sur les stratégies et les systèmes, notamment le progiciel de gestion intégré ainsi que la sécurité et la protection des données.

9. Dans le cadre de l'examen, les inspecteurs ont analysé le cadre général de décision sur la gestion des risques, les contrôles internes et la surveillance, notamment concernant le Bureau de l'Inspecteur général, le Bureau de l'évaluation, le Bureau de la médiation, le Bureau de la déontologie et le Commissaire aux comptes, ainsi que les constatations, conclusions et recommandations formulées par les organes de surveillance internes et externes, y compris le CCI.

10. L'impact visé par l'examen est de gagner en efficacité et en efficience dans l'exécution des mandats confiés et la réalisation des objectifs définis par l'Organisation. L'équipe d'examen a étudié et évalué de nombreux aspects de l'Organisation, mais seuls les points qui méritent de faire l'objet de recommandations ou d'être mentionnés ont été inclus dans le présent rapport. Ce dernier ne s'étend pas aux activités programmatiques de la FAO. Elles ont néanmoins été couvertes dans la mesure nécessaire pour comprendre les procédures et processus de gestion et d'administration et évaluer leur caractère approprié.

## **C. Méthodologie**

11. Conformément aux normes internes et aux procédures de fonctionnement du CCI, les inspecteurs ont employé un ensemble de méthodes de collecte de données qualitatives et quantitatives provenant de diverses sources pour assurer la cohérence, la validité et la fiabilité de leurs constats. L'équipe d'examen a suivi une approche collaborative avec ses parties prenantes, les invitant à formuler observations et suggestions pendant le processus d'examen.

### **1. Étude documentaire**

12. Une étude documentaire des Textes fondamentaux et une analyse des documents de la Conférence, du Conseil et de ses comités, des recommandations de ses organes de surveillance, ainsi que des règlements et cadres internes, des manuels des politiques et procédures et d'autres documents internes et statistiques pertinents, ont été réalisées.

### **2. Questionnaires et demandes d'information et de données**

13. Un questionnaire a été transmis à la direction de haut niveau de la FAO, couvrant huit domaines: la gouvernance et la direction (structure organisationnelle); la gestion budgétaire et financière; la gestion des ressources humaines et l'administration; la gestion des TIC; la gestion des risques; les contrôles internes et la surveillance; et les partenariats et la collaboration interorganisations. Des questionnaires complémentaires contenant 37 questions ont été envoyés durant l'examen afin de recueillir des éclaircissements et des informations complémentaires.

### **3. Enquêtes**

14. Deux enquêtes distinctes en ligne ont été administrées: l'une auprès des membres du Conseil et de ses comités, l'autre auprès du personnel de la FAO.

15. Dans l'enquête menée auprès des membres du Conseil et de ses comités, les États membres ont été invités à donner leur avis général sur les stratégies de gestion et d'administration poursuivies par la direction de haut niveau de la FAO. Le taux de réponse des États membres a été très faible, puisque seulement 11 sur 61 membres possibles ont répondu à l'enquête (18 pour cent des membres, dont 67 pour cent appartiennent à une région).

16. L'enquête menée auprès du personnel a porté sur l'environnement de travail, la direction, la structure organisationnelle, l'appui administratif, les ressources humaines, les relations entre le personnel et la direction, le partage des connaissances, les TIC, la gestion des risques, et les fonctions de surveillance et d'évaluation. Un total de 1 446 réponses ont été reçues à cette enquête, soit environ 10 pour cent des effectifs de l'Organisation. Le taux de réponse minimale pourrait s'expliquer par le faible niveau de participation du personnel hors fonctionnaires, qui représente 78 pour cent des effectifs de la FAO.

#### **4. Entretiens**

17. Entre juillet et septembre 2023, l'équipe d'examen a réalisé 51 entretiens en face à face (dont deux groupes de discussion), 18 entretiens à distance et 5 réunions avec des groupes régionaux au siège de la FAO à Rome, dans deux bureaux régionaux, au Centre des services communs et dans les bureaux de liaison de New York et Genève.

18. L'équipe d'examen a mené des entretiens avec la direction de haut niveau de la FAO, à savoir le Directeur général, l'Équipe de direction centrale, les chefs des bureaux de surveillance (le Bureau de l'Inspecteur général et le Bureau de l'évaluation), la responsable du Bureau de la déontologie, la Médiatrice, les chefs des bureaux rendant directement compte au Directeur général (le Bureau juridique, le Bureau de la stratégie, du programme et du budget et le Bureau des objectifs de développement durable), les directeurs de différents bureaux et divisions et d'autres fonctionnaires, y compris des représentants du personnel. Des entretiens ont également été organisés avec le Président indépendant du Conseil, les présidents des comités du Conseil (le Comité financier, le Comité du Programme et le Comité des questions constitutionnelles et juridiques), les groupes régionaux, le Président du Comité consultatif de contrôle et un représentant du Commissaire aux comptes.

#### **5. Visites sur place**

19. L'équipe d'examen s'est rendue au siège de la FAO à Rome en juillet 2023 ainsi que sur deux autres sites: le Bureau régional pour l'Afrique à Accra et le Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale à Budapest, en juillet et août 2023, respectivement.

20. L'équipe d'examen a sélectionné les deux bureaux régionaux d'après leur profil financier et opérationnel. La proximité géographique des deux bureaux et les ressources accessibles au CCI ont été des facteurs déterminants pour les choisir comme études de cas.

### **D. Processus interne**

21. Conformément aux dispositions de l'article 11, paragraphe 2 du Statut du Corps commun d'inspection, le présent rapport a été finalisé après consultations entre les inspecteurs de façon que ses conclusions et recommandations soient soumises au jugement collectif du CCI.

22. Les informations et les avis recueillis ont tous été traités dans le respect de la confidentialité, conformément à l'usage au CCI. Le rapport reflète avant tout les réponses agrégées et, lorsque des citations sont fournies à titre d'illustration, les sources ne sont jamais divulguées.

### **E. Limitations**

23. Bien que la FAO ait une large présence locale, pour des raisons budgétaires et de ressources humaines limitées, l'équipe d'examen n'a pas été en mesure de se rendre dans des bureaux sous-régionaux et des bureaux de pays, à l'exception de ceux coïncidant avec les bureaux régionaux visités.

## **F. Remerciements**

24. Les inspecteurs tiennent à remercier la direction de haut niveau et les principales parties prenantes de la FAO pour leur entière coopération à la préparation de l'examen et, en particulier, le point focal de la FAO et les personnes qui ont fourni des réponses écrites, participé aux entretiens et/ou aux enquêtes et qui ont bien voulu partager leurs connaissances et donner leur avis.

## II. Gouvernance et direction

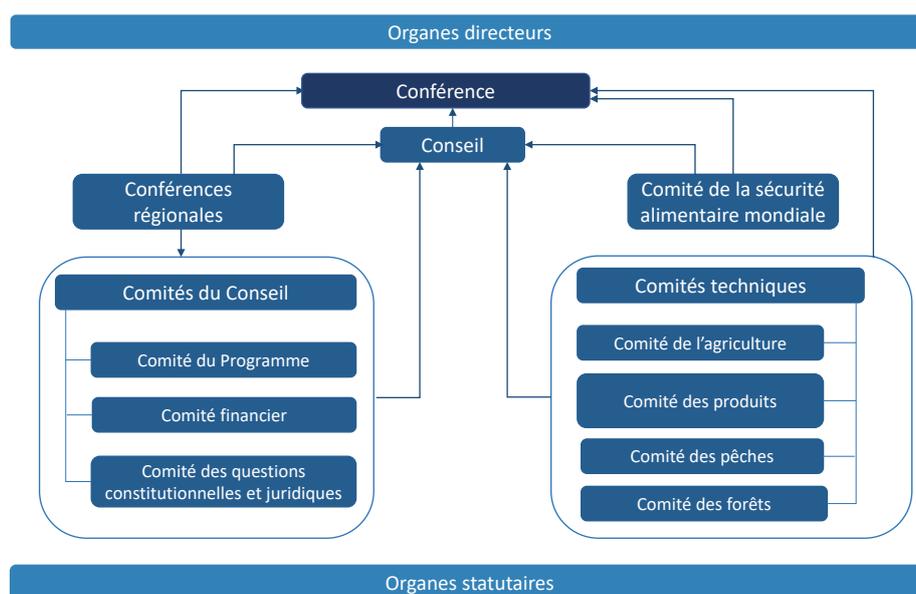
### A. Structure de gouvernance

#### 1. Organes délibérants et organes directeurs

25. Comme toute organisation dirigée par ses membres, la FAO dépend du fonctionnement efficace et efficient de ses organes directeurs. La composition et le fonctionnement de la structure de gouvernance revêtent donc une importance cruciale.

26. La structure de gouvernance de la FAO est composée de sept éléments: la Conférence<sup>2</sup>, le Conseil<sup>3</sup>, les conférences régionales<sup>4</sup>, les comités du Conseil<sup>5</sup>, les comités techniques<sup>6</sup>, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale<sup>7</sup> et les organes statutaires<sup>8</sup>, qui ont des obligations de rapport claires et des fonctions bien définies, conduisant tous au principal organe délibérant, la Conférence, laquelle siège tous les deux ans et est chargée de définir les stratégies et d'approuver le budget, ainsi que de formuler des recommandations aux États membres et aux membres associés sur les questions en rapport avec l'alimentation et l'agriculture (on trouvera à l'annexe I un schéma complet des processus de gouvernance et de surveillance sous l'angle des obligations de rapport). Dans le cadre du présent examen, les inspecteurs se sont intéressés principalement au Conseil et à ses comités, sans étudier de façon approfondie la Conférence, les conférences régionales, les comités techniques ni les organes statutaires.

Figure I  
Structure de gouvernance de la FAO



Source: Site web de la FAO.

<sup>2</sup> Article 3 de l'Acte constitutif de la FAO; et articles 1 à 21 du Règlement général de l'Organisation.

<sup>3</sup> Article 5 de l'Acte constitutif de la FAO; et articles 22 à 36 du Règlement général de l'Organisation.

<sup>4</sup> Article 4, paragraphe 6 de l'Acte constitutif.

<sup>5</sup> Article 5, paragraphe 6, alinéa a de l'Acte constitutif.

<sup>6</sup> Article 5, paragraphe 6, alinéa b de l'Acte constitutif.

<sup>7</sup> Article 3, paragraphe 9 de l'Acte constitutif.

<sup>8</sup> Résolution 12/79 de la Conférence de la FAO. Les organes statutaires actuels couvrent les sujets suivants: l'agriculture, la production et la santé animales, les produits et le commerce international, les pêches, les politiques alimentaires et la nutrition, les forêts, les ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture, la mise en valeur des terres et des eaux, la production végétale et la protection des plantes, et les statistiques.

27. Le Conseil, sous la direction de son Président indépendant, est assisté par les trois comités du Conseil (le Comité du Programme, le Comité financier et le Comité des questions constitutionnelles et juridiques). Il dispose des pouvoirs décisionnels nécessaires pour permettre à l'Organisation de fonctionner correctement pendant la période où la Conférence ne siège pas. Ainsi, la composition du Conseil et, en particulier, celle de ses comités, revêt une immense importance pour maintenir un niveau suffisant de supervision et de surveillance des organes directeurs.

28. La question de la composition et du fonctionnement des comités du Conseil a été examinée pendant les enquêtes en ligne et les entretiens et, bien qu'aucune inquiétude particulière n'ait été exprimée s'agissant de la capacité des comités à s'acquitter de leurs responsabilités, le problème des qualifications des candidats a été soulevé (on trouvera à l'annexe II un schéma complet des processus de gouvernance et de surveillance sous l'angle des élections et des nominations). En 2014, le Bureau de l'évaluation a formulé une recommandation<sup>9</sup> sur ce point, et les documents les plus récents en rapport avec l'élection des membres des comités du Conseil montrent que les États membres ne communiquent pas tous des informations adéquates sur les qualifications de leurs candidats comme le prévoient les Textes fondamentaux<sup>10</sup>, révélant ainsi une faiblesse dans le fonctionnement des comités. Dans le cas du Comité financier, il conviendrait de privilégier le recrutement d'experts possédant des compétences et une expérience reconnues dans les affaires financières au niveau international.

**29. Les inspecteurs, tout en reconnaissant le droit des États membres de choisir leurs propres candidats, invitent instamment le Conseil à les encourager à fournir des informations détaillées sur les qualifications des candidats aux comités du Conseil et à faire tout leur possible pour présenter des candidats possédant une expérience appropriée, conformément aux dispositions des Textes fondamentaux.**

## 2. Cadre de gouvernance et textes à l'appui

30. Le cadre juridique de la FAO est rassemblé dans un document unique intitulé «Textes fondamentaux» (volumes I et II), qui contient l'Acte constitutif, le Règlement général de l'Organisation, le Règlement financier, les règlements intérieurs des organes directeurs et d'autres documents pertinents.

31. Si les Textes fondamentaux fournissent le cadre, le Manuel administratif, composé de sept chapitres<sup>11</sup>, énonce les fonctions et responsabilités et régit le fonctionnement de l'Organisation. Il est complété par le Guide administratif, qui fournit des lignes directrices opérationnelles.

32. À l'issue de leur examen du Manuel administratif, les inspecteurs ont indiqué que certains de ses chapitres avaient besoin d'être actualisés, ce qui a été corroboré par les entretiens réalisés dans les bureaux régionaux et par les réponses à l'enquête menée auprès du personnel. **Les inspecteurs incitent vivement le Directeur général à procéder à un réexamen du Manuel administratif afin de tenir compte des changements mis en œuvre par l'Organisation.**

33. De plus, l'équipe d'examen n'ayant pas pu évaluer le périmètre plus large des nouvelles méthodes de travail introduites ces dernières années, la faisabilité d'une analyse coût-avantages complète des réformes à réaliser en 2025 a été évoquée avec la direction de haut niveau de la FAO. **Les inspecteurs encouragent le Conseil à étudier la possibilité d'élargir le périmètre de l'examen 2025 du Cadre stratégique afin d'inclure une évaluation des nouvelles méthodes de travail.**

<sup>9</sup> FAO, «Examen indépendant des réformes de la gouvernance», CL 150/9, recommandation 9.

<sup>10</sup> Articles 26, 27 et 34 du Règlement général de l'Organisation, relatifs au Comité du Programme, au Comité financier et au Comité des questions constitutionnelles et juridiques, respectivement.

<sup>11</sup> Chapitres du Manuel administratif: Organisation; Finance; Personnel; Voyages; Biens et services; Communications et dossiers; et Modalités opérationnelles.

## B. Direction

### 1. Planification stratégique

34. Comme énoncé dans les Textes fondamentaux<sup>12</sup>, les activités de la FAO doivent être guidées par un Cadre stratégique, qui peut couvrir une période de 10 à 15 ans mais devrait être révisé tous les 4 ans. Le Cadre stratégique est l'aboutissement de vastes consultations organisées au sein de l'Organisation ainsi qu'avec les parties concernées et les États membres, qui – par le biais du Conseil, des comités du Conseil, des comités techniques, des conférences régionales et, en bout de chaîne, de la Conférence – s'approprient la ligne de conduite définie pour l'Organisation pour la période choisie.

35. Le Cadre stratégique actuel, qui s'étend sur 10 années de 2022 à 2031, place le Programme 2030 et les objectifs de développement durable au centre des actions à mener par la FAO. Il traduit les cibles visées en quatre domaines d'intervention (améliorations en matière de production, de nutrition, d'environnement et de conditions de vie), en ne laissant personne de côté. Ces domaines d'intervention sont divisés en 20 domaines prioritaires du Programme qui sont liés aux cibles et indicateurs des objectifs de développement durable, permettant de passer des objectifs stratégiques à des résultats attendus clairs. Comme indiqué par la FAO, «[e]n plaçant le Programme 2030 et les ODD [objectifs de développement durable] au centre du Cadre stratégique, la FAO adopte, au lieu de cibles et d'indicateurs différenciés, un langage commun qui lui permet de définir les cibles qu'elle est chargée d'atteindre et les résultats correspondants à tous les niveaux de l'Organisation»<sup>13</sup>.

36. Le Cadre stratégique constitue la feuille de route de l'Organisation. La vision que la direction et les États membres ont de la voie à suivre doit être clairement comprise et facile à traduire en cibles, activités et indicateurs. Cela n'est possible qu'en œuvrant à la réalisation des objectifs mondiaux<sup>14</sup> et en exploitant pleinement les attributs élémentaires et les fonctions centrales de la FAO.

37. Le rôle de la FAO dans la réalisation des objectifs de développement durable devrait en principe être défini plus précisément durant l'examen du Cadre stratégique prévu en 2025, où les cinq dimensions clés et les cinq points d'entrée essentiels exposés dans le manifeste du Directeur général<sup>15</sup> seront passés en revue, puisque les dimensions clés concernent les quatre accélérateurs transversaux et donc les «quatre améliorations», et les cinq points d'entrée influent directement sur les domaines prioritaires du Programme.

38. Les inspecteurs félicitent le Directeur général pour la vision claire énoncée dans le Cadre stratégique 2022-2031 et encouragent le Conseil, dans l'exercice de son rôle de surveillance, à veiller à ce que l'Organisation reste en bonne voie vers la concrétisation des objectifs de développement durable.

### 2. Partenariats et collaboration interorganisations

39. Durant le biennium 2020-2021, 48 partenariats stratégiques avec des acteurs non étatiques et des organismes des Nations Unies ont contribué aux programmes stratégiques de la FAO et à la concrétisation des objectifs de développement durable, notamment l'initiative Main dans la main ainsi que le Programme FAO d'intervention et de redressement dans le contexte de la pandémie de maladie à coronavirus (covid-19). Au sein du système des Nations Unies, la FAO a conclu neuf nouveaux partenariats et facilité, dirigé ou codirigé cinq

<sup>12</sup> Résolution 10/2009 de la Conférence de la FAO, par. 1 a.

<sup>13</sup> Cadre stratégique 2022-2031, par. 54.

<sup>14</sup> Les trois objectifs mondiaux des membres sont: a) éliminer la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition et bâtir progressivement un monde offrant à tous la possibilité de disposer à tout moment d'une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires et de mener ainsi une vie saine et active; b) éliminer la pauvreté et favoriser le progrès social et économique pour tous en augmentant la production alimentaire, en favorisant le développement rural et en promouvant des moyens d'existence durables; et c) gérer et utiliser de manière durable les ressources naturelles, y compris la terre, l'eau, l'air, le climat et les ressources génétiques, pour le bien des générations présentes et futures (Cadre stratégique 2022-2031, par. 48).

<sup>15</sup> Directeur général de la FAO, «De la vision à l'action: bâtir une FAO moderne en phase avec ses compétences clés» (2023).

grandes actions de sensibilisation pour renforcer les synergies et prendre en compte de manière systématique les stratégies et les politiques des Nations Unies. En partenariat avec les organismes ayant leur siège à Rome, la FAO a collaboré avec le Programme conjoint au Sahel en réponse aux défis de la covid-19, des conflits et du changement climatique. La FAO a également noué des partenariats avec 40 établissements universitaires et institutions de recherche afin de mettre au point des outils et des plateformes innovants de surveillance et d'alerte rapide concernant les ravageurs et les maladies, de modélisation prédictive par satellite, de renforcement des capacités en matière d'agriculture durable, et d'apporter un appui technique dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la nutrition, de la gestion durable des ressources, de la restauration des paysages et de la pêche artisanale. Les partenariats conclus avec des organisations de la société civile ont ouvert la voie à une programmation tenant davantage compte des conflits, à des programmes d'investissements responsables dans l'agriculture, et à un appui en faveur de la résilience des systèmes agroalimentaires face au climat<sup>16</sup>.

40. La FAO entretient des relations programmatiques étroites avec le Programme alimentaire mondial et le Fonds international de développement agricole, qui ont leur siège à Rome, dans la mesure où leurs activités respectives coïncident avec celles de la FAO dans des domaines tels que la nutrition et la sécurité alimentaire. Les plans et les activités de collaboration relatifs aux services internes de ces organismes des Nations Unies au niveau des sièges couvrent certains services administratifs comme la gestion des installations; la copie, le courrier et l'impression; la sécurité et la sûreté; les voyages, les hébergements et les visas; le parc (véhicules légers/transport); les activités relatives au respect de l'environnement; les services d'achat; les services de soins de santé et de bien-être; le Centre des services communs; le développement et la maintenance des applications; les infrastructures pour les TIC; les services de TIC; les télécommunications; la politique de gestion des ressources humaines et des conditions d'emploi; la dotation en personnel et le recrutement; le perfectionnement du personnel; et la sécurité sociale du personnel<sup>17</sup>.

41. Au cours de l'examen, la direction de haut niveau a indiqué qu'un rapport<sup>18</sup> était en passe d'être finalisé sur l'étude de faisabilité menée récemment sur le regroupement des services administratifs des organismes ayant leur siège à Rome. Les inspecteurs comptent bien que les résultats de l'étude seront communiqués rapidement aux États membres.

42. La collaboration interorganisations est particulièrement importante pour atteindre les objectifs de développement durable. Comme l'a indiqué la FAO en réponse au questionnaire institutionnel, «globalement, si l'on considère l'ensemble du mandat de la FAO dans différents secteurs et par rapport aux objectifs de développement durable, il existe de nombreux domaines de recouvrement, de synergie et d'interdépendance avec d'autres institutions des Nations Unies. Pour faire face aux défis sans précédent auxquels le monde est aujourd'hui confronté, la FAO s'engage dans une nouvelle démarche de partenariats au sein des Nations Unies visant à assurer la transformation vers des systèmes agroalimentaires plus efficaces, plus inclusifs, plus résilients et plus durables». La FAO continue de travailler avec l'Organisation mondiale de la Santé sur le Codex Alimentarius, avec le Programme des Nations Unies pour le développement sur la pauvreté et la sécurité alimentaire, avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance sur la nutrition et la sécurité alimentaire des enfants, et avec le Fonds des Nations Unies pour la population sur la sécurité alimentaire, la nutrition des femmes enceintes et l'égalité des genres dans l'agriculture, pour ne citer que quelques exemples.

43. Dans son rapport annuel pour 2022 sur la mobilisation du secteur privé, la FAO indique que les relations avec le secteur privé sont la plupart du temps des collaborations informelles (90 pour cent du portefeuille), les partenariats officiels représentant les 10 pour cent restants. La mise en œuvre de la Stratégie de la FAO relative à la mobilisation du secteur privé 2021-2025 se traduisait fin 2022 par un total de 44 collaborations officielles actives,

<sup>16</sup> FAO, «Rapport sur l'exécution du Programme 2020-2021» (Rome, 2022), par. 146.

<sup>17</sup> FAO, «Rapport de situation sur la collaboration entre les organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome», CL 171/13, annexe 1 (données détaillées relatives aux services internes conjoints).

<sup>18</sup> FAO, «Étude de faisabilité sur l'intégration des services administratifs des organisations ayant leur siège à Rome», JM 2023.1/2.

contre 40 en 2021, dont 28 formalisées par des protocoles d'accord, 14 par des déclarations d'intention et 2 par des échanges de lettres.

### 3. Fonctions de déontologie et de médiation

44. Le Directeur général a donné le ton à la FAO en faisant de la conduite éthique et du bien-être du personnel une priorité, soulignant l'importance des fonctions de déontologie et de médiation au sein de l'Organisation.

45. Ces 15 dernières années, les fonctions de déontologie et de médiation ont connu des évolutions à la FAO. Un Bureau de l'éthique a tout d'abord été créé en 2009, puis un Comité de l'éthique en 2012. En 2014, les deux fonctions ont été renforcées par la création d'un poste de médiateur/chargé des questions d'éthique au Bureau juridique, de classe D-1. Enfin, en 2019, le poste a été divisé en deux postes distincts et indépendants, à savoir le déontologue et le médiateur. Ces deux postes sont de classe P-5.

46. Malgré l'amélioration apportée par la séparation des fonctions, les inspecteurs ont quelques craintes concernant les responsabilités, l'indépendance fonctionnelle et les indicateurs de performance.

47. S'agissant des responsabilités, dans le cas du Bureau de la déontologie, le Plan d'action 2023 de la FAO sur les risques de l'Organisation considère le non-respect des normes éthiques comme un risque majeur, dont les principales causes sont les suivantes: manque de connaissances du personnel de la FAO sur les normes éthiques et les responsabilités fiduciaires; insuffisance des politiques, procédures et outils en matière de prévention, détection, gestion et signalement des actes d'exploitation et d'abus sexuels; insuffisance des processus et mécanismes de prévention, détection, investigation et signalement des comportements de fraude et de corruption, des actes de harcèlement ou de harcèlement sexuel et des abus de pouvoir; insuffisance du soutien apporté aux personnes concernées par des abus et des actes de harcèlement ou de harcèlement sexuel afin d'encourager les signalements. Le Plan d'action ne mentionne toutefois pas le Bureau de la déontologie en quelque qualité que ce soit. Il convient également de noter qu'en 2022, le poste de point de contact pour la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles a été transféré au Bureau des urgences et de la résilience. Cette situation interroge quant à l'intégration du Bureau de la déontologie avec les autres fonctions de gestion et quant à la reconnaissance de son rôle essentiel dans la résolution des problèmes déontologiques, tandis que le rôle du Bureau de la médiation se limite à «aider à résoudre les différends sur le lieu de travail et à appuyer les activités menées par la FAO pour promouvoir un climat de travail harmonieux, en fournissant des conseils confidentiels et impartiaux à toute personne pouvant rencontrer un problème d'ordre professionnel dans le cadre de ses fonctions au sein de l'Organisation»<sup>19</sup>.

48. Sur le plan de l'indépendance, même si les deux bureaux ont confirmé qu'actuellement, ils opéraient en toute indépendance, il a été noté que rien ne garantissait le maintien de cette situation. Les inspecteurs ont constaté que la durée du contrat des chefs des deux bureaux était de deux ans au lieu des cinq ans habituellement fixés pour ce type de poste dans d'autres organisations, ce qui pourrait de facto influencer sur leur indépendance. La question de l'indépendance et des arrangements contractuels de la fonction de déontologie a été soulevée par le CCI dans son examen de la fonction de déontologie dans le système des Nations Unies<sup>20</sup>. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait contribuer à la diffusion des bonnes pratiques relatives aux fonctions de déontologie et de médiation.

<sup>19</sup> FAO, *Plan à moyen terme (révisé) 2022-2025 et Programme de travail et budget 2024-2025 présentés par le Directeur général*, C 2023/3 (Rome, 2023), par. 223.

<sup>20</sup> JIU/REP/2021/5, recommandation 1.

**Recommandation 1**

**Le Directeur général devrait veiller à ce que, au plus tard à la fin de l'année 2024, les arrangements contractuels applicables aux chefs du Bureau de la déontologie et du Bureau de la médiation soient alignés sur les meilleures pratiques, afin de renforcer leur indépendance.**

49. Par ailleurs, les grandes priorités ne sont pas traduites en indicateurs de performance clés, ce qui donne peu de possibilités d'évaluer la manière dont les fonctions de déontologie et de médiation influent sur l'environnement de travail de la FAO. Les indicateurs existants portent uniquement sur des réalisations telles que les cours de formation ou le nombre d'examens effectués dans un intervalle de temps donné et ne visent pas à mesurer les effets produits, comme la conformité aux politiques, procédures et pratiques relatives aux règles déontologiques énoncées dans les Normes de conduite de la fonction publique internationale, ou l'efficacité des activités de médiation et de conciliation du Médiateur.

50. Afin de mieux quantifier l'efficacité des actions menées par la FAO pour instaurer une culture plus éthique et un environnement de travail harmonieux, le Bureau de la déontologie et le Bureau de la médiation pourraient réfléchir aux domaines mis en avant dans leurs rapports annuels<sup>21</sup> afin d'élaborer des indicateurs de performance clés plus orientés sur les résultats. Les deux bureaux gagneraient à utiliser des notes de satisfaction sur l'exécution de leurs mandats, établies à partir d'enquêtes normalisées régulières<sup>22</sup>.

51. Il convient de noter en outre que, d'après les chiffres fournis par le Bureau de l'Inspecteur général pour la période 2018-2022, il y a eu un cas avéré d'exploitation et d'atteintes sexuelles, que le nombre de cas avérés de fraude a fluctué entre 8 et 17 par an, soit une moyenne de 12 à 13, et que ces chiffres ne sont pas pris en compte dans l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des politiques suivies en matière de comportement éthique.

52. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait contribuer à l'efficacité des fonctions de déontologie et de médiation.

**Recommandation 2**

**Le Directeur général devrait veiller à ce que le Bureau de la déontologie et le Bureau de la médiation établissent des indicateurs de performance clés quantifiant mieux les résultats obtenus dans les prochains projets de plan à moyen terme et de programme de travail et budget qui seront soumis en 2025.**

<sup>21</sup> Dans son rapport annuel 2022, le Bureau de la déontologie mentionne les domaines suivants: égalité et équité entre les sexes, sécurité psychologique et culture encourageant la prise de parole, protection contre les représailles, activités extérieures et activités menées à titre officiel, comportement sexuel inconvenant, conflits d'intérêts concernant l'Organisation, prise de décisions fondées sur l'éthique, et renforcement d'une culture de la responsabilité à la FAO. Les indicateurs possibles comprennent, par exemple: l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, la sécurité des contrats, l'accès aux mécanismes de justice interne, les demandes de participation à des activités extérieures, et les cas de conflit d'intérêts. Dans son rapport annuel 2022, le Bureau de la médiation évoque les questions de neutralité, d'impartialité, de confidentialité et d'informalité.

<sup>22</sup> L'enquête peut couvrir des sujets tels que la culture de la parole, les représailles, le harcèlement, les comportements sexuels inconvenants, la discrimination, le fait d'assumer des décisions éthiques, la sécurité psychologique et les sujets liés au mandat du Bureau de la médiation.

### III. Structure organisationnelle

#### A. Organigramme et lignes hiérarchiques

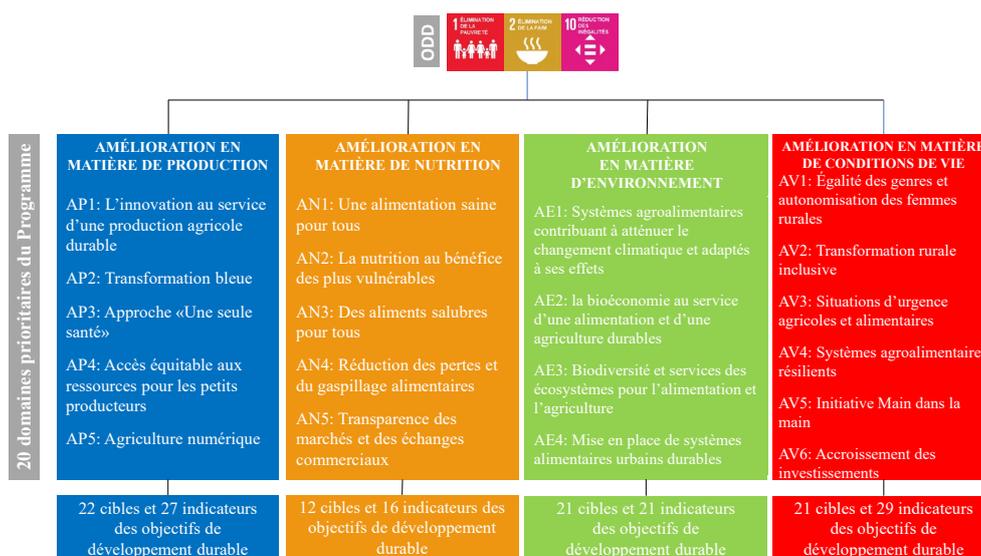
##### 1. Organigramme

53. La direction de haut niveau de la FAO se compose du Directeur général, de l'Équipe de direction centrale (les trois directeurs généraux adjoints, l'Économiste en chef, le Scientifique en chef et le Directeur du Cabinet), des chefs des trois bureaux de haut niveau, des six bureaux transversaux et des 20 divisions réparties en quatre axes de travail, et des sous-directeurs généraux.

54. Depuis 2019, plusieurs changements sont intervenus dans la structure de l'Organisation. Les plus importants sont la réduction du nombre de postes de sous-directeurs généraux (passé de 13 à 9) et la création des postes d'économiste en chef et de scientifique en chef, d'un bureau consacré aux objectifs de développement durable et d'un autre consacré à l'innovation. Les changements sont en phase avec les priorités définies dans le Cadre stratégique 2022-2031 de la FAO et ont un lien clair avec la manière dont l'Organisation entend appuyer le Programme 2030 par la transformation des systèmes agroalimentaires afin d'apporter des améliorations en matière de production, de nutrition, d'environnement et de conditions de vie. Les changements ont aussi pour but de rendre l'Organisation plus modulaire, flexible et agile.

Figure II

#### Liens entre les objectifs de développement durable et les objectifs de la FAO



Source: CCI, à partir des informations contenues dans le Plan à moyen terme (révisé) 2022-2025.

55. L'organigramme de la FAO ne se présente pas sous la forme d'un organigramme classique dans lequel la structure et les lignes hiérarchiques sont clairement représentées. Il n'y a pas d'indication claire des domaines et de l'étendue des responsabilités, tant directes qu'indirectes, de l'Équipe de direction centrale, tels que déterminés par les doubles lignes hiérarchiques.

56. Par exemple, l'étendue des responsabilités dévolues au nouveau poste d'économiste en chef est comparable à celle d'un directeur général adjoint (comme le montre le tableau I). L'organigramme actuel ne permet pas de s'en rendre compte. En revanche, si l'on considère les doubles lignes hiérarchiques, le rôle de l'économiste en chef dans l'Organisation devient clairement plus important.

57. Les inspecteurs estiment que, pour maintenir le système des doubles lignes hiérarchiques et rendre plus compréhensible la structure de l'Organisation, il conviendrait d'éviter des intitulés généraux pour les postes comme celui de directeur général adjoint et de

sous-directeur général, et d'indiquer plus clairement les responsabilités de chacun, afin que ces responsabilités soient associées au poste et non à une personne. Par conséquent, **les inspecteurs encouragent le Directeur général à donner des intitulés clairs aux postes, en particulier en ce qui concerne l'Équipe de direction centrale, et à les indiquer dans l'organigramme.**

## 2. Lignes hiérarchiques

58. Lorsque l'on examine la structure de direction de la FAO, il est frappant de constater qu'aucune ligne hiérarchique visible n'apparaît. Les doubles lignes hiérarchiques entre chaque membre de la direction de haut niveau et de l'Équipe de direction centrale, A correspondant au rôle principal et B à la fonction secondaire et complémentaire, assurent la transparence et permettent, selon la FAO, une plus grande collaboration intersectorielle.

Tableau I

### Nombre d'unités sous la responsabilité de chaque membre de l'Équipe de direction centrale, selon le système des doubles lignes hiérarchiques

| Équipe de direction centrale |           | Directeur général adjoint A<br>(anciennement DGA [Opérations]) | Directeur général adjoint B<br>(anciennement DGA [Programmes]) | Directeur général adjoint C<br>(anciennement DGA [Développement]) | Économiste en chef | Scientifique en chef | Directeur du Cabinet |
|------------------------------|-----------|--|--|---|--------------------|----------------------|----------------------|
| Ligne hiérarchique A         | Bureaux   | 4  | 0  | 1   | 3                  | 1                    | 2                    |
|                              | Centres   | 0  | 0  | 2   | 1                  | 0                    | 0                    |
|                              | Divisions | 3  | 5  | 4   | 6                  | 0                    | 0                    |
| <b>Total</b>                 |           | <b>7</b>   | <b>5</b>   | <b>7</b>  | <b>10</b>          | <b>1</b>             | <b>2</b>             |
| Ligne hiérarchique B         | Bureaux   | 7  | 5  | 2   | 3                  | 2                    | 3                    |
|                              | Centres   | 1  | 0  | 0   | 0                  | 2                    | 0                    |
|                              | Divisions | 2  | 4  | 1   | 2                  | 6                    | 0                    |

Source: CCI.

59. L'équipe d'examen ne connaissant pas cette méthode, une question sur le fonctionnement des doubles lignes hiérarchiques a été incluse dans tous les entretiens menés durant l'examen. Toutes les personnes interrogées ont répondu positivement, soulignant les avantages de l'introduction d'un tel système, par exemple l'élimination des silos, une meilleure circulation des informations, une responsabilité accrue, des interventions plus agiles, l'absence de perturbation du processus décisionnel et une plus grande continuité des opérations.

60. Comme l'a indiqué la FAO dans les réponses fournies à l'équipe d'examen par le biais du questionnaire institutionnel: «La mise en place des lignes hiérarchiques A et B a amélioré la surveillance conjointe des activités et renforcé les capacités de supervision dont disposent les hauts responsables. Elle est bien comprise par toutes les unités et reconnue comme un bon outil permettant de renforcer les contrôles internes et d'éviter les angles morts. Ces lignes hiérarchiques favorisent une direction collégiale de l'Organisation et de ses divisions, centres et bureaux, aussi bien au siège que dans les bureaux décentralisés.»<sup>23</sup>

## B. Présence hors siège

### 1. Décentralisation et délégation de pouvoirs

61. La question de la décentralisation et de la délégation de pouvoirs a été examinée dans le contexte de la présence de la FAO hors siège, en tenant compte des recommandations formulées dans l'examen de la gestion et de l'administration de la FAO réalisé par le CCI en 2002<sup>24</sup>, des recommandations acceptées issues de l'audit sur la structure de gouvernance et les capacités des bureaux décentralisés<sup>25</sup>, des dispositions figurant dans le Manuel

<sup>23</sup> Réponse donnée à la question 2.4 du questionnaire institutionnel «Les lignes hiérarchiques et les délégations de pouvoirs sont-elles bien comprises?».

<sup>24</sup> JIU/REP/2002/8, recommandations 4 et 7.

<sup>25</sup> FAO, «Rapport annuel de l'Inspecteur général – 2021 – Résumés des rapports d'audit publiés en 2021», FC 191/9.2, par. 35 à 37 (AUD0721).

administratif et des réponses fournies par le personnel dans le cadre des entretiens et de l'enquête en ligne.

62. En ce qui concerne la décentralisation, les inspecteurs reconnaissent qu'il faut du temps et des moyens pour mettre pleinement en œuvre les recommandations formulées à l'issue de l'audit susmentionné réalisé par le Bureau de l'Inspecteur général, au sujet, notamment, de l'élaboration d'une politique de décentralisation, de la délégation des pouvoirs et de l'affectation de ressources humaines et financières, et qu'un plan triennal a été adopté pour donner suite à ces recommandations. Cependant, pendant les visites de l'équipe d'examen sur les sites hors siège dans le cadre du présent examen, il a été noté que des mesures qui auraient dû être appliquées avant le 31 décembre 2022 n'avaient pas été totalement menées à bien, retardant les effets positifs escomptés.

**63. Les inspecteurs engagent vivement le Directeur général à réfléchir à l'adéquation des ressources allouées aux bureaux appropriés afin de permettre la bonne mise en œuvre du plan d'action décidé à la suite de l'audit sur la structure de gouvernance et les capacités des bureaux décentralisés et ils encouragent le Conseil à assurer un suivi annuel de l'exécution du plan.**

64. S'agissant de la délégation de pouvoirs, 40 pour cent des personnes ayant répondu à l'enquête en ligne auprès du personnel ont indiqué qu'elles jugeaient suffisant le niveau de délégation de pouvoirs de leurs bureaux, tandis que 19 pour cent le trouvaient insuffisant, les 41 pour cent restants étant neutres ou sans opinion. Les inspecteurs ont donc analysé plus attentivement les commentaires formulés par les répondants à cette enquête et constaté que de très nombreux commentaires évoquaient la nécessité d'étendre les délégations de pouvoirs aux bureaux locaux concernant les ressources humaines et les achats, en particulier dans les situations où les responsabilités étaient divisées entre le siège et les bureaux régionaux.

**65. Dans ce contexte, les inspecteurs proposent de réfléchir plus avant à la possibilité de déléguer davantage de pouvoirs aux bureaux régionaux une fois avéré que les fonctions peuvent être assurées en temps voulu à moindre risque, avec une obligation totale de rendre compte et des mécanismes appropriés de contrôle interne.**

## **2. Bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays**

66. Les fonctions et responsabilités des bureaux locaux ne sont pas précisées dans les Textes fondamentaux de la FAO. Elles figurent dans le Manuel administratif et sont mentionnées dans la Politique en matière de responsabilité. Dans le cadre de l'étude documentaire, les inspecteurs ont examiné le document «Bureaux décentralisés de la FAO: Quand la connaissance devient action»<sup>26</sup>. Ce dernier n'est pas un document officiel et ne contient qu'une vue d'ensemble des fonctions et de la couverture des bureaux régionaux et sous-régionaux, mais il donne davantage de détails sur les bureaux de pays et explique brièvement ce que font les bureaux de liaison et les bureaux de liaison et de partenariat. Il ne fournit pas d'indications claires sur les relations entre les bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays, ni ne fait aucune référence aux relations entre les bureaux de liaison et de liaison et de partenariat et le siège et/ou la représentation régionale.

67. Compte tenu de la croissance exponentielle des projets et des ressources extrabudgétaires ces 10 dernières années, chaque élément de la présence de la FAO hors siège doit être adapté à sa mission. Par conséquent, les fonctions, responsabilités et procédures opérationnelles des bureaux régionaux, sous-régionaux, de pays, de liaison et de liaison et de partenariat devraient être clairement définies et actualisées, afin qu'il soit possible non seulement de comprendre leurs rôles à l'intérieur de la structure organisationnelle, mais aussi de répondre aux exigences d'efficacité et d'efficience d'utilisation des ressources propres à satisfaire les États membres, les donateurs et les institutions financières.

68. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre à la FAO de gagner en efficacité sur le plan de sa présence hors siège.

<sup>26</sup> FAO, «Bureaux décentralisés de la FAO: Quand la connaissance devient action» (Rome, 2015).

**Recommandation 3**

**Le Conseil devrait présenter à la Conférence, à sa 44<sup>e</sup> session, une proposition sur les changements à apporter aux éléments des Textes fondamentaux concernant les fonctions et responsabilités des bureaux décentralisés.**

## IV. Gestion budgétaire et financière

### A. Questions budgétaires

#### 1. Modèle de financement et niveaux de financement

69. Le fonctionnement de la FAO repose sur un budget intégré instauré à la demande de ses membres depuis l'évaluation externe indépendante dont l'Organisation a fait l'objet en 2008 et le Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO (2009-2011), et la résolution 10/2009 de la Conférence; depuis, les procédures budgétaires sont restées inchangées sur le fond. Comme un certain nombre d'autres institutions spécialisées des Nations Unies, l'Organisation a évolué au fil des ans sur le plan de ses sources de financement: constituées autrefois exclusivement, ou principalement, des contributions ordinaires, elles sont dominées aujourd'hui par les ressources extrabudgétaires, dont la part va croissant.

70. Selon les informations communiquées par la direction de haut niveau de la FAO, le total des contributions volontaires annoncées (approuvées) a augmenté pour passer de 1 136 millions de dollars en 2018, 1 306 millions de dollars en 2019, 1 281 millions de dollars en 2020 et 1 420 millions de dollars en 2021, à 2 137 millions de dollars en 2022. Les contributions volontaires annoncées (approuvées) par les donateurs au cours de la période 2014-2022 ont augmenté dans tous les types de sources: de 69 pour cent pour les projets de développement, de 200 pour cent pour les urgences et les reconstructions, et de 600 pour cent pour les fonds verticaux en faveur du climat et de l'environnement. Les contributions reçues (liquidités) ont également progressé, passant de 1 181 millions de dollars en 2020 à 1 703 millions de dollars en 2022<sup>27</sup>.

71. D'un autre côté, le montant net des crédits ouverts au titre du budget du Programme de travail (ou Programme ordinaire) est demeuré au même niveau (1 005 635 000 dollars) pendant six exercices biennaux (2012-2023). La Conférence a augmenté ce montant uniquement pour l'exercice biennal 2024-2025, dans sa résolution 4/2023, pour le porter à 1 021 696 000 dollars. De ce fait, le ratio entre les financements extrabudgétaires (annoncés/approuvés) et les financements du Programme ordinaire s'établissait en 2022 à 4:1, ou 80:20 pour cent.

72. Conformément au Règlement financier, les budgets du Programme ordinaire sont révisés pour tenir compte des montants qui sont soit reportés de l'exercice biennal précédent, soit reportés à l'exercice biennal suivant au titre du Programme de coopération technique, des dépenses d'équipement ou des dépenses de sécurité. D'après la FAO, les budgets révisés du Programme ordinaire se sont élevés à 984 millions de dollars pour 2018-2019 et 1 000 millions de dollars pour 2020-2021, dont 980 millions de dollars et 996 millions de dollars ont été effectivement employés, respectivement, soit un taux de 99,6 pour cent pour chaque exercice biennal (qui a aussi entraîné la non-restitution des excédents de trésorerie).

#### 2. Formulation et présentation du budget

73. Les inspecteurs notent que les documents qui composent le Programme de travail et budget de la FAO ne contiennent pas d'informations sur la ventilation du budget par catégorie et poste de dépenses, pas de comparaison des objectifs budgétaires et des réalisations, pas de taux de vacance de poste, ni de tableau des effectifs montrant les postes occupés par classe jusqu'à l'unité la plus basse.

74. La direction de haut niveau de la FAO a indiqué que, depuis l'introduction du modèle de budget intégré, les documents de planification de l'Organisation avaient évolué pour tenir compte de la plus grande attention accordée par les membres aux résultats. Une moindre importance était donnée au détail des ressources (personnel et autres), certaines informations étant actuellement fournies dans la section sur les augmentations de coûts.

<sup>27</sup> FAO, «Situation financière de l'Organisation», FC 195/ 2, tableau 8.

75. Tout en comprenant ces observations, les inspecteurs estiment qu'il serait possible d'améliorer encore la transparence du budget et son appropriation par les États membres, ainsi que la précision de la budgétisation, en comparant les réalisations aux indicateurs de performance clés proposés, et en faisant en sorte qu'une occasion soit donnée aux membres de réfléchir aux moyens nécessaires pour atteindre les objectifs, concernant, par exemple, le recours à des consultants et les déplacements. Il pourrait aussi être utile d'appliquer pleinement les sous-alinéas ii et iii du paragraphe 1 c de la résolution 10/2009 de la Conférence, qui portent sur la quantification des coûts pour tous les résultats de l'Organisation et les engagements y relatifs et sur le calcul des augmentations de coûts et des gains d'efficacité prévus.

76. La mise en œuvre des recommandations suivantes devrait améliorer la transparence et la responsabilité de la direction de la FAO dans le cadre de la formulation du budget et renforcer l'appropriation de ce processus par les États membres.

#### **Recommandation 4**

**Le Conseil devrait demander au Directeur général de fournir, dans le projet de programme de travail et budget qui sera soumis pour 2026-2027, des informations sur la ventilation du budget par catégorie et poste de dépenses (au moins sous la forme d'un tableau) ainsi qu'un tableau des effectifs montrant la répartition des postes par classe, jusqu'à l'unité la plus basse.**

77. On trouvera dans le document WFP/EB.2/2022/5-A/1/Rev.1, annexe II, tableau A.II.2 un exemple du tableau budgétaire évoqué dans la recommandation 4.

#### **Recommandation 5**

**Le Conseil devrait demander au Directeur général de prévoir, dans le projet de programme de travail et budget qui sera soumis pour 2026-2027, d'ajouter une colonne supplémentaire aux tableaux budgétaires ainsi qu'aux tableaux annexés sur les indicateurs de performance clés (à savoir, l'annexe I sur le cadre de résultats actualisé) afin de montrer les chiffres réalisés durant l'année ou l'exercice biennal précédent pour lequel ces informations sont disponibles.**

78. Les inspecteurs ont demandé une comparaison des taux de vacance de poste budgétés et réels pour chaque année de 2018 à 2022, ce à quoi la FAO a répondu qu'elle ne budgétait pas les taux de vacance de poste mais appliquait un abattement pour délais de recrutement (un ajustement pour mouvements de personnel).

79. Les inspecteurs ont noté une révision à la baisse du budget du Programme ordinaire du fait de l'abattement pour délais de recrutement, à savoir: 10,6 millions de dollars pour 2018-2019, 13,4 millions de dollars pour 2020-2021 et 12,4 millions de dollars pour 2022-2023, soit 1,05, 1,13 et 1,24 pour cent du budget du Programme correspondant, respectivement<sup>28</sup>. En outre, si on le compare aux coûts de personnel réels (855,2 millions de dollars en 2020-2021)<sup>29</sup>, l'ajustement s'est élevé à 1,33 pour cent. Ce pourcentage est plusieurs fois inférieur aux taux de vacance de poste effectivement constatés ces dernières années, qui dépassent actuellement les 20 pour cent, comme cela est expliqué dans la section du présent rapport consacrée aux vacances de poste et aux recrutements.

80. En ce qui concerne les bonnes pratiques appliquées dans d'autres organisations, les inspecteurs ont rappelé que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires avait à plusieurs reprises exprimé l'avis, approuvé par l'Assemblée générale,

<sup>28</sup> FAO, «Méthode d'abattement pour délais de recrutement», FC 195/7 (Note d'information 1), tableau 4.

<sup>29</sup> FAO, «Comptes vérifiés – FAO 2021», C 2023/6A, par. 20.1.

qu'il convenait de s'employer à faire en sorte que les taux de vacance de poste proposés soient fondés, autant que possible, sur les taux réels<sup>30</sup>.

81. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait renforcer la transparence et la responsabilité de la direction de la FAO dans le cadre de la formulation du budget.

#### **Recommandation 6**

**Le Directeur général devrait proposer à titre expérimental, dans le projet de programme de travail et budget qui sera soumis pour 2026-2027, une option de budgétisation totale ou partielle des taux de vacance de poste fondée, autant que possible, sur les taux réels.**

## **B. Gestion financière**

### **1. Situation financière**

82. La situation financière globale de la FAO est restée solide ces dernières années:

a) la situation nette, comprenant l'excédent cumulé et les réserves, a progressé. Entre 2020 et 2021, elle est passée de 2,3 milliards de dollars à 2,7 milliards de dollars<sup>31</sup>;

b) le Fonds de roulement n'a pas été utilisé au cours de l'année 2021<sup>32</sup>;

c) la position de trésorerie du Programme ordinaire en fin de mois a été très supérieure à 250 millions de dollars en 2022 et, pour 2023, elle devrait dépasser largement les 350 millions de dollars<sup>33</sup>;

d) les quatre ratios financiers des Normes comptables internationales pour le secteur public entre actifs et passifs demeuraient, à fin 2021, dans la fourchette comprise entre 2,22 et 4,72<sup>34</sup>, ce qui est bien au-dessus du référentiel fixé à 1.

83. La FAO a fourni des données sur les ratios susmentionnés séparément pour les contributions ordinaires et extrabudgétaires, qui ont montré des chiffres beaucoup plus élevés pour les seconds (entre 3,38 et 7,24 en 2021) que pour les premiers (entre 0,77 et 3,07).

84. L'écart le plus frappant entre les ratios concerne le ratio du total de l'actif rapporté au total du passif (7,24 contre 0,77), ce qui peut s'expliquer par le niveau élevé des contributions extrabudgétaires et l'imputation au budget du Programme ordinaire des obligations pour les services passés au titre de l'assurance-maladie après la cessation de service.

### **2. Assurance-maladie après la cessation de service**

85. Comme indiqué par la direction de haut niveau de la FAO, la nécessité de financer les obligations qui découlent du service des fonctionnaires en activité a été reconnue en 1997, et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998, le coût des prestations dues au titre des services rendus au cours de la période par les fonctionnaires relevant du Programme ordinaire est financé à chaque exercice biennal sur les crédits ouverts au titre du Programme ordinaire, sur la base de l'évaluation actuarielle la plus récente. Le coût des prestations au titre des services rendus au cours de la période par les membres du personnel relevant des fonds extrabudgétaires est inscrit en dépenses des projets du fonds fiduciaire correspondant et, à ce titre, financé par les recettes des projets.

86. S'agissant des obligations pour les services passés au titre de l'assurance-maladie après la cessation de service, des placements à long terme ont été réalisés à l'origine à partir des contributions ordinaires des États membres. La dernière autorisation de financement

<sup>30</sup> A/77/767, par. 27.

<sup>31</sup> FAO, «Comptes vérifiés – FAO 2021», C 2023/6 A, état I.

<sup>32</sup> *Ibid.*, par. 17.5.

<sup>33</sup> FAO, «Situation financière de l'Organisation», FC 195/2, tableau 10.

<sup>34</sup> FAO, «Comptes vérifiés – FAO 2021: Partie B – Rapport du Commissaire aux comptes», C 2023/6 B, tableau 2.

adoptée par la Conférence pour ces obligations est intervenue pour l'exercice biennal 2016-2017 pour un montant de 14,1 millions de dollars. Le même montant avait été mis au budget des exercices biennaux entre 2004 et 2015<sup>35</sup>.

87. Ces montants, abondés séparément et en complément des crédits budgétaires approuvés pour financer le Programme de travail, ont été investis dans des portefeuilles à long terme spécifiques (les revenus de ces placements y étant réinvestis). De ce fait, au 31 décembre 2022, les obligations financées pour les services passés au titre de l'assurance-maladie après la cessation de service s'élevaient à 479,6 millions de dollars, et les obligations non financées à 394,8 millions de dollars<sup>36</sup>.

88. Concernant l'expérience d'autres organisations pratiquant le financement par répartition, rappelons que, depuis 2017, les Nations Unies appliquent un prélèvement sur les coûts salariaux financés par des fonds extrabudgétaires afin de provisionner les futures prestations d'assurance-maladie après la cessation de service. Outre le maintien du financement par répartition sur les ressources extrabudgétaires pour les retraités actuels, un prélèvement de 3 pour cent a été appliqué au départ sur les coûts salariaux, ce taux ayant été porté à 6 pour cent depuis 2019, pour tous les personnels financés sur des ressources extrabudgétaires. Au 31 août 2021, les réserves extrabudgétaires s'élevaient à 134,8 millions de dollars<sup>37</sup>.

89. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait contribuer à l'efficacité de l'Organisation.

#### **Recommandation 7**

**Le Conseil devrait demander au Directeur général de présenter une proposition d'instaurer, d'ici à la fin de l'année 2024, un prélèvement symbolique uniforme sur les contributions extrabudgétaires (par exemple de 0,1 à 0,5 pour cent de leur valeur totale) afin de compléter le financement des obligations pour les services passés au titre de l'assurance-maladie après la cessation de service qui a déjà été accumulé au moyen des contributions ordinaires et des intérêts courus dessus.**

90. Les inspecteurs estiment que, si le prélèvement est fixé au niveau suggéré, il pourrait à la fois être abordable pour les donateurs et permettre de recueillir entre 3,4 millions et 17 millions de dollars de trésorerie par exercice biennal pour le plan d'assurance-maladie après la cessation de service, ce qui est comparable au financement assuré par les contributions ordinaires entre 2004 et 2017, comme indiqué plus haut.

### **3. Gestion des ressources provenant de différentes sources et établissement de rapports**

91. En ce qui concerne la gestion de ressources provenant de différentes sources, la FAO a indiqué que les contributions volontaires étaient recueillies dans le cadre d'un processus intégré qui réunit les grandes priorités des membres, telles qu'énoncées dans le Cadre stratégique, celles des gouvernements des pays bénéficiaires et des bénéficiaires, indiquées dans le cadre de programmation par pays, et les priorités des donateurs eux-mêmes. Le processus de négociation permet à la FAO de renforcer les capacités nécessaires, notamment opérationnelles, pour gérer la mise en œuvre des contributions. La FAO a également un système permettant de prévoir les contributions volontaires, qui aide dans une certaine mesure l'Organisation à savoir à l'avance quels pays, régions ou domaines thématiques seront financés et à planifier en conséquence ses besoins en ressources.

92. S'agissant des risques de forte baisse des contributions volontaires, la direction de haut niveau de la FAO a confirmé que l'Organisation n'engageait pas de fonds pour des projets tant que les ressources n'avaient pas été reçues. Un recul de ce type de contributions diminuerait donc directement les activités qui auraient sinon été financées, et réduirait la capacité de l'Organisation à apporter ses compétences techniques au niveau des pays. En cas

<sup>35</sup> FAO, «Rapport sur les placements 2022», FC 195/3, par. 18.

<sup>36</sup> FAO, «Situation financière de l'Organisation», FC 195/2, par. 10 et tableau 3.

<sup>37</sup> A/76/579, par. 31; et A/76/373, par. 31.

d'insuffisance des contributions volontaires, la FAO devrait aussi revoir à la baisse les structures d'appui qui sont financées par la politique de recouvrement des coûts au service du programme extrabudgétaire.

93. Selon la FAO, conformément à la politique de recouvrement des coûts de l'Organisation, les coûts de tous les projets financés sur des contributions volontaires – y compris les coûts indirects – sont entièrement couverts par ces contributions volontaires et ne sauraient être subventionnés par les contributions ordinaires.

94. Les inspecteurs ont demandé si cela incluait les autres exigences des donateurs en matière d'établissement de rapports et d'audit (et quels étaient les coûts des différentes exigences actuelles). Il leur a été répondu que les exigences particulières supplémentaires ne figurant pas dans les lignes directrices détaillées existantes étaient étudiées et gérées au cas par cas.

95. Sur un autre sujet apparenté, la direction de haut niveau de la FAO a indiqué que de plus en plus de partenaires financiers demandaient à ce que les accords de financement pour des projets financés sur leurs contributions volontaires comportent des clauses imposant des vérifications ponctuelles, des audits ou des procédures de contrôle similaires. Même si ces clauses peuvent prévoir que les vérifications ponctuelles ou les audits soient menés dans le respect du principe du contrôle unique, dans la réalité, la fourniture de documents destinés à des vérifications ponctuelles ou des audits menés sous la direction des partenaires financiers est contraire à ce principe. En plus d'enfreindre le principe du contrôle unique, l'acceptation de telles clauses pourrait, selon la direction de haut niveau de la FAO, augmenter le risque financier et le risque de réputation pour l'Organisation, et également représenter une charge opérationnelle supplémentaire sur les équipes des projets. Dans le même temps, il convient de souligner que bon nombre des partenaires financiers exigeant des vérifications ponctuelles et/ou des audits disposent de cadres réglementaires imposant ce type d'opérations, quelle que soit la nature de la partie bénéficiaire. Cela est particulièrement vrai des institutions financières internationales et des fonds verticaux. Les négociations avec les partenaires financiers réclamant des vérifications ponctuelles ou des audits sont souvent excessivement longues et complexes et mobilisent de nombreux membres du personnel de la FAO, notamment au sein de la direction de haut niveau. Elles génèrent aussi des coûts de transaction élevés et amènent généralement des demandes supplémentaires pour des contrôles et des vérifications plus intrusifs. Il serait donc dans l'intérêt de l'Organisation d'anticiper les difficultés en trouvant une solution pour rester dans les limites du principe du contrôle unique tout en donnant au partenaire suffisamment de garanties sur l'emploi des fonds. Cela permettrait de répondre aux demandes en suivant une approche uniforme au lieu d'avoir à négocier à chaque fois.

**96. Les inspecteurs estiment que le Directeur général devrait continuer à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir, vis-à-vis des donateurs, tant le plein respect du principe du contrôle unique et la récupération totale des dépenses d'appui sur tous les projets financés par des contributions volontaires.**

97. La qualité du travail de la FAO en matière de gestion et d'information financières est confirmée par les nombreuses opinions sans réserve émises par le Commissaire aux comptes sur les états financiers de l'Organisation. Des problèmes se posent néanmoins de temps à autre, comme le montre, par exemple, le retraitement des états financiers pour 2020<sup>38</sup>. Les inspecteurs ont noté que la résultante 10.2 (gestion efficiente et efficace des ressources financières) était actuellement mesurée par un seul indicateur de performance clé, 10.2.A (le Commissaire aux comptes a émis une opinion non modifiée sur les états financiers de la FAO)<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> FAO, «Comptes vérifiés – FAO 2021», C 2023/6 A, état III et par. 2.61 à 2.66.

<sup>39</sup> FAO, *Plan à moyen terme (révisé) 2022-2025 et Programme de travail et budget 2024-2025 présentés par le Directeur général*, C 2023/3 (Rome, 2023), p. 156.

98. **Les inspecteurs encouragent le Directeur général à envisager d'ajouter, dans le projet de programme de travail et budget qui sera soumis pour 2026-2027, un deuxième indicateur de performance clé pour la résultante 10.2 afin d'apporter un éclairage plus précis et nuancé sur la gestion des ressources financières.**

#### 4. **Transfert des paiements dans le cadre de la mise en recouvrement fractionnée des contributions**

99. La direction de haut niveau de la FAO a confirmé que, d'une manière générale, le paiement des contributions en deux monnaies (dollars et euros), méthode destinée à protéger le Programme de travail et budget approuvé des effets des taux de change fluctuants, ne posait pas de difficultés ou de problèmes majeurs<sup>40</sup>.

100. La FAO a indiqué que les contributions payables en dollars étaient versées via New York et celles en euros via Londres. Les informations supplémentaires suivantes ont été fournies pour expliquer que Londres ait été choisie, au lieu, par exemple, de Rome. Lorsque les comptes Citibank ont été ouverts, Londres était la plaque tournante de la plupart des transactions en euros dans le monde de la banque et de l'investissement. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord faisait et fait toujours partie de l'Espace unique de paiement en euros. Dans la mesure où Londres était le centre des opérations en euros de Citibank, il semblait logique d'en faire le lieu des opérations, des encaissements et des paiements en euros de la FAO. Le fait que le siège de la FAO se trouve en Italie ne constitue pas, en soi, un argument justifiant que ses comptes bancaires soient localisés dans le pays, puisque les opérations en euros à Londres sont beaucoup plus nombreuses et bénéficient d'un support client infiniment supérieur.

101. La décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne («Brexit») n'a pas modifié la situation pour ce qui est de l'encaissement des contributions. Le Royaume-Uni fait toujours partie de l'Espace unique de paiement en euros. De plus, pour les nombreux donateurs de la FAO, changer de comptes est un processus très compliqué, qui prend souvent des années avant que tous les donateurs ne l'appliquent. C'est pourquoi la FAO a maintenu à Londres ses encaissements en euros. En revanche, elle a transféré à Amsterdam ses opérations de paiement. Ce changement fait suite à la décision de Citibank de centraliser à Amsterdam ses paiements en euros après le Brexit pour des raisons de coûts et de réglementation. La FAO a donc ouvert un compte à Amsterdam pour les paiements. Les services concernant toutes les interactions avec les clients en Europe sont toujours assurés depuis Londres. Néanmoins, les encaissements sont traités par Citibank à Londres, sans aucun effet négatif.

102. Tout en comprenant les explications fournies par la direction de haut niveau de la FAO, les inspecteurs observent que la situation constitue une anomalie et que d'autres organisations internationales recevant des contributions dans deux monnaies transféraient la partie de leurs budgets libellée en euros vers leur siège situé dans la zone euro (par exemple, Paris pour l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, et Vienne pour l'Agence internationale de l'énergie atomique). **Les inspecteurs encouragent le Conseil à continuer de suivre de près le système de mise en recouvrement fractionnée des contributions et, dans le cadre des futurs programmes de travail et budgets, à évaluer la faisabilité de continuer à recevoir les contributions en euros via une place bancaire située en dehors de la zone euro.**

<sup>40</sup> Résolution 11/2003 de la Conférence de la FAO.

## V. Administration et ressources humaines

### A. Statistiques et politique des ressources humaines

#### 1. Quelques statistiques sur les ressources humaines

103. Au 31 décembre 2022, la FAO comptait 14 506 employés, dont 3 258 fonctionnaires et 11 248 consultants, sous-traitants, personnels de projet et prestataires de services recrutés sur le plan national, stagiaires, bénévoles, chercheurs invités, volontaires des Nations Unies, correspondants nationaux, personnels détachés par les pays, interprètes de conférence et personnels occasionnels – dénommés collectivement ressources humaines hors fonctionnaires ou personnel hors fonctionnaires<sup>41</sup>. Il est à noter que le nombre de fonctionnaires est resté pratiquement inchangé par rapport aux effectifs au 1<sup>er</sup> avril 2018 (3 166), tandis que le personnel hors fonctionnaires a progressé de 35,5 pour cent<sup>42</sup>. À cet égard, les inspecteurs souhaitent signaler que le recours à du personnel hors fonctionnaires fait l'objet d'un rapport séparé sur lequel le CCI travaille actuellement, et qu'en conséquence, le présent rapport ne contient aucun commentaire sur la question.

104. Au cours de la même période, le nombre de fonctionnaires de la classe D-1 et au-dessus est passé de 127 à 130, le nombre de fonctionnaires du cadre organique a également augmenté pour passer de 1 438 à 1 580, et le nombre de fonctionnaires de la catégorie des services généraux a diminué, passant de 1 448 à 1 249<sup>43</sup>. D'après la FAO, entre 2018 et 2022, 41 postes de la classe P-5 ou au-dessus ont été créés (dont 2 sous-directeurs généraux, 4 postes D-2, 8 postes D-1 et 27 postes P-5), 7 ont été supprimés (5 postes D-2 et 2 postes P-5) et 48 intitulés de poste ont été modifiés.

105. En 2022, les objectifs de l'Organisation en matière de représentation géographique ont été atteints, le pourcentage de pays équitablement représentés dans le personnel s'établissant à 76 pour cent<sup>44</sup> (soit 147 membres), une proportion très légèrement supérieure à l'objectif de 75 pour cent fixé par la Conférence<sup>45</sup>. Dans le même temps, le nombre de pays équitablement représentés à la fin 2022 était inférieur à celui enregistré à la fin de chacune des cinq années précédentes, période où il a fluctué entre 149 et 177<sup>46</sup>.

106. D'après la direction de haut niveau de la FAO, les résultats de l'Organisation pour ce qui concerne le Plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes sont restés globalement très satisfaisants, la FAO ayant atteint ou dépassé les exigences pour 15 des 16 indicateurs de performance clés en 2021. Entre 2020 et 2022, le pourcentage de femmes a augmenté pour la classe D-1 et au-dessus, passant de 26 à 28 pour cent, et de 44 à 46 pour cent pour la catégorie du cadre organique<sup>47</sup>.

#### 2. Politiques des ressources humaines centrées sur la personne

107. L'enquête menée par le CCI auprès du personnel dans le cadre du présent examen a montré que l'immense majorité des employés de la FAO (près de 80 pour cent) étaient fiers de travailler pour l'Organisation, et que grâce à ses politiques des ressources humaines centrées sur la personne, inscrites notamment dans le Plan d'action stratégique pour les ressources humaines 2020-2022<sup>48</sup>, la FAO restait un employeur attractif. D'après les informations communiquées par la direction de haut niveau de la FAO, entre 2018 et 2022, le nombre annuel moyen de candidatures par poste à pourvoir s'est établi entre 176 et 254.

<sup>41</sup> FAO, «Rapport annuel sur les ressources humaines», FC 195/10 Rev.1, par. 39.

<sup>42</sup> FAO, «Gestion des ressources humaines», FC 170/6 Rev.1, annexe, tableaux 1 et 2; et FAO, «Rapport annuel sur les ressources humaines», FC 195/10 Rev.1, par. 39.

<sup>43</sup> FAO, «Gestion des ressources humaines», FC 170/6 Rev. 1, annexe, tableaux 1 et 2; et FAO, «Rapport annuel sur les ressources humaines», FC 195/10 Rev.1, par. 40.

<sup>44</sup> FAO, «Rapport annuel sur les ressources humaines», FC 195/10 Rev.1, par. 88.

<sup>45</sup> FAO, Plan à moyen terme 2014-2017 (révisé) et Programme de travail et budget 2016-2017 présentés par le Directeur général, C 2015/3, tableau après le paragraphe 280.

<sup>46</sup> FAO, «Rapport annuel sur les ressources humaines», FC 195/10 Rev.1, annexe, tableau 2.

<sup>47</sup> *Ibid.*, par. 81, 85 et 86.

<sup>48</sup> FAO, «Plan d'action stratégique pour les ressources humaines», FC 183/4.

108. S'agissant de quelques-unes des mesures les plus récentes introduites, la direction de haut niveau de la FAO a indiqué, entre autres, qu'un certain nombre de modifications et d'améliorations avaient été apportées aux plans d'assurance-maladie applicables aux personnels temporaires à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 et du 1<sup>er</sup> janvier 2023, portant sur les prestations versées en cas de maternité, après la cessation de service, en cas de décès des suites d'une maladie, pour la couverture des soins dentaires et optiques (après un délai de carence de six mois), et sur la couverture facultative des personnes à charge (hors couverture des soins dentaires et optiques).

109. Les nouvelles directives relatives au classement des emplois à la FAO, qui ont été élaborées et publiées en 2022, prévoient la possibilité de promouvoir des membres du personnel pouvant démontrer que leur poste a évolué par l'ajout de responsabilités supplémentaires au fil du temps, justifiant un reclassement ou une revalorisation du poste. Elles ont été appliquées, conformément à la demande du Directeur général, en commençant par le personnel de la catégorie des services généraux ayant beaucoup d'ancienneté. Par conséquent, les premiers dossiers dont le reclassement a été étudié concernent les employés n'ayant pas changé de classe de poste depuis au moins 10 ans au 1<sup>er</sup> septembre 2022<sup>49</sup>.

110. Conformément à l'orientation donnée par le Directeur général, qui souhaite que l'on accorde de l'importance à l'avancement professionnel interne, le pourcentage de postes vacants pourvus en interne a augmenté pour les postes relevant du budget du Programme ordinaire, passant à 46 pour cent pour les fonctionnaires du cadre organique et à 90 pour cent pour les fonctionnaires des services généraux en 2021<sup>50</sup>. Selon la FAO, entre 2018 et 2022, le nombre annuel de promotions portant sur des postes imputés sur le budget du Programme ordinaire est passé de 81 à 113, tandis que le chiffre correspondant pour les nominations a reculé, passant de 138 à 107.

111. D'après les données communiquées par la direction de haut niveau de la FAO, le nombre de nominations de caractère continu a fluctué entre 1 246 et 1 290 entre 2018 et 2022, et leur pourcentage du nombre total de nominations a oscillé entre 39,3 et 40,7 pour cent.

112. La direction de haut niveau de la FAO a été priée de communiquer des données sur le chevauchement des rémunérations effectivement perçues, des rémunérations ouvrant droit à pension et des pensions de retraite pour les personnels des services généraux, du cadre organique et des catégories supérieures en poste à Rome, pour chacune des années de la période 2018 à 2022, mais elle ne l'a pas fait.

**113. Les inspecteurs engagent vivement le Conseil à veiller systématiquement à ce que les États membres fassent leur affaire de toutes les améliorations pertinentes apportées aux politiques des ressources humaines, notamment approuvent leurs incidences financières, et, le cas échéant, la conformité aux normes du régime commun des Nations Unies (c'est-à-dire concernant le classement des emplois) devrait être vérifiée auprès de la Commission de la fonction publique internationale.**

**114. De plus, les inspecteurs, prenant note des progrès accomplis ces dernières années dans l'amélioration des relations entre le personnel et la direction grâce aux interactions avec les syndicats et comptant bien que cet élan se poursuive, encouragent le Directeur général à accélérer la réflexion sur les demandes portées par les deux syndicats reconnus de leur permettre de représenter un plus grand nombre de catégories et/ou de groupes d'employés et à rendre compte de ces efforts au Conseil, au plus tard en 2025, dans le cadre du rapport annuel sur les ressources humaines.**

### 3. Perspectives de carrière limitées

115. La direction de haut niveau de la FAO a indiqué que, pendant la période 2018-2022, sur les 643 membres du personnel ayant répondu au questionnaire d'entretien de fin d'emploi, 110 avaient évoqué le manque de perspectives de carrière comme étant l'une des principales raisons de leur départ de l'Organisation, les répondants ayant la possibilité de sélectionner plusieurs réponses. De mauvaises conditions de travail, une rémunération et des

<sup>49</sup> FAO, «Rapport annuel sur les ressources humaines», FC 195/10 Rev.1, par. 20.

<sup>50</sup> FAO, «Rapport annuel sur les ressources humaines 2021 », FC 191/7, par. 40.

avantages insuffisants, et des situations de harcèlement au travail étaient mentionnées 35, 33 et 11 fois, respectivement.

116. Se fondant sur des statistiques et d'autres données, ainsi que sur les avis exprimés par la direction de haut niveau de la FAO, les représentants du personnel et les employés, les inspecteurs sont arrivés à la conclusion qu'outre des difficultés objectives (notamment le caractère extrêmement technique de la FAO et les limitations du nombre de postes et du classement des emplois), les carrières pâtissaient également du très grand nombre de vacances de poste (et de l'utilisation de la «réserve» budgétée à d'autres fins), de la lenteur relative du processus de recrutement et des possibilités de mobilité limitées offertes tant à l'intérieur de l'Organisation qu'à l'extérieur.

## B. Vacances de poste et délais de recrutement

117. D'après les informations communiquées par la direction de haut niveau de la FAO, entre le 31 décembre 2018 et le 31 décembre 2022, le nombre de postes vacants relevant du Programme ordinaire a augmenté, passant de 595 à 682, ce qui s'est traduit par une hausse des taux de vacance de poste réels: pour les postes financés sur le Programme ordinaire, le taux est passé de 18 à 22 pour cent dans la catégorie du cadre organique, et de 22 à 26 pour cent dans la catégorie des services généraux.

118. Les inspecteurs n'ont pas été en mesure d'établir le nombre total de consultants occupant des postes à pourvoir car la direction de haut niveau de la FAO a indiqué que le système de planification des ressources institutionnelles de l'Organisation ne fournissait pas de données directes sur ces chiffres.

119. S'agissant des postes restés longtemps vacants, la direction de haut niveau de la FAO a fourni des informations montrant que, au 26 juin 2023, 295 postes étaient à pourvoir depuis deux ans ou plus, dont 197 dans les services généraux et 98 dans le cadre organique et les catégories supérieures. Un recrutement était en cours pour 60 postes et avait été finalisé pour 3 postes. Au total, 58 postes étaient utilisés pour générer des arrangements contractuels flexibles, principalement en ayant recours à du personnel hors fonctionnaires; 10 étaient laissés vacants afin d'allouer des ressources pour du personnel occupant des «postes temporaires/à durée déterminée»; et 164 postes (tous, sauf un, dans la catégorie des services généraux) étaient en attente dans les bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays afin d'assurer «de la flexibilité dans les processus de transformation».

120. Par ailleurs, le recrutement reste un processus de longue haleine: en 2022, 178 jours s'écoulaient en moyenne entre la publication de l'avis de vacance de poste et la décision de sélection<sup>51</sup>. Selon la direction de haut niveau de la FAO, cette situation pourrait être due au moins en partie à la suppression des recrutements sur fichiers de candidats présélectionnés et par lots et au système consistant à publier un avis de vacance de poste et à constituer un jury de recrutement pour chaque poste à pourvoir<sup>52</sup>.

121. En ce qui concerne les pratiques des autres organisations, les inspecteurs rappellent, par exemple, qu'à de multiples reprises, l'Assemblée générale a redit sa préoccupation face au nombre élevé de postes vacants, et prié le Secrétaire général de veiller à ce que ces postes soient pourvus rapidement, de passer en revue les postes qui sont vacants depuis 24 mois ou plus et de proposer, dans le prochain projet de budget, soit leur maintien, sur justification de leur utilité, soit leur suppression<sup>53</sup>.

122. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre à la FAO de gagner en efficacité sur le plan de la gestion des ressources humaines.

<sup>51</sup> FAO, «Rapport annuel sur les ressources humaines», FC 195/10 Rev.1, par. 43.

<sup>52</sup> *Ibid.*, par. 44.

<sup>53</sup> Voir, par exemple, la résolution 76/274 de l'Assemblée générale, par. 33.

**Recommandation 8**

**Le Conseil devrait demander au Directeur général de prendre des mesures destinées à réduire les taux de vacance de poste et à accélérer les processus de recrutement sans faire de concessions sur la qualité des candidats, et de rendre compte de l'impact de ces mesures, au plus tard en 2025.**

123. En particulier, les inspecteurs prient instamment le Directeur général d'étudier la faisabilité de revenir au système des fichiers de candidats préqualifiés afin d'accélérer le processus de recrutement.

124. Les inspecteurs encouragent le Directeur général à utiliser les classements des candidats recommandés présentés par les jurys concernés, afin d'accélérer le processus décisionnel de recrutement.

125. Les inspecteurs encouragent également le Directeur général à réfléchir aux moyens d'améliorer la transparence du travail des jurys de recrutement en faisant nommer – dans la mesure du possible – des membres indépendants par les syndicats reconnus par l'Organisation.

## C. Questions relatives au personnel

### 1. Mobilité du personnel

126. La direction de haut niveau de la FAO a communiqué des statistiques sur la mobilité du personnel à l'intérieur et à l'extérieur de l'Organisation entre 2018 et 2022, qui ont montré un chiffre moyen de 133 mutations, dont 101 réaffectations géographiques et 32 échanges interinstitutions. Si la mobilité interinstitutions est en hausse (les échanges sont passés de 22 en 2018 à 41 en 2022), les mutations géographiques ont diminué (passées de 130 en 2018 à 72 en 2022), principalement du fait de la suspension du programme de mobilité obligatoire du personnel<sup>54</sup>.

127. La direction de haut niveau de la FAO a également indiqué que, d'ici à la fin 2023, la Division des ressources humaines prévoyait de publier une circulaire administrative définissant les différents éléments du cadre de mobilité, afin de donner une vue d'ensemble claire des types de mobilité déjà en place, avec des liens vers les textes qui les régissent, notamment:

- a) rotation systématique des représentations de la FAO (voir le bulletin n° 2012/25 du Directeur général);
- b) appel à manifestations d'intérêt pour le vivier de coordonnateurs résidents (P-5 et classes supérieures);
- c) mobilité interinstitutions (voir l'Accord interorganisations concernant la mutation, le détachement ou le prêt de personnel entre organisations appliquant le régime commun des Nations Unies en matière de traitements et indemnités);
- d) missions de renfort (affectations temporaires) pour les fonctionnaires et le personnel de projet recruté sur le plan national (voir le bulletin n° 2022/06 du Directeur général).

128. La direction de haut niveau de la FAO a également indiqué que, d'ici au milieu de l'année 2025, la Division des ressources humaines procéderait à une évaluation de l'efficacité des éléments du cadre de mobilité afin d'établir la nécessité éventuelle d'un programme supplémentaire de mobilité organisée (obligatoire) pour certaines catégories de personnel, qui soit adapté à une organisation basée sur le savoir telle que la FAO.

<sup>54</sup> Voir, par exemple, FAO, «Rapport de la 178<sup>e</sup> session du Comité financier (4-8 novembre 2019)», CL 163/5, par. 17 j; FAO, «Rapport annuel 2020 de l'Inspecteur général», FC 185/13.1, par. 16; et FAO, «Rapport annuel 2020 de l'Inspecteur général – Résumé des rapports de vérification publiés en 2020», FC 185/13.2, par. 2 et 3.

129. Notant les difficultés posées par la mobilité obligatoire, **les inspecteurs proposent que le Directeur général, lorsqu'il élaborera une nouvelle politique de mobilité, réfléchisse également à une solution possible pour renforcer la mobilité volontaire.**

## 2. Gestion de la performance du personnel

130. D'après les données communiquées par la FAO, les évaluations de la performance du personnel durant la période 2018-2022 ont montré que, sur l'ensemble des personnes évaluées, entre 94,0 et 96,1 pour cent avaient entièrement atteint ou dépassé les objectifs de performance. La direction de haut niveau de la FAO a indiqué que, depuis 2018, l'Organisation avait mis en œuvre le prix de reconnaissance du mérite, un programme relativement ambitieux<sup>55</sup>.

131. En même temps, 38 pour cent seulement des répondants à l'enquête menée auprès du personnel – dans toutes les catégories et sous-groupes d'employés – ont déclaré que le système d'évaluation de la performance utilisé à la FAO permettait effectivement de mettre en avant les bons comportements ou résultats et de décourager les mauvais, et l'on pouvait donc conclure que le système avait peu d'effet en termes de distinction des performances.

132. La direction de haut niveau de la FAO a indiqué qu'entre 2018 et 2022, à la suite de mesures administratives liées à des performances insatisfaisantes, il y avait eu six cas de licenciement (dont quatre à l'issue de la période d'essai) et deux cas d'augmentations d'échelon non accordées.

133. **Les inspecteurs ont noté que les représentants des syndicats reconnus par l'Organisation avaient confirmé l'utilité des plans personnels associés aux formulaires d'évaluation et encouragé leur maintien.**

134. **Les inspecteurs ont pris note d'une suggestion, émise pendant les entretiens, au sujet des possibilités de passer à un système d'évaluation des performances plus objectif et encouragent le Directeur général à fixer des limites, à titre expérimental, au nombre d'évaluations dans lesquelles les objectifs sont jugés dépassés (par exemple 20 pour cent dans chaque unité) et à rendre compte des résultats au Conseil, au plus tard en 2025, dans le cadre du rapport annuel sur les ressources humaines.**

## 3. Centre des services communs et autres questions

135. D'après les informations reçues, le Centre des services communs s'emploie à fournir à la FAO dans le monde entier des services administratifs de haute qualité et d'un bon rapport coût-efficacité, et a pour mission d'améliorer en permanence la satisfaction de ses clients. Dans ce contexte, le Centre des services communs a fixé un objectif mondial de conformité de 90 pour cent pour ses accords sur le niveau de service pour tous ses services, qui est l'objectif que les unités doivent viser pour les services qu'elles fournissent. Les accords sur le niveau de service sont réexaminés périodiquement à la demande des responsables du Centre des services communs ou des gestionnaires et ajustés à la hausse ou à la baisse en fonction des besoins opérationnels.

136. D'après les données communiquées par la FAO, le niveau mensuel de satisfaction des clients du Centre des services communs a varié entre 90,0 et 97,6 pour cent entre janvier et novembre 2022; il a augmenté progressivement au fil des ans, s'établissant globalement à plus de 92 pour cent depuis 2018. **Durant leur visite au Centre des services communs, les inspecteurs ont vu une structure bien organisée, bien gérée, efficiente et efficace; ils encouragent le Directeur général à réfléchir au niveau des moyens alloués au Centre afin d'améliorer encore son degré d'excellence et la satisfaction des clients.**

137. D'après la direction de haut niveau de la FAO, les services d'achat de l'Organisation font actuellement l'objet d'un examen détaillé dans l'optique de simplifier et moderniser les processus d'achat et de définir les besoins pour gagner en efficacité et en efficacité. Durant les exercices biennaux 2018-2019 et 2020-2021, seulement 43 et 44 pour cent des projets d'équipement ont été menés à bien dans les délais, sans dépassement du budget et au niveau

<sup>55</sup> Voir [www.fao.org/news/story/pt/item/1365412/icode](http://www.fao.org/news/story/pt/item/1365412/icode).

de qualité prévu<sup>56</sup>, ce qui peut, selon la direction de haut niveau de la FAO, s'expliquer au moins en partie par la pandémie de covid-19.

---

<sup>56</sup> Voir FAO, «Rapport sur l'exécution du Programme 2018-2019», C 2021/8; et FAO, «Rapport sur l'exécution du Programme 2020-2021», C 2023/8.

## VI. Gestion des technologies de l'information et de la communication

138. L'équipe d'examen a mené une étude documentaire et des entretiens sur les politiques, les stratégies et les instruments (outils) de la FAO ayant été cités et utilisés pour améliorer et maintenir l'efficacité, l'efficacité et la pertinence de ses systèmes TIC pour la réalisation de ses objectifs<sup>57</sup>.

139. La FAO a déjà repéré un certain nombre de domaines essentiels des TIC à moderniser dans son environnement pour rendre l'Organisation plus efficace et moderne au cours des 10 prochaines années. Entre autres, d'après la FAO, l'Organisation doit évoluer pour devenir une véritable entreprise des Nations Unies, conformément aux conclusions des évaluations externes.

### A. Informatisation et sécurité et protection des données

#### 1. Informatisation

140. Dans le domaine des TIC, la FAO suit une démarche générale de dématérialisation<sup>58</sup>, dans l'optique d'encourager l'informatisation<sup>59</sup> et la modernisation de l'agriculture grâce à l'utilisation rationnelle d'outils numériques qui doivent se traduire par des améliorations majeures dans le secteur de l'alimentation et de l'agriculture. La transformation numérique devrait permettre de réduire le niveau de travail manuel requis et d'améliorer les données disponibles et les mécanismes de communication d'information, avec des répercussions positives sur les processus décisionnels et la planification des effectifs.

141. D'après la direction de haut niveau de la FAO, l'Organisation est actuellement engagée dans différents processus de modernisation et d'amélioration nécessitant des investissements, par exemple la modernisation de son système statistique opérationnel et la création de sa base de données statistiques centrale, qui a été lancée le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et devrait être finalisée d'ici au 31 décembre 2023.

142. Les inspecteurs ont noté l'important effort d'informatisation. Le risque d'obsolescence et de gaspillage de ressources doit être pris en compte et évité en cas d'investissement dans des applications avant la conception et le déploiement du nouveau progiciel de gestion intégré; par conséquent, tous les projets numériques, notamment les projets d'équipement, devraient être entièrement compatibles avec un nouveau progiciel de ce type.

#### 2. Sécurité et protection des données

143. La FAO est exposée à un niveau de risque élevé sur le plan de la sécurité des données<sup>60</sup>. L'équipe d'examen a été informée que la nouvelle Politique de la FAO relative à la protection des données comportait un tableau de classification des données devant être utilisé par tout le personnel pour classer les données traitées en fonction du niveau de risque

<sup>57</sup> À la FAO, les TIC sont régies par la politique définie à la section 505 du Manuel administratif, qui: «établit les principes et règles applicables à l'utilisation de moyens informatiques, à la gestion et à la sécurité des informations et données numériques ou stockées sous une forme électronique, à l'acquisition de moyens informatiques, aux investissements dans ce type de ressources et aux initiatives associées, et aux activités informatiques courantes au sein de l'Organisation, dans tous les bureaux, sur tous les sites, et pour tout le personnel de la FAO». La politique couvre des domaines tels que la gestion des données, la cybersécurité, l'innovation numérique et l'intégration des solutions TIC.

<sup>58</sup> La dématérialisation est le processus qui consiste à convertir du texte, des images ou du son sous une forme numérique pouvant être traitée par un ordinateur.

<sup>59</sup> L'informatisation est l'adaptation d'un système, d'un processus, etc. pour qu'il puisse fonctionner au moyen d'ordinateurs et d'internet.

<sup>60</sup> FAO, «Corporate Risk Log» (Rome, 2019) (en anglais), p. 14: «Les systèmes informatiques ne sont pas résilients face à des perturbations causées par les événements externes (catastrophes ou intrusion non autorisée dans les systèmes de la FAO).»

et appliquer les mesures de protection correspondant au degré de confidentialité. Les inspecteurs ont été informés que les lignes directrices et procédures institutionnelles destinées à faciliter l'application de la Politique relative à la protection des données étaient encore en cours d'élaboration (le déploiement est prévu pour le quatrième trimestre 2023) et ont été fondées sur les services de conseil dispensés par le Bureau pour la protection de la confidentialité des données de la Banque mondiale. Les inspecteurs ont également été informés que l'Unité de protection des données lancerait prochainement le réseau des champions de la protection des données en demandant à toutes les unités et bureaux de nommer parmi les membres de leur personnel un agent de liaison pour le réseau.

144. Les inspecteurs ont relevé que, dans d'autres organisations internationales, les incidents de cybersécurité avaient augmenté du fait des vulnérabilités liées aux méthodes de télétravail, un risque qui peut facilement être multiplié lorsque des membres du personnel hors fonctionnaires accèdent au réseau de l'Organisation depuis leurs appareils personnels. Bien qu'aucun problème majeur de cet ordre n'ait encore touché la FAO, les inspecteurs estiment que l'équipe mixte de la FAO et du Centre international de calcul des Nations Unies devrait s'efforcer de réduire l'usage des appareils personnels sur le réseau de la FAO.

145. De l'avis des inspecteurs, la FAO devrait travailler à mettre en place une stratégie globale de protection des données et de sécurité de l'information avec des politiques et des lignes directrices claires en matière de sécurité pour la manipulation des données, le contrôle des accès, le chiffrement et d'autres mesures de sécurité, notamment des actions de formation et de sensibilisation et des vérifications et des évaluations régulières. Les inspecteurs considèrent que le déploiement de la Politique de la FAO relative à la protection des données, y compris l'élaboration des instruments, des normes, des procédures et des lignes directrices institutionnels («Data Protection Compendium», recueil sur la protection des données) et des modèles nécessaires, sera achevé dès que possible, et qu'il permettra de contrer le risque mis en évidence par le Bureau de l'Inspecteur général, et ainsi de renforcer la sécurité informatique générale et le cadre de protection des données de manière à protéger les données personnelles et l'accès aux données.

## **B. Nouveau progiciel de gestion intégré**

### **1. Progiciel de gestion intégré**

146. Pour gagner en efficacité et moderniser son organisation, la FAO a compris l'importance d'actualiser son progiciel de gestion intégré en exploitant les améliorations technologiques offertes par les systèmes en nuage et en assurant une gestion intégrée des informations et des ressources dans le cadre des grands processus administratifs (par exemple le budget, les finances, les ressources humaines, la gestion de projets, les achats, les réunions et les stocks).

147. Le projet de nouveau progiciel de gestion intégré est actuellement à l'étude. Il passe par un examen des travaux antérieurs et une analyse de l'état actuel de l'environnement de planification des ressources institutionnelles de l'Organisation. En tenant compte des initiatives mises en œuvre entre 2017 et 2021, l'objectif est d'élaborer une feuille de route à la FAO pour les années 2022-2025 en vue de déployer un progiciel de gestion intégré actualisé qui intégrera les nouveaux besoins, politiques et processus administratifs de l'Organisation ainsi que les nouvelles capacités technologiques (les applications ou systèmes en nuage, par exemple).

148. D'une manière générale, il est positif de voir la FAO travailler activement à moderniser ses systèmes informatiques et exploiter les nouvelles technologies, comme l'informatique en nuage et l'intelligence artificielle. Ces efforts peuvent être sources d'améliorations en matière d'efficacité, de gestion des données, de transparence et de responsabilisation.

149. Globalement, les étapes et les objectifs énoncés témoignent d'une démarche bien structurée de transformation du progiciel de gestion intégré de l'Organisation. Cette initiative permettra de lancer les phases suivantes de la feuille de route, en garantissant la conformité

aux objectifs de l'Organisation et en optimisant l'utilisation des technologies et des ressources.

150. Il est important de veiller à ce que ces efforts soient bien coordonnés, associent les parties concernées et soient menés avec efficacité pour que les résultats souhaités soient au rendez-vous. Le succès de ces stratégies informatiques peut avoir un impact positif sur les activités de l'Organisation et sa capacité à s'acquitter de ses différentes missions.

151. Les processus fonctionnels devraient bien évidemment être conçus avec les contributions et la participation des entités responsables des processus. Le choix des systèmes ou l'identification des modifications à apporter aux systèmes existants pour aller dans le sens du modèle fonctionnel à long terme sera important pour assurer la réussite du déploiement, réduire les risques et éviter une inadéquation des processus et des systèmes avec les besoins de l'Organisation et entre les domaines de processus, et diminuer la probabilité que des rectifications ou un redéploiement soient nécessaires.

152. Les estimations de coûts sont déterminantes pour prendre des décisions, allouer les ressources et faire en sorte que les initiatives de planification des ressources institutionnelles soient correctement financées afin qu'elles puissent donner les résultats attendus. Le succès de ces initiatives repose notamment sur une budgétisation et une planification financière convenables<sup>61</sup>. Les inspecteurs ont pris note des avis de la FAO sur les investissements de l'Organisation, qui vont au-delà des simples coûts économiques. **Les inspecteurs proposent que la FAO élabore un argumentaire solide et un plan de concrétisation des avantages, en précisant les résultats qui seront obtenus grâce à la mise en œuvre du progiciel de gestion intégré sur une période de temps définie, et qu'elle le présente au Conseil dans le cadre de son processus décisionnel.**

## 2. Impact du changement

153. Comme l'indique la feuille de route, il est pratiquement impossible pour une organisation et son personnel d'absorber instantanément des changements majeurs dans les processus, les pratiques de travail et les systèmes informatiques. **Les inspecteurs sont d'avis que la FAO devrait s'inspirer de l'expérience d'entités similaires du système des Nations Unies ayant déployé progressivement leur progiciel de gestion intégré par système, unité fonctionnelle ou site – ou une combinaison d'entre eux.** De plus, l'utilisation d'un processus de gestion du changement augmentera les chances de succès de la réforme. En même temps néanmoins, les inspecteurs sont conscients qu'un projet qui s'étire en longueur est susceptible d'augmenter les coûts. Il convient donc de trouver un juste compromis compte tenu des risques accrus que pourrait représenter l'accélération du programme, et de la possibilité que les choses se passent mal et nécessitent des correctifs ou un redéploiement des initiatives, ce qui renchérirait le coût global (et prolongerait les délais).

<sup>61</sup> FAO, Rapport sur l'actualisation de la feuille de route relative au progiciel de gestion intégré (en anglais) (*ERP Roadmap Refresh Study: ERP Roadmap 2022–2025*) (Rome, 2022).

## VII. Gestion des risques, contrôles internes et surveillance

### A. Cadre des responsabilités, contrôles internes et gestion des risques

154. La FAO a à la fois un Cadre de contrôle interne officiel et une Politique en matière de responsabilités, qui ont été analysés récemment par le CCI dans le cadre de son examen des dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les entités des Nations Unies<sup>62</sup>. Dans cet examen, le CCI a constaté que, sur ses 28 organisations participantes, aucune, y compris la FAO, ne disposait d'un cadre des responsabilités totalement aligné sur le dispositif de référence actualisé du CCI pour l'application du principe de responsabilité. Les domaines essentiels à améliorer dans le cas précis de la FAO étaient les suivants: a) trop de documents distincts relatifs à la responsabilité, dont certains ne renvoient même pas à la Politique en matière de responsabilités (par exemple, les politiques et procédures régissant la responsabilité à l'égard des populations concernées); b) un cadre très général qui ne couvre pas pleinement les problèmes de responsabilité liés aux partenaires d'exécution et au système de coordonnateur résident et à la réforme de l'ensemble de l'Organisation des Nations Unies; c) peu de renvois aux principaux mécanismes de contrôle relatifs aux activités programmatiques; et d) le manque d'indicateurs à utiliser pour évaluer l'efficacité et l'efficience de la Politique en matière de responsabilités.

**155. Les inspecteurs félicitent la direction de haut niveau de la FAO pour le cadre des responsabilités officiel en vigueur et réaffirment l'importance de l'aligner sur les bonnes pratiques qui figurent dans le dispositif de référence actualisé du CCI pour l'application du principe de responsabilité.**

156. D'après les déclarations relatives au contrôle interne préparées depuis 2017 par le Directeur général, il n'y a jamais eu d'insuffisances significatives susceptibles de compromettre l'efficacité globale du système de contrôle durant l'une de ces années. Cependant, en passant en revue ces déclarations, les inspecteurs ont noté les points suivants: a) la gestion des risques était systématiquement pointée comme un domaine à améliorer<sup>63</sup>; b) depuis 2018, la déclaration ne couvrait pas expressément les insuffisances du contrôle interne relatives aux activités programmatiques, ce qui pourrait avoir des conséquences importantes sur les états financiers et, en bout de chaîne, sur la continuité d'exploitation de l'Organisation, malgré le rapport présenté en 2023 par le Bureau de l'évaluation à la Conférence, dans lequel il indiquait que «les évaluateurs ont régulièrement constaté que les systèmes [de suivi et d'évaluation] de la FAO ne permettaient pas de mesurer les résultats de façon systématique et exhaustive et qu'ils n'étaient pas utilisés à des fins de gestion

<sup>62</sup> JIU/REP/2023/3. Le CCI n'a pas encore reçu de réponse officielle concernant l'acceptation des recommandations.

<sup>63</sup> Les propres travaux du CCI menés dans le cadre du présent examen l'ont également amené à noter les domaines d'amélioration suivants: a) une politique des risques obsolète; b) un registre des risques institutionnels qui dresse une synthèse des principaux risques répertoriés dans les registres des risques de chaque unité, intitulé Plan de gestion des risques institutionnels, actualisé en mai 2023, qui n'a pas été régulièrement mis à jour au cours des dernières années et qui comprend des risques très génériques, sans aucune évaluation; et c) l'absence de processus systématique d'examen de ces risques avec le Comité financier et le Comité du Programme. Les inspecteurs relèvent aussi qu'aucune liste n'a été convenue pour recenser les processus, risques et contrôles qui pourraient être employés à la fois par la direction et par les fonctions de surveillance indépendantes afin de consolider leurs informations sur les risques et les domaines à améliorer.

adaptative ou d'amélioration de la conception et de la programmation»<sup>64</sup>; et c) pour chacun des processus mentionnés dans les déclarations, aucune insuffisance ni son impact n'étaient clairement indiqués, mais uniquement des descriptions des mesures prises durant l'année et des actions qu'il était prévu de mener l'année suivante. **Les inspecteurs encouragent la direction de haut niveau de la FAO à revoir la structure générale et le contenu de la déclaration relative au contrôle interne afin d'y inclure, entre autres éléments, des renvois plus clairs à la Politique en matière de responsabilités et aux rapports d'audit publiés durant l'année ayant abouti à une évaluation «améliorations importantes nécessaires».**

157. Sans rien enlever à la déclaration relative au contrôle interne désormais préparée par le Directeur général, les inspecteurs jugent nécessaire que la direction de haut niveau de la FAO remédie aux insuffisances repérées dans les processus de gestion des risques et de suivi et d'évaluation.

158. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre à l'Organisation de gagner en efficacité.

#### **Recommandation 9**

**Le Directeur général devrait renforcer la conception et l'efficacité des processus de gestion des risques de l'Organisation et de ses activités de suivi, comme le suivi et l'évaluation du Programme, à commencer par un plan d'action à soumettre au Conseil avant la fin 2025, au moyen d'une réunion conjointe du Comité financier et du Comité du Programme, indiquant clairement les rôles et responsabilités afférents à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de ces processus.**

## **B. Supervision**

### **1. Audit interne et Bureau de l'Inspecteur général**

159. La FAO a une fonction d'audit interne qui, avec l'Unité d'enquête, rend compte à l'Inspecteur général. La fonction d'audit interne se prépare actuellement à une évaluation externe de la qualité, conformément aux normes de l'Institut des auditeurs internes. En raison de l'évaluation externe prévue, les inspecteurs se sont concentrés sur quelques sujets précis, à commencer par le budget.

160. Les dépenses de la fonction d'audit interne ont sensiblement reculé au fil des ans, à la fois en chiffres absolus et en pourcentage des recettes totales de la FAO<sup>65</sup>, car le budget n'a cessé de diminuer tandis que les recettes globales de la FAO ont continué d'augmenter. En juin 2023, les dépenses totales prévues pour 2022-2023 s'élevaient à 5,3 millions de dollars, contre 7,1 millions de dollars pour la période 2010-2011, au cours de laquelle les recettes totales de la FAO étaient très inférieures.

<sup>64</sup> FAO, *Rapport d'évaluation du Programme* (Rome, 2023), p. 11. Dans le registre des risques le plus récent de la FAO (appelé par la direction de haut niveau de la FAO «Corporate Risk Action Plan» [plan de gestion des risques institutionnels]), «l'incapacité à mesurer de façon rigoureuse et communiquer convenablement les résultats et les impacts des activités de la FAO», et «le niveau insuffisant de surveillance, de soutien et de suivi des opérations, conjugué à des attributions floues et des outils de contrôle inappropriés» sont cités comme des causes possibles des risques suivants: «la FAO n'est plus pertinente sur le plan stratégique» et «opérations inefficaces ou inefficaces». Voir FAO, «Corporate Risk Action Plan» (Rome, 2023), p. 2 et 6. Certains des domaines à améliorer ont aussi été mis en évidence dans les rapports d'audit interne suivants, ayant abouti à une évaluation «améliorations importantes nécessaires»: le rapport d'audit interne sur les problèmes récurrents et systémiques touchant les opérations des bureaux de pays, l'audit de la structure de gouvernance et des capacités des bureaux décentralisés, une évaluation des pratiques de gestion des risques de la FAO, et l'audit du cycle des projets.

<sup>65</sup> Ces informations ne sont pas publiques actuellement; les budgets et les dépenses sont communiqués pour l'ensemble du Bureau de l'Inspecteur général.

161. En pratique, cela implique des effectifs moins élevés que ce que l'on attendrait compte tenu de la taille de l'Organisation, une couverture plus limitée des processus et des sites, et un délai plus long entre le début d'un audit et le rapport final (12 mois contre un objectif de 6 mois). Les inspecteurs notent que l'Inspecteur général a sous ses ordres directs trois fonctionnaires P-5 (le Chef de l'Unité d'enquête, le Chef de l'Unité d'audit interne et le Chef de l'Unité d'audit hors siège) et qu'à sa 185<sup>e</sup> session en 2021<sup>66</sup>, le Comité financier a déjà évoqué l'importance de rétablir le poste D-1 supprimé pendant le mandat du précédent Directeur général. **Les inspecteurs suggèrent que la fonction d'audit interne établisse des indicateurs de performance clés supplémentaires qui permettront au Comité consultatif de contrôle et au Comité financier d'évaluer si le budget de la fonction est suffisant en se fondant sur des informations objectives. Un point important est que les ressources devraient être liées à la planification fondée sur les risques afin de repérer les risques qui ne seront pas gérés faute de ressources suffisantes.**

162. **Les inspecteurs proposent que, dans le rapport annuel de l'Inspecteur général, les dépenses effectives soient ventilées entre l'audit interne et les enquêtes, car actuellement elles ne sont pas séparées. Cela aiderait la Conférence à juger de la suffisance du budget alloué aux activités très diverses du Bureau de l'Inspecteur général.**

163. Les inspecteurs notent également que la question du niveau suffisant du budget a déjà été soulevée en 2018 par le Comité d'audit et le Comité financier, mais que le Conseil n'a fait aucun commentaire particulier ni pris aucune décision sur le sujet. La question a été évoquée à nouveau en 2019, cette fois par l'Inspecteur général par intérim, qui s'est exprimé également de façon très ferme sur l'indépendance du Bureau: «[p]endant la période considérée, le Bureau de l'Inspecteur général a rencontré plusieurs cas d'ingérence dans son travail d'enquête. [...] Le Bureau [...] ne disposait toujours pas d'un budget suffisant»<sup>67</sup>. Cette année-là, le Conseil a pris note et «demandé d'apporter d'autres améliorations pour renforcer le Bureau de l'Inspecteur général et son indépendance sur le plan opérationnel, à savoir de veiller au financement durable du Bureau, dans la limite des ressources disponibles, et de déléguer à l'Inspecteur général les responsabilités en matière de gestion et de contrôle des ressources humaines et financières du Bureau»<sup>68</sup>. Les inspecteurs notent avec satisfaction que, depuis, la Charte du Bureau de l'Inspecteur général a été renforcée et comprend maintenant des dispositions relatives à l'accès libre et illimité au Président indépendant du Conseil ainsi que des dispositions concernant le mandat de l'Inspecteur général, auquel il ne peut être mis fin que «pour un motif valable uniquement après consultation du Comité d'audit et du Comité financier»<sup>69</sup>. Néanmoins, les liens avec la direction – et donc les risques potentiels pour l'indépendance de la fonction – demeurent: l'Inspecteur général est nommé par le Directeur général (toutefois après consultation avec le Comité financier et sur le conseil du Comité consultatif de contrôle), à qui il rend compte et qui est donc chargé d'évaluer ses résultats, suivant les informations fournies par le Comité consultatif de contrôle. La décision finale sur les nouveaux postes et les décisions de recrutement à partir de la classe P-4 relèvent de la direction de haut niveau de la FAO. De plus, si le renforcement du rôle du Comité consultatif de contrôle par rapport à l'Inspecteur général peut présenter certains avantages étant donné ses compétences techniques, il crée aussi un risque de diluer la relation directe qui devrait exister entre les États membres et les chefs des fonctions de surveillance indépendantes. Les inspecteurs reconnaissent les améliorations apportées sur le plan de l'indépendance du Bureau de l'Inspecteur général, du type de missions d'audit interne sélectionnées et de la clarté et de la transparence des rapports de l'Inspecteur général.

<sup>66</sup> Les inspecteurs sont heureux de noter que, depuis le début du présent examen, la Conférence a approuvé un poste d'inspecteur général adjoint de classe D-1 (couvrant à la fois la fonction d'audit interne et l'Unité d'enquête), ainsi que quatre postes supplémentaires d'enquêteurs et deux postes d'audit interne.

<sup>67</sup> FAO, «Rapport annuel 2019 de l'Inspecteur général», FC 180/11.1, p. 2. Dans ce même rapport annuel, il est indiqué que les ingérences ont cessé en août 2019, après la nomination du nouveau Directeur général.

<sup>68</sup> FAO, «Suite donnée aux décisions adoptées par le Conseil à sa cent soixante-quatrième session (6-10 juillet 2020)», CL 165/LIM/4, p. 4.

<sup>69</sup> FAO, «Charte révisée du Bureau de l'Inspecteur général», FC 180/12, par. 27.

164. **Les inspecteurs encouragent le Conseil, avec l'appui du Comité financier, à réfléchir à la nécessité de renforcer l'indépendance de l'Inspecteur général et la fonction de communication de rapports au Comité financier et au Conseil, dans la mesure où, actuellement, l'Inspecteur général ne rend compte qu'à une seule personne, le Directeur général, qui est chargé d'évaluer ses résultats en tenant compte des informations fournies par le Comité consultatif de contrôle<sup>70</sup>.**

165. Enfin, les inspecteurs félicitent l'Inspecteur général pour les améliorations apportées à la manière dont les constats et recommandations de l'audit interne sont analysés et communiqués. Bien que, contrairement à la plupart des organisations des Nations Unies, les rapports d'audit interne de la FAO ne soient pas publics, les inspecteurs relèvent que la transparence a progressé puisqu'une synthèse des rapports publiés et un résumé de chaque rapport d'audit interne sont désormais publics. Les inspecteurs encouragent les organes directeurs à réfléchir aux moyens d'améliorer encore la transparence, dans la mesure où les résumés sont très sommaires et ne comprennent pas le contenu de toutes les recommandations, ni de détails sur le calendrier prévu ou les personnes chargées de les mettre en œuvre.

## 2. Évaluation

166. Le Bureau de l'évaluation, tout comme le Bureau de l'Inspecteur général, se prépare actuellement à une évaluation externe, conformément aux dispositions de la Charte du Bureau de l'évaluation qui imposent ce type d'évaluations tous les six ans au minimum<sup>71</sup>. De ce fait, les inspecteurs se sont concentrés sur quelques sujets précis, à commencer par le plan d'évaluation.

167. Contrairement à la fonction d'audit interne, qui définit son programme d'audits en utilisant sa propre méthode fondée sur les risques, plus de 90 pour cent des évaluations figurant dans le programme de travail du Bureau de l'évaluation ne sont pas décidées par le Directeur de l'évaluation mais sont des «évaluations indépendantes obligatoires» qui sont exigées dans les accords conclus avec les donateurs pour des projets précis – ce point n'est pas clairement indiqué dans le rapport annuel du Bureau de l'évaluation. Le Bureau de l'évaluation n'étant actuellement pas en mesure de remplir toutes ces obligations dans les délais en raison d'un manque de ressources et de contraintes organisationnelles, le nouveau Directeur de l'évaluation nommé en 2022 a entrepris d'examiner la manière dont les clauses des donateurs sont appliquées, car elles exigent souvent que le projet soit soumis à une évaluation indépendante, mais, la plupart du temps, il n'est pas dit expressément que

<sup>70</sup> L'interprétation des normes de l'Institut des auditeurs internes sur l'indépendance dans l'organisation (1110) indique qu'elle est «effectivement atteinte lorsque le responsable de l'audit interne est fonctionnellement rattaché au Conseil». Le rattachement fonctionnel implique, par exemple, que le Conseil: approuve la charte d'audit interne; approuve le plan d'audit interne fondé sur une approche par les risques; approuve le budget et les ressources prévisionnels de l'audit interne; reçoive du responsable de l'audit interne des informations sur la réalisation du plan d'audit et tout autre sujet afférent à l'audit interne; approuve la nomination et la révocation du responsable de l'audit interne; approuve la rémunération du responsable de l'audit interne; demande des informations pertinentes au management et au responsable de l'audit interne pour déterminer l'adéquation du périmètre et des ressources de l'audit interne. Voir <https://docs.ifaci.com/wp-content/uploads/2018/03/CRIPP-2017-Normes-version-finale-amende-e-31052017.pdf>.

<sup>71</sup> L'examen a pour objectifs d'apprécier le respect des principes essentiels qui sous-tendent le travail du Bureau (à savoir l'indépendance, l'impartialité, la crédibilité, la transparence et l'utilité) et de formuler des recommandations destinées à éclairer l'élaboration de la nouvelle politique d'évaluation et des réformes de la fonction d'évaluation. Le Bureau a également fait l'objet récemment d'un audit interne, qui peut être considéré comme complémentaire de l'évaluation externe à venir. Dans le rapport d'audit, le Bureau de l'Inspecteur général a pointé la nécessité d'apporter des améliorations importantes aux contrôles budgétaires. Les recommandations formulées dans le rapport sont en cours de mise en œuvre. Voir aussi: Bureau de l'Inspecteur général de la FAO, «Audit of the Office of Evaluation (AUD0523): executive summary».

l'évaluation doit être réalisée par le Bureau de l'évaluation<sup>72</sup>. **Les inspecteurs suggèrent que le Bureau de l'évaluation revoie la structure de son rapport annuel en y précisant si les évaluations ont un caractère obligatoire ou discrétionnaire et en fournissant des informations plus transparentes sur leurs sources de financement respectives.** De l'avis des inspecteurs, les évaluations obligatoires devraient être intégralement financées — y compris le personnel de la FAO qui en est chargé — par les projets auxquels elles se rapportent, ce qui, apparemment, n'est pas toujours le cas. La plus grande transparence en ce qui concerne les coûts permettra aussi aux États membres de juger si les dispositions actuelles de la Charte, qui prévoient d'allouer aux évaluations au moins 0,8 pour cent du budget du Programme ordinaire, sont suffisantes.

168. S'agissant de l'indépendance du Bureau de l'évaluation, les inspecteurs notent qu'en pratique, malgré les différences existant dans les liens avec les organes directeurs (la Charte du Bureau de l'évaluation fait partie des Textes fondamentaux et le Bureau présente ses travaux au Comité du Programme, au Conseil et à la Conférence), l'indépendance du Directeur de l'évaluation, tout comme celle de l'Inspecteur général, est principalement opérationnelle. Les liens avec le Directeur général (par exemple, la nomination, le budget et les délégations de pouvoirs) sont beaucoup plus forts que ceux qui existent avec les organes directeurs. En outre, la charte actuelle ne comporte même pas certaines des clauses les plus fermes introduites dans la nouvelle Charte du Bureau de l'Inspecteur général concernant l'accès direct aux organes directeurs, y compris à huis clos, et leur rôle en cas de cessation anticipée de son mandat. Les inspecteurs sont également préoccupés par le Comité d'évaluation interne qui a pour mission, comme indiqué dans la Charte du Bureau de l'évaluation, de «[donner] des avis au Directeur général et au Bureau de l'évaluation»<sup>73</sup>. Même si le Directeur de l'évaluation devrait travailler avec la direction dans l'intérêt de l'Organisation pour garantir que les domaines à améliorer soient convenablement identifiés et que les mesures correctives les plus appropriées soient adoptées, il est important que le Bureau de l'évaluation conserve son indépendance. Il convient de noter que moins de 50 pour cent des personnes ayant répondu à l'enquête menée auprès du personnel estiment que le Bureau de l'évaluation présente le niveau d'indépendance nécessaire.

169. Les inspecteurs ont également analysé le processus de suivi de la suite donnée aux recommandations issues des évaluations. Ils estiment que ce processus devrait être renforcé car, tel que présenté, il se fonde principalement sur des informations actualisées de la direction concernant certaines évaluations, et aucun des rapports du Directeur de l'évaluation ne comporte de récapitulatif général des recommandations non encore appliquées, par sujet, département ou bureau. Les inspecteurs croient savoir que le Directeur de l'évaluation a déjà commandé un examen détaillé du processus. **Les inspecteurs proposent que des informations actualisées sur la suite donnée aux recommandations issues des évaluations soient incluses dans tous les documents présentés aux organes directeurs et que le Bureau de l'évaluation et le Bureau de l'Inspecteur général travaillent ensemble à préparer un récapitulatif des domaines à améliorer par sujet, département ou bureau ou, au moins, de présenter des informations d'une manière cohérente, afin que les organes directeurs comprennent mieux les risques qui demeurent et qu'il soit plus facile d'échanger avec eux sur ces sujets.**

170. Tout en reconnaissant les nombreux progrès enregistrés dans les fonctions de surveillance indépendante interne de la FAO, les inspecteurs suggèrent de renforcer davantage l'indépendance et la cohérence de ces fonctions.

171. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer la transparence et la responsabilité au sein de l'Organisation.

<sup>72</sup> Par le passé, la règle (approuvée par le Conseil) était que, si la valeur du projet dépassait les 4 millions de dollars (un chiffre qui n'a pas été revalorisé depuis des années), l'évaluation était automatiquement effectuée par le Bureau de l'évaluation. Avec le nouveau processus, tous les projets ayant un budget supérieur à 4 millions de dollars seront obligatoirement évalués par le Bureau de l'évaluation, lequel, en fonction de certains paramètres, décidera s'il est dans l'intérêt de l'Organisation de réaliser l'évaluation ou de la sous-traiter à une partie extérieure qualifiée.

<sup>73</sup> FAO, «Charte du Bureau de l'évaluation de la FAO», PC 103/5, par. 38.

### Recommandation 10

**Le Conseil devrait revoir, avant la fin de l'année 2026, la Charte du Bureau de l'Inspecteur général et celle du Bureau de l'évaluation afin de renforcer leur indépendance dans l'Organisation, leurs relations avec les organes directeurs (par exemple, les rapports à soumettre au Conseil, les délégations de pouvoirs et le rôle du Conseil dans l'approbation des budgets) et les comités de gestion (par exemple, le Comité d'évaluation interne) et leur lien avec le Comité consultatif de contrôle, qui dispense des conseils tant à la direction qu'aux organes directeurs.**

172. Enfin, les inspecteurs proposent d'envisager de modifier le nom du Bureau de l'évaluation afin que ses rapports soient bien distingués de ceux émanant d'autres départements de la FAO. Les inspecteurs pensent que l'utilisation du terme «indépendant» aiderait à mieux comprendre les rôles et responsabilités respectifs des différentes fonctions susceptibles d'être associées à l'évaluation d'activités relatives à des projets.

### 3. Enquêtes

173. La FAO possède sa propre fonction d'enquête interne, dirigée par un fonctionnaire de classe P-5, à savoir le Chef de l'Unité d'enquête, qui rend compte à l'Inspecteur général, lui-même de classe D-2. Contrairement à l'audit interne, les effectifs et le budget de l'Unité d'enquête ont fortement augmenté au fil des ans, le nombre de postes étant passé de 6 en 2017 à 11 en 2022. Pour 2022-2023, les dépenses de l'Unité d'enquête devraient être supérieures à celles de l'audit interne (5,7 millions de dollars contre 5,3 millions de dollars). D'après le rapport 2022 de l'Inspecteur général, seulement 45 pour cent des enquêtes sont réalisées dans les délais, sans grande amélioration depuis 2021, ce qui montre que, même si les ressources sont en hausse, le nombre d'allégations progresse encore plus vite. L'enquête du CCI a fait ressortir cette insuffisance, puisque moins de 30 pour cent des répondants étaient d'accord ou assez d'accord que la fonction d'enquête disposait d'un financement adéquat.

174. Les inspecteurs félicitent l'Inspecteur général, le Bureau de la déontologie et le Bureau de la médiation du travail qu'ils accomplissent ensemble pour faire mieux comprendre les politiques et les procédures relatives à l'intégrité, contribuant ainsi très certainement à diminuer le nombre d'infractions et, par voie de conséquence, le nombre d'allégations. Les inspecteurs notent également que le type d'allégations formulées est extrêmement variable puisqu'en 2022, la majorité d'entre elles concernait des suspicions de fraude et d'autres actes de corruption, tandis qu'en 2023 il s'agissait principalement de harcèlement et d'abus de pouvoir. **Les inspecteurs encouragent la FAO à continuer de traiter les politiques et les procédures relatives à l'intégrité d'une manière pluridisciplinaire et à associer davantage les conseillers du personnel, qui peuvent aider à repérer les problèmes systémiques par le biais de leurs rapports réguliers et à apporter des éclairages utiles sur des tendances plus générales sans enfreindre les règles de confidentialité ni entamer la confiance dans la fonction<sup>74</sup>.**

175. Les inspecteurs ont relevé également que les allégations reçues de bénéficiaires de la FAO, quel que soit le canal utilisé, ne sont pas expressément mentionnées dans le rapport annuel de l'Inspecteur général; elles sont incluses dans la catégorie «tiers parties», qui représentait en 2022 seulement 9 pour cent du total des plaintes reçues. Les inspecteurs croient savoir que les bénéficiaires peuvent actuellement accéder à une ligne téléphonique d'assistance centralisée directement reliée au Bureau de l'Inspecteur général et au Bureau de la déontologie (elle est accessible également aux autres parties intéressées) et à d'autres canaux pour faire un signalement à un niveau plus local, certains étant propres à la FAO et d'autres étant aussi employés par d'autres organisations non gouvernementales ou des Nations Unies. Les inspecteurs craignent que certains des canaux de signalement locaux puissent ne pas assurer une protection adéquate aux personnes formulant les allégations et contribuer à ralentir le délai de réponse du Bureau de l'Inspecteur général. **Les inspecteurs encouragent vivement le Bureau de l'Inspecteur général et le Bureau de l'évaluation à revoir, ensemble et en tenant dûment compte des règles de confidentialité appropriées,**

<sup>74</sup> JIU/REP/2023/4, chap. VI.

**la conception et l'efficacité de tous les canaux de communication existants qui permettent aux populations concernées de faire remonter des informations ou de signaler un acte délictueux, et à examiner les résultats dans le cadre d'une réunion conjointe du Comité financier et du Comité du Programme.**

176. Afin de faciliter la résolution de certains des problèmes évoqués ci-dessus, même si les inspecteurs félicitent l'Inspecteur général de l'amélioration de la qualité des rapports concernant les enquêtes, **les inspecteurs souhaiteraient recommander que la section consacrée aux enquêtes dans le rapport annuel de l'Inspecteur général comprenne également des informations sur le type d'allégations formulées par source. Ils aimeraient également suggérer que des informations complémentaires, par source et par type, depuis l'allégation initiale jusqu'à l'issue finale, telle que décidée par la direction des ressources humaines, le Directeur général et/ou les tribunaux ou les autorités locales le cas échéant, soient présentées au Conseil ou à la réunion conjointe du Comité financier et du Comité du Programme, car elles aideraient à mieux faire comprendre les problèmes rencontrés par l'Organisation et à permettre des échanges avec les États membres en meilleure connaissance de cause.**

#### 4. Comité consultatif de contrôle

177. Le Comité consultatif de contrôle de la FAO (appelé «Comité de vérification» jusqu'en juillet 2020) est composé de cinq experts techniques externes, nommés par le Conseil sur la recommandation du Comité financier, à l'issue d'un processus de sélection géré par le Directeur général avec le concours du Directeur du Bureau de la stratégie, du programme et du budget, qui fait office de secrétariat. Le Comité consultatif de contrôle dispense des avis à différentes parties: il est «chargé de fournir au Directeur général et au Comité financier des avis sur les modalités de contrôle interne, les procédures de gestion des risques, l'établissement des rapports financiers et les fonctions de vérification interne, d'enquête et de déontologie de l'Organisation» et il «intervient à titre consultatif auprès du Bureau de l'Inspecteur général (OIG), du Bureau de la déontologie (ETH) et du Médiateur»<sup>75</sup>.

178. Bien qu'ils apprécient que le Directeur général et les membres du Comité financier puissent bénéficier, de temps à autre, de compétences techniques externes et les félicitent d'y faire appel en cas de besoin, les inspecteurs s'inquiètent de l'élargissement des attributions du Comité consultatif de contrôle, du manque de clarté sur son rôle et ses responsabilités<sup>76</sup> et du fait qu'il dispense des conseils à la fois à la direction et aux personnes exerçant des fonctions de surveillance de la direction, ce qui peut être une source de conflit d'intérêts. Les inspecteurs sont également inquiets de ce qu'à l'heure actuelle, seule la direction est sollicitée dans le cadre du processus d'évaluation du Comité consultatif de contrôle.

179. Les inspecteurs notent que, dans un souci de cohérence, le Conseil devra réexaminer aussi le mandat du Comité consultatif de contrôle lorsqu'il réexaminera la Charte du Bureau de l'Inspecteur général et celle du Bureau de l'évaluation.

<sup>75</sup> Mandat du Comité consultatif de contrôle (2022), par. 1.1 et 1.3. Il n'est pas fait mention du Comité dans les Textes fondamentaux (2017).

<sup>76</sup> Dans le rapport de sa 191<sup>e</sup> session (2022), le Comité financier «a reconnu que le Comité [consultatif de contrôle] jouait un rôle important du fait qu'il fournissait une assurance et des avis indépendants dans les domaines relevant de son mandat». Le Comité consultatif de contrôle ne fournit aucune assurance. Autre exemple: dans le rapport de sa 170<sup>e</sup> session, le Conseil, s'exprimant sur la 115<sup>e</sup> session du Comité des questions constitutionnelles et juridiques, a approuvé la recommandation du Comité que «le Comité consultatif de contrôle de la FAO puisse assurer une fonction de surveillance indépendante en matière de protection des données». Cet organe consultatif serait alors transformé en un véritable organe de surveillance. Voir FAO, «Rapport de la cent quinzième session du Comité des questions constitutionnelles et juridiques (21-23 mars 2022)», CL 170/13, par. 21 c.

## 5. Audit externe

180. L'actuel Commissaire aux comptes de la FAO est le Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde, nommé par le Conseil de la FAO en 2019 pour une période de six ans à compter de 2020<sup>77</sup>. Bien que le Conseil n'ait pas officiellement appliqué la recommandation d'instituer des limites au mandat du Commissaire aux comptes dans les Textes fondamentaux comme le préconisait le CCI en 2002 dans son examen de la gestion et de l'administration de la FAO, les inspecteurs notent avec satisfaction que l'Organisation a suivi cette recommandation dans la pratique. **Les inspecteurs invitent instamment l'organe compétent à modifier les Textes fondamentaux afin d'instituer des limites au mandat du Commissaire aux comptes**<sup>78</sup>.

181. Dans le cadre du présent examen, les inspecteurs ont également analysé la manière dont les recommandations du Commissaire aux comptes étaient présentées et suivies par les organes directeurs. Les inspecteurs félicitent le Comité financier de préparer chaque année un rapport intérimaire sur la suite donnée aux recommandations du Commissaire aux comptes. Néanmoins, **ils souhaiteraient suggérer au Conseil de demander que soit modifiée la structure de ce rapport intérimaire, afin qu'y figurent des informations sur le niveau de risque associé aux recommandations non appliquées<sup>79</sup> et qu'il regroupe les recommandations non appliquées par processus, sujet ou risque, de manière à faciliter les échanges avec les organes directeurs et les autres fonctions de surveillance.**

## 6. Corps commun d'inspection

182. La FAO est membre du CCI depuis 1977 et a participé à la plupart des évaluations portant sur l'ensemble du système. Pourtant, bien que le CCI soit cité comme étant l'une des sources d'information prises en compte par le Directeur général pour l'élaboration de sa déclaration annuelle relative au contrôle interne, il n'est pas mentionné dans la Politique de la FAO en matière de responsabilités, ni dans son cadre de contrôle interne.

183. Dans les Textes fondamentaux, il est fait référence au CCI uniquement à propos du Bureau de l'évaluation et du besoin de coordination<sup>80</sup>. Cette situation apparaît en contradiction avec les dispositions du Statut du CCI, adopté par l'Assemblée générale et accepté par la FAO, qui stipule que le CCI est «un organe subsidiaire des organes délibérants des organisations», qui dispose de larges pouvoirs en vue d'«améliorer la gestion et les méthodes» et d'«assurer une plus grande coordination entre les organisations»<sup>81</sup>.

<sup>77</sup> FAO, «Rapport de la cent soixante-quinzième session du Comité financier (18-22 mars 2019)», CL 161/4, par. 32 à 36.

<sup>78</sup> Article 12 du Règlement financier: «Un vérificateur extérieur des comptes, qui doit être le Vérificateur général des comptes d'un État membre (ou une personne exerçant une fonction équivalente) est nommé conformément aux modalités et pour la période décidées par le Conseil.»

<sup>79</sup> Dans les rapports du Commissaire aux comptes, les recommandations sont classées en trois catégories: les recommandations fondamentales, les recommandations importantes, et celles qui méritent l'attention. Ces informations ne figurent pas dans le rapport intérimaire.

<sup>80</sup> Charte du Bureau de l'évaluation, par. 34 f: le Bureau «coordonne son programme d'activités avec les autres institutions du système des Nations Unies, en tenant compte des travaux du Corps commun d'inspection (CCI)».

<sup>81</sup> Art. 1, par. 2 et art. 5, par. 2

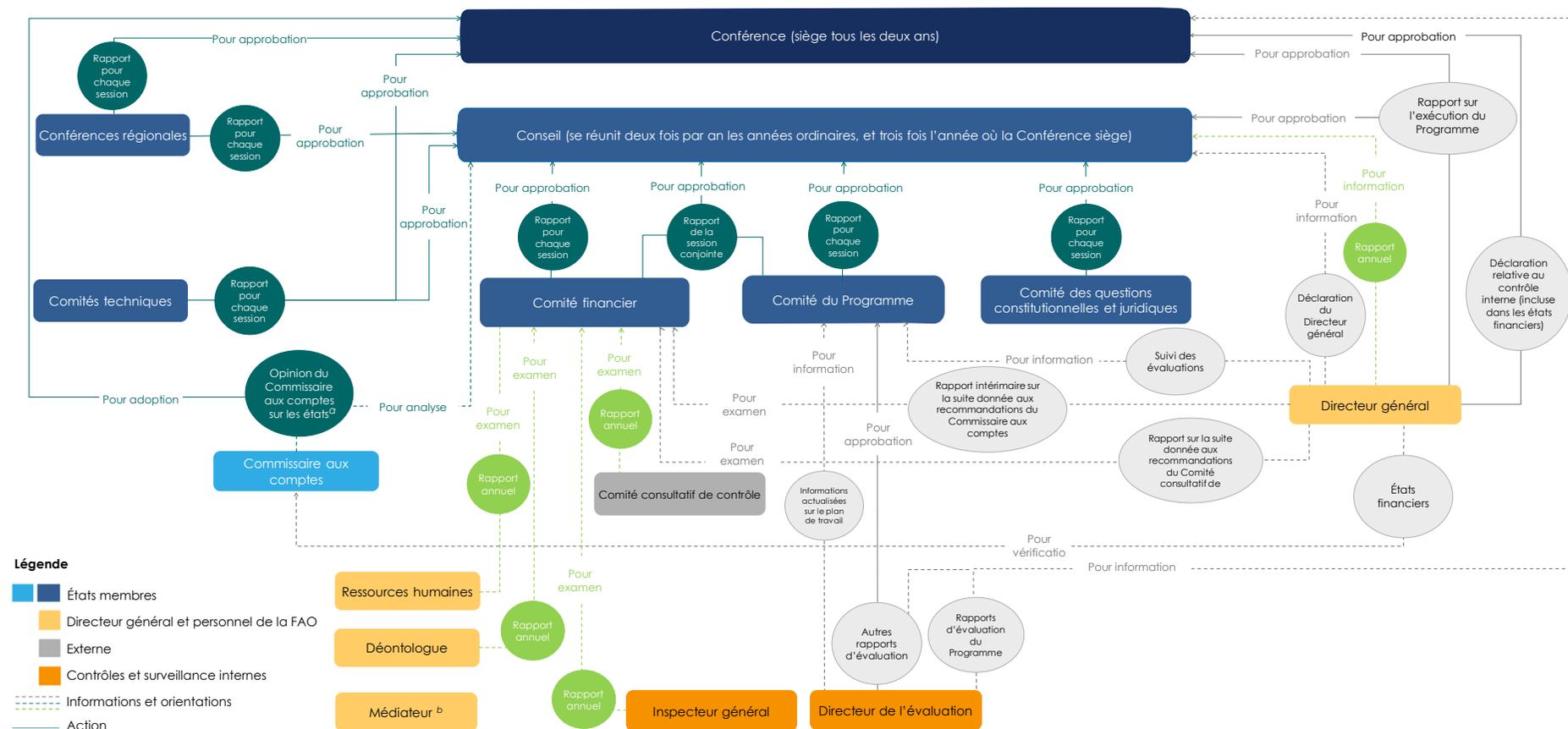
184. Les inspecteurs ont également constaté un manque d'homogénéité dans la manière dont les rapports du CCI sont examinés par le Conseil et les comités, et ne voient pas bien le processus suivi par la direction pour obtenir la réponse des organes directeurs aux recommandations du CCI qui leur sont adressées, car aucun de leurs mandats ne mentionne le CCI<sup>82</sup>. **Les inspecteurs proposent que tous les grands documents de la FAO relatifs à la gouvernance et à la responsabilité fassent l'objet d'un examen afin de vérifier que les termes de l'accord conclu entre la FAO et la CCI, notamment sur le rôle du CCI, sont bien pris en compte et que le processus d'acceptation, d'examen et de suivi de la mise en œuvre des recommandations du CCI est clair et approuvé par le Conseil et conforme aux recommandations issues de l'examen du CCI sur l'acceptation et la mise en œuvre des recommandations du Corps commun d'inspection, qui est actuellement en cours.**

---

<sup>82</sup> Les seules discussions récentes ont porté sur les deux rapports examinés à la 194<sup>e</sup> session du Comité financier, à savoir l'examen des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus (JIU/REP/2018/4) et l'examen de la situation de la fonction d'enquête (JIU/REP/2020/1). Ces deux discussions faisaient suite «à la requête formulée par le Comité financier et approuvée par le Conseil à sa 170<sup>e</sup> session, qui avait demandé que des informations actualisées lui soient transmises, ainsi qu'au Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ), au sujet de l'élaboration de procédures relatives au traitement des allégations visant le chef de secrétariat d'une organisation». Voir FAO, «Informations actualisées sur la suite donnée aux recommandations qui figurent dans les rapports du Corps commun d'inspection (CCI) intitulés *Examen des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités du système des Nations Unies* (JIU/REP/2018/4) et *Examen des progrès accomplis par les entités des Nations Unies dans le renforcement de la fonction d'enquête* (JIU/REP/2020/1)», p. 2.

# Annexe I

## Schéma des principaux processus de gouvernance et de surveillance: obligations de rapport



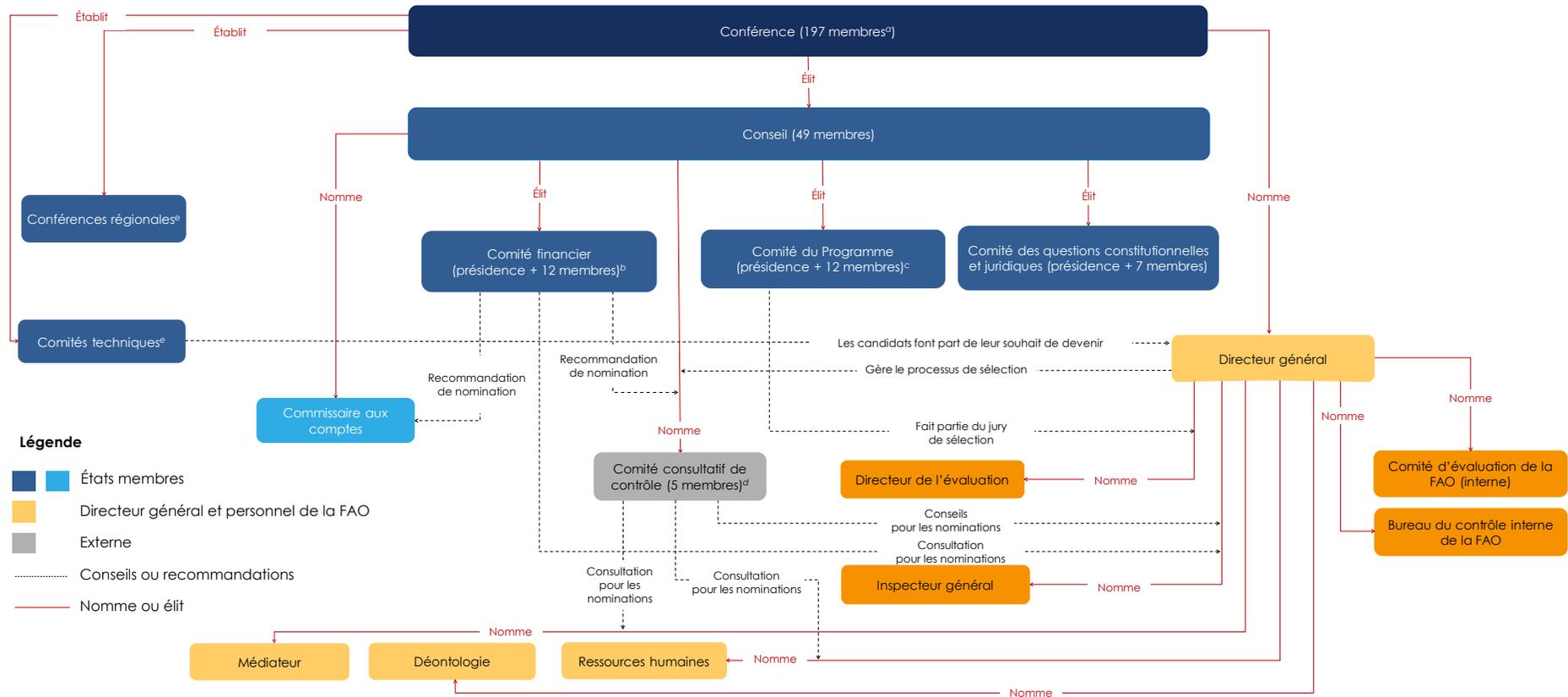
### Sources

Compilation réalisée par le CCI à partir des Textes fondamentaux et des documents de décision de la FAO ainsi que de la page web sur les organes directeurs et statutaires ([www.fao.org/unfao/govbodies/page-daccueil/fr/](http://www.fao.org/unfao/govbodies/page-daccueil/fr/)).

<sup>a</sup> Comprend aussi les recommandations issues des contrôles de la conformité et des examens des résultats.

<sup>b</sup> Le Médiateur publie un rapport annuel, mais qui n'est pas transmis directement aux organes directeurs.

## Schéma des principaux processus de gouvernance et de surveillance: élections et nominations



## Sources

Compilation réalisée par le CCI à partir des Textes fondamentaux, des chartes et des mandats de la FAO ainsi que de la page web sur les organes directeurs et statutaires ([www.fao.org/unfao/govbodies/page-daccueil/fr/](http://www.fao.org/unfao/govbodies/page-daccueil/fr/)).

<sup>a</sup> La FAO compte 194 États membres, une organisation membre (l'Union européenne) et deux membres associés (les Îles Féroé et les Tokélaou).

<sup>b</sup> Les Textes fondamentaux de la FAO font état de 12 membres, mais le Comité en compte en réalité 13.

<sup>c</sup> Les Textes fondamentaux de la FAO font état de 12 membres, mais le Comité en compte en réalité 11.

<sup>d</sup> Le Comité consultatif de contrôle fait office de groupe consultatif d'experts indépendant chargé de fournir au Directeur général et au Comité financier des avis sur les modalités de contrôle interne, les procédures de gestion des risques, l'établissement des rapports financiers et les fonctions de vérification interne, d'enquête et de déontologie de l'Organisation, et sur toute autre question dont il pourra être saisi par le Directeur général ou le Comité financier et pour laquelle il est jugé compétent. S'agissant des fonctions en matière de vérification interne, d'enquête et de déontologie, le Comité intervient à titre consultatif auprès du Bureau de l'Inspecteur général, du Bureau de la déontologie et du Bureau de la médiation, respectivement.

<sup>e</sup> Experts techniques des États membres.

## Annexe III

### Tableau des suites que les organisations participantes doivent donner aux recommandations du Corps commun d'inspection

|         |                     | Impact attendu | Organisations participantes du Corps commun d'inspection |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |
|---------|---------------------|----------------|--|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
|         |                     |                | Nations Unies <sup>a</sup>                               | ONUSIDA                             | CNUCED                              | ITC                                 | PNUD                                | PNUE                                | FNUAP                               | ONU-Habitat                         | HCR                                 | UNICEF                              | ONUDC                               | UNOPS                               | UNRWA                               | ONU-Femmes                          | PAM                                 | FAO                      | AIEA                                | OACI                                | OIT                                 | OMI                                 | UIT                                 | UNESCO                              | ONUDI                               | OMT                                 | UPU                                 | OMS                                 | OMPI                                | OMM                                 |                          |
| Rapport | Pour suite à donner |                | <input type="checkbox"/>                                 | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> |
|         | Pour information    |                | <input checked="" type="checkbox"/>                      | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |                          |
|         | Recommandation 1    | <b>b</b>       |  |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | <b>C</b>                            |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |
|         | Recommandation 2    | <b>f</b>       |  |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | <b>C</b>                            |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |
|         | Recommandation 3    | <b>f</b>       |  |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | <b>D</b>                            |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |
|         | Recommandation 4    | <b>a</b>       |  |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | <b>D</b>                            |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |
|         | Recommandation 5    | <b>a</b>       |  |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | <b>D</b>                            |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |
|         | Recommandation 6    | <b>a</b>       |  |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | <b>C</b>                            |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |
|         | Recommandation 7    | <b>f</b>       |  |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | <b>D</b>                            |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |
|         | Recommandation 8    | <b>f</b>       |  |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | <b>D</b>                            |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |
|         | Recommandation 9    | <b>f</b>       |  |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | <b>C</b>                            |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |
|         | Recommandation 10   | <b>a</b>       |  |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | <b>D</b>                            |                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |

#### Légende:

**D:** Recommandation de décision à prendre par l'organe délibérant et/ou les organes directeurs **C:** Recommandation de suite à donner par le chef du secrétariat

La recommandation ne nécessite pas d'action de la part de cette organisation.

#### Impact attendu:

**a:** renforcement de la transparence et de la responsabilité **b:** diffusion des bonnes pratiques **c:** meilleures coordination et coopération **d:** renforcement de la cohérence et de l'harmonisation

**e:** renforcement du contrôle et de la conformité **f:** efficacité accrue **g:** économies financières importantes **h:** efficacité accrue **i:** autre.

<sup>a</sup> Comme décrit dans ST/SGB/2015/3.