



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ FINANCIER

Cent trente-deuxième session

Rome, 12 – 16 avril 2010

**Évaluation des capacités opérationnelles de la FAO
(situations d'urgence)**

Pour toute question sur la teneur du présent document, prière de s'adresser à:

M. Bob Moore

Directeur du Bureau de l'évaluation

Tél: +3906 5705 53903

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

RÉSUMÉ

➤ L'évaluation de l'efficacité des processus opérationnels de la FAO liés aux situations d'urgence et la réponse de la Direction au document sont présentées séparément pour examen par le Comité financier, le Comité du programme et la réunion conjointe des deux comités, conformément à leurs mandats respectifs.

➤ De nombreux domaines de l'évaluation relèvent de la responsabilité du Comité financier, en particulier ceux qui concernent les questions financières, administratives et relatives aux ressources humaines.

➤ Les parties du document qui intéressent tout particulièrement le Comité financier se trouvent dans les chapitres ci-après du document:

- **Recommandations 2.4 à 2.14 du Chapitre II** – *Prévisibilité des situations d'urgence et application d'une approche programmatique associée à une gestion globale des ressources*
- **Chapitre V** – *Systèmes informatiques et appui des technologies de l'information dans les opérations d'urgence*
- **Chapitre VI** – *Fourniture des ressources humaines nécessaires aux opérations d'urgence*
- **Chapitre VII** – *Activités d'achat et opérations d'urgence*
- **Chapitre VIII** – *Œuvrer au renforcement durable des capacités nationales en matière d'achats*

➤ Outre les questions énumérées plus haut, le Comité financier aura également l'occasion d'engager un débat de fond lors de la réunion conjointe du Comité financier et du Comité du programme au sujet des **recommandations 3.1 et 3.2 du Chapitre III** - *Culture et modèle de gestion de la FAO et rôle joué dans les opérations d'urgence par les bureaux décentralisés et le personnel spécialisé sur le terrain.*

ORIENTATIONS DEMANDÉES AU COMITÉ FINANCIER

➤ Le Comité est invité à examiner le document d'évaluation et la réponse de la Direction et à donner les indications qu'il jugera nécessaires au sujet des recommandations relatives à ses domaines de responsabilité indiqués plus haut dans le résumé.



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DU PROGRAMME ET COMITÉ FINANCIER

**Cent troisième session du Comité du Programme et
cent trente-deuxième session du Comité financier**

Rome, 12 – 16 avril 2010

**ÉVALUATION DES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES DE LA FAO
DANS LES SECOURS D'URGENCE**

Contrairement à la grande majorité des évaluations de la FAO, centrées sur la pertinence, l'efficacité et l'impact de l'Organisation, et à la demande de la direction et du Conseil de la FAO, la présente évaluation porte sur les processus opérationnels et leur efficacité et constitue tout autant une étude de la gestion qu'une évaluation. En conséquence, le rapport s'intéresse aux moyens de parvenir à l'efficacité dans les opérations d'urgence de la FAO. Il ne s'attache pas à décrire en détail les systèmes actuels de l'Organisation, mais étudie les problèmes et les orientations possibles, se concentrant sur les questions les plus importantes et tenant compte du fait que les unités spécialisées sont les plus qualifiées pour traiter des procédures.

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

Équipe d'experts-conseils en matière d'évaluation et de gestion

John Markie

Avec la collaboration des spécialistes principaux suivants:

Lawrence Christy (questions juridiques et ressources humaines)

Michael Spencer (technologies de l'information)

Bureau de l'évaluation

Rachel Sauvinet Bedouin

Responsable de l'évaluation

Remerciements

Les équipes d'experts-conseils en matière d'évaluation et de gestion remercient tous les collaborateurs de la FAO (principaux et auxiliaires, au Siège et dans les bureaux décentralisés, internes et externe) qui leur ont apporté un soutien sans faille malgré la pression extrême résultant des réformes en cours de la FAO et des difficultés liées aux situations d'urgence et aux crises alimentaires.

Nous espérons que ce rapport contribuera à la réforme de la FAO, notamment dans les activités d'importance vitale que l'Organisation entreprend au service des États Membres lors des opérations d'urgence.

FAO, Rome, février 2010

Table des matières

<i>Résumé des principales conclusions et recommandations</i>	4
I. Contexte et méthode	10
II. Prévisibilité des situations d'urgence et application d'une approche programmatische associée à une gestion globale des ressources	12
<i>2.1 Prévisibilité et structure des dépenses liées aux opérations d'urgence</i>	12
<i>2.2 Planification et programmation</i>	14
<i>2.3 Mobilisation des ressources et programmes d'intervention</i>	16
<i>2.4 Gestion et administration des fonds destinés aux opérations d'urgence</i>	19
<i>2.5 Conclusions et recommandations relative à l'application d'une approche programmatische et à la gestion globale des ressources</i>	24
III. Culture et modèle de gestion de la FAO et rôle joué dans les opérations d'urgence par les bureaux décentralisés et le personnel spécialisé sur le terrain	29
<i>3.1 Culture et modalités d'organisation de la FAO, leurs conséquences sur l'efficacité des opérations</i>	29
<i>3.2 Décentralisation au niveau des pays</i>	31
<i>3.3 Bureaux régionaux et Siège</i>	34
<i>3.4 Conclusions et recommandations relatives au modèle de gestion et à la décentralisation de la FAO</i>	35
IV. Appui technique aux opérations d'urgence	38
<i>4.1 Problèmes de fonctionnement</i>	38
<i>4.2 Conclusions et recommandations en matière d'appui technique</i>	42
V. Systèmes informatiques et appui des technologies de l'information (TI) dans les opérations d'urgence	44
<i>5.1 Présentation des systèmes existants</i>	44
<i>5.2 Exposé de certains problème majeurs</i>	46
<i>5.3 Technologies de l'information, et planification et gestion des projets et des programmes</i>	47
<i>5.4 Conclusions et recommandations relatives aux technologies de l'information</i>	53
VI. Fourniture des ressources humaines nécessaires aux opérations d'urgence	56
<i>6.1 Défis et problèmes</i>	56
<i>6.2 Pratiques des autres organismes en matière de dispositions contractuelles</i>	61
<i>6.3 Conclusions et recommandations pour l'amélioration de la gestion des ressources humaines dans les opérations d'urgence</i>	63
VII. Activités d'achat et opérations d'urgence	69
<i>7.1 Contexte général</i>	69
<i>7.2 Types d'achats et améliorations possibles</i>	70
<i>7.3 Activités d'achat et opérations d'urgence: Conclusions et recommandations</i>	81
VIII. Œuvrer au renforcement durable des capacités et des moyens institutionnels en matière de passation de marché dans et pour les pays en développement	86
<i>8.1 Les enjeux</i>	86
<i>8.2 Renforcement durable des capacités nationales en matière d'achats: mesures envisageables</i>	87

Avis aux lecteurs:

TCE désigne la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation du Département de la coopération technique. Cette unité est responsable de presque toutes les opérations d'urgence.

Résumé des principales conclusions et recommandations

- 1) Faire face aux situations d'urgence constitue l'Objectif stratégique I de la FAO: «Amélioration de la préparation et de la réaction aux menaces et aux situations d'urgence ayant une incidence sur l'alimentation et l'agriculture». Les opérations d'urgence représentent aujourd'hui bien plus d'un quart du total des dépenses de l'Organisation, et leur financement repose presque entièrement sur des ressources extrabudgétaires. L'importance de l'efficience et de l'efficacité opérationnelles de ce type d'interventions ne fait donc aucun doute.
- 2) En juin 2007, le Conseil de la FAO a demandé la réalisation d'une évaluation des processus, afin d'analyser les difficultés administratives et opérationnelles et les contraintes de gestion rencontrées par l'Organisation dans la conduite de ses opérations d'urgence. Contrairement à la grande majorité des évaluations de la FAO, centrées sur la pertinence, l'efficacité et l'impact de l'Organisation, la présente porte sur les processus opérationnels et leur efficience. À ce titre, elle constitue tout autant une étude de la gestion qu'une évaluation. Pour être utile, cette étude devait s'intégrer dans le processus de réforme en cours, qui comprend notamment l'Évaluation externe indépendante, le Plan d'action immédiate et l'Examen détaillé. Courant 2008, une équipe interdisciplinaire a réalisé un certain nombre de travaux préliminaires qui ont été complétés par d'autres études et examens en 2009. L'ensemble a abouti à ce rapport à la direction et au Conseil de la FAO, par l'intermédiaire du Comité du programme et du Comité financier. Le rapport de l'étude ne s'attache pas à décrire en détail les systèmes actuels de l'Organisation, mais étudie les problèmes et les orientations possibles, se concentrant sur les questions les plus importantes et tenant compte du fait que les unités spécialisées sont les plus qualifiées pour traiter des procédures. Les conclusions et recommandations sont présentées à la fin de chaque chapitre.
- 3) L'étude a été réalisée dans un contexte marqué par les constatations de l'Évaluation externe indépendante, du Plan d'action immédiate et de l'Examen détaillé, qui faisaient état d'une bureaucratie excessive à la FAO. Des conclusions similaires sont ressorties d'un questionnaire destiné aux personnes qui participent aux programmes d'urgence de l'Organisation et qui, pour beaucoup, ont travaillé précédemment pour d'autres organismes internationaux. S'il n'existe pas de différence substantielle entre les procédures et les règles des autres organisations des Nations Unies et celles de la FAO, cette dernière se distingue en revanche nettement par le caractère intangible de sa culture organisationnelle. Par comparaison, des institutions telles que l'UNICEF, le PNUD et le PAM visent des objectifs beaucoup plus concrets. Cela étant, les pratiques de gestion de la FAO ont fait l'objet récemment d'un examen approfondi, et l'on a pu constater, de façon générale, que les dirigeants concernés avaient à cœur de mieux faire. Sur la durée même de cette étude, des améliorations notables ont été observées.
- 4) **Les principales constatations et recommandations de l'étude sont recensées ci-après.**

Chapitre II. Prévisibilité des situations d'urgence et application d'une approche programmatique associée à une gestion globale des ressources

- a) **Les opérations d'urgence sont plus prévisibles qu'on ne le suppose généralement.** En outre, la quasi-totalité des opérations d'urgence les plus vastes se prolongent sur plus de trois ans et peuvent durer une décennie ou plus. Il y a donc là matière à **améliorer dans une large mesure tous les aspects de la planification de ce type d'interventions**, et il est indispensable de faire progresser encore la gestion des priorités de l'assistance. L'élaboration du programme d'urgence devrait être étroitement coordonnée avec les priorités et le programme de développement inclus dans le Cadre national sur les priorités à moyen terme de la FAO. À cet effet, il est essentiel que la division TCE et le Représentant de la FAO coopèrent sur les questions de planification et de mobilisation des ressources. Il est également impératif de concevoir le secours d'urgence comme un tout, de façon qu'il débouche naturellement sur la réhabilitation et le développement par le transfert à terme des responsabilités opérationnelles au Représentant de la FAO.
- b) Si la planification initiale est nécessaire, l'examen périodique et la reprogrammation ne le sont pas moins. L'ensemble doit être sous-tendu par une stratégie globale d'intervention dans chaque catégorie d'urgence.
- c) Le **financement de la planification et du travail préparatoire à l'échelon du pays** représente une contrainte majeure, notamment dans les situations d'urgence nouvelles. Il est nécessaire d'augmenter nettement la disponibilité et l'utilisation des ressources octroyées au titre de la composante du Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation (SFERA) qui est destinée au travail préparatoire au niveau des pays.
- d) **Le mécanisme d'avances du SFERA devrait être étendu au-delà de projets particuliers**, afin de permettre le déblocage immédiat d'une avance pour l'ensemble d'un programme lorsque survient une crise majeure dont on pense qu'elle provoquera une forte mobilisation des donateurs.
- e) **Le SFERA devrait être scindé pour couvrir séparément les trois composantes existantes¹.** L'ouverture de sous-fonds du SFERA (c'est-à-dire de fonds individuels multidonateurs gérés en fiducie) devrait se faire avec plus de souplesse que ce n'est le cas actuellement pour les principales opérations d'urgence, afin d'encourager les donateurs à participer à des fonds communs et au financement de programmes, et de faciliter la gestion.
- f) **Le financement commun des ressources humaines ou des achats notamment** devrait être développé pour améliorer la gestion des programmes dans ces domaines. Ce mode de financement permet une globalisation, une continuité et une utilisation plus efficiente et plus souple des ressources. Pour prendre l'exemple des ressources humaines, les fonds communs concluraient les contrats d'embauche et revendraient ensuite les prestations du personnel aux différents projets. Une petite part des recettes de recouvrement des dépenses de soutien administratif et opérationnel (SAO) devrait être allouée à la couverture des dépenses de base des fonds communs, ce qui s'applique aussi aux fonctions de planification et au financement par avances du SFERA.
- g) **SAO et SAT** – Les services administratifs et opérationnels (SAO) et les services d'appui technique (SAT) sont extrabudgétaires et devraient être gérés sous la forme de fonds d'affectation spéciale (ce qui était précédemment le cas des SAO), à moins qu'un mécanisme de report (positif ou négatif) d'un exercice biennal à l'autre ne soit mis en place à compter de l'exercice 2012-13. Ce mode de gestion permettra un lissage des opérations,

¹ Composantes: i) fonds autorenouvelable pour financer les avances destinées aux projets; ii) financement des missions d'évaluation et des unités de coordination des secours d'urgence; iii) financement de programmes, jusqu'ici principalement liés au tsunami en Asie du Sud-Est et à la grippe aviaire hautement pathogène.

comme le Comité financier en est déjà convenu sur le principe. L'Organisation a besoin d'une politique claire sur les niveaux de financement des services d'appui technique dans les projets d'urgence et ce point doit être souligné auprès des donateurs.

h) Le **financement de la sécurité** n'a pas été correctement couvert dans les budgets des projets et devrait être géré à travers un fonds d'affectation spécial commun.

Chapitre III. Culture et modèle de gestion de la FAO et rôle joué dans les opérations d'urgence par les bureaux décentralisés et le personnel spécialisé sur le terrain

a) Le **changement culturel et institutionnel** nécessaire aux opérations d'urgence doit être placé au centre des préoccupations, et des propositions particulières sont formulées dans ce sens. Ce changement concerne aussi bien le personnel que les organes directeurs. Au sein de l'Organisation, il doit s'accompagner de transformations majeures **de la gouvernance interne des systèmes opérationnels, administratifs et financiers et de l'appui informatique correspondant, afin de faire évoluer et de gérer ces systèmes de manière intégrée**. Cette mutation peut être appuyée par la nouvelle Unité chargée de l'amélioration des activités, au même titre que les modifications prévues dans la gouvernance des technologies de l'information (TI).

b) **TCE doit procéder à une décentralisation beaucoup plus importante de ses opérations**, mais celle-ci doit se faire de façon différenciée. Il est en effet recommandé d'adopter un modèle flexible de décentralisation, qui prenne en compte le niveau global d'intervention de la FAO dans le pays concerné, et pas uniquement les opérations d'urgence. La priorité doit être donnée au détachement de chargés des opérations sur les principales interventions d'urgence, lesquelles représentent 60 pour cent du portefeuille de TCE. Dans les pays qui disposent des capacités adéquates, il serait souhaitable de confier la gestion des opérations d'urgence de petite taille au Représentant de la FAO. Les délégations de pouvoirs devraient tenir compte des capacités disponibles, et les responsabilités pourraient être transférées au coordonnateur des secours d'urgence ou au chargé des opérations, et non exclusivement au Représentant de la FAO.

Chapitre IV. Appui technique aux opérations d'urgence

L'appui et les approbations techniques devraient être recentrés sur le programme, la planification et l'examen pris globalement, au lieu de s'appliquer à des actions individuelles telles que l'approbation de petits projets ou les autorisations liées aux achats ou aux ressources humaines. Il faudrait développer un jeu complet d'outils d'aide à la décision dans les domaines techniques et TCE devrait exploiter plus intensivement ses compétences techniques (sur le terrain et au Siège). La Division devrait également faire part de ses travaux techniques aux unités spécialisées concernées.

Chapitre V. Systèmes informatiques et appui des technologies de l'information (TI) dans les opérations d'urgence

- a) Le projet IPSAS² actuel, la décentralisation en cours dans les opérations d'urgence et la nécessité d'un système intégré et multifonctionnel de gestion axée sur les résultats pour le programme de terrain imposent de procéder à une analyse des besoins et de **réfléchir sans délai à l'architecture globale des systèmes**, et notamment **aux priorités que constituent l'amélioration de la planification et de la gestion des programmes** pour ce qui est des opérations d'urgence et le renforcement des capacités sur le terrain. Une solution à moyen terme intégrée devrait être développée sur cette base.
- b) Pour parvenir à cette intégration, il est indispensable d'opérer des changements majeurs dans la gouvernance et probablement dans le financement des TI, en s'alignant sur les propositions acceptées à la suite de l'Examen détaillé, mais dans le contexte plus large du renforcement des modalités de gestion des processus et des systèmes abordées au chapitre III.
- c) La FAO ne peut différer ni sa mise en conformité avec les normes IPSAS ni l'application du Cadre stratégique et du Plan à moyen terme axés sur les résultats pour permettre l'élaboration de solutions globales aux problèmes. L'amélioration des systèmes doit se poursuivre sur les plateformes logicielles actuelles au cours des prochaines années. Des recommandations sont formulées en ce sens, pour que la structure des systèmes évolue en gardant toute sa souplesse, de manière que les améliorations et l'intégration futures ne soient pas mises en péril par les principaux projets en cours (notamment le projet IPSAS/FAS³).

Chapitre VI. Fourniture des ressources humaines nécessaires aux opérations d'urgence

- a) La FAO devrait constituer **un personnel de base pour le secours d'urgence** et gérer les besoins supplémentaires en ressources humaines par un système souple et concurrentiel de contrats de durées variables, en évitant toutefois d'accumuler les obligations financières, juridiques ou morales autour de ces ressources complémentaires. Le personnel de base serait envoyé **sur le terrain par roulement**.
- b) **Financement commun des ressources humaines**: la plus grande contrainte dans la gestion des ressources humaines des opérations d'urgence réside probablement dans le fait que ces ressources sont en grande partie financées sur le terrain à partir des différents projets. Il est donc difficile de planifier et de conserver les ressources humaines des programmes tout en réduisant les coûts induits par la multiplicité des transactions. Un fonds d'affectation spéciale commun devrait être créé pour les ressources humaines du secours d'urgence.
- c) Il faudrait que les **Représentants de la FAO** présents dans les pays exposés à des risques importants de crise aient fait la preuve de leurs compétences dans les opérations d'urgence.
- d) **La valorisation des ressources humaines est une priorité**, notamment pour le personnel de base. Entre autres nécessités pressantes actuelles, il convient de former le personnel à la planification et de lui faire découvrir les possibilités offertes par les systèmes

² International Public Sector Accounting Standards, normes comptables internationales pour le secteur public.

³ Field Accounting System, système de comptabilité de terrain

informatiques et les processus de la FAO pour intégrer et optimiser la gestion des programmes. Dans les pays où se déroulent des opérations d'urgence de plus longue durée, le personnel autre que le personnel de base a également besoin d'une formation de fond pour remplir ses attributions sur le terrain, particulièrement une formation sur les procédures et systèmes de la FAO et, s'agissant des cadres, sur les politiques de l'Organisation.

Chapitre VII. Achats dans les opérations d'urgence

Les achats ont représenté 57 pour cent des dépenses de la FAO liées à l'urgence pour la période 2004-07, ce qui indique bien la place qu'il convient d'accorder à ce domaine dans tout effort de renforcement de l'efficacité et de l'efficacité des opérations d'urgence.

- a) La **planification préalable des achats et le respect des calendriers de livraison** forment probablement le principal domaine d'amélioration possible. Chaque opération d'urgence de grande ampleur devrait s'accompagner d'un plan initial d'achat couvrant l'ensemble du programme, comme c'est parfois le cas, et ce plan devrait être expressément mis à jour chaque année. Il devrait inclure une étude de marché sur les fournisseurs locaux potentiels. Pour les situations d'urgence majeures, des spécialistes des achats doivent participer aux tâches de planification initiales et ultérieures. De plus, comme de nombreuses évaluations l'ont indiqué, la FAO ne devrait pas essayer de lancer des opérations d'achat visant la période des semelles suivante si cet objectif est irréaliste.
- b) Le Service des contrats et achats doit **mettre plus fermement l'accent sur la fonction d'appui**, tant de la planification que des opérations, en déléguant davantage de pouvoirs.
- c) Les délégations doivent être plus modulées que ce n'est le cas actuellement. En effet, il arrive qu'elles excèdent les capacités de certains bureaux de pays, tandis que d'autres pourraient prendre en charge un niveau de délégation plus important moyennant un appui adapté et une valorisation des capacités nécessaires.
- d) Il convient de rééquilibrer les critères d'optimisation des ressources utilisés dans les achats, en réduisant le poids du prix, qui est actuellement de 80 pour cent, et:
 - i) en tenant mieux compte des questions de souplesse d'adaptation aux fluctuations des besoins sur le terrain;
 - ii) en prenant acte du fait que, dans les situations d'urgence, les spécifications ne peuvent pas toujours être intégralement définies avant l'appel d'offres et qu'il convient ensuite parfois d'exercer son jugement sur les aspects techniques et opérationnels;
 - iii) en intégrant la nécessité d'accorder plus de poids aux informations sur la fiabilité des fournisseurs; et
 - iv) en autorisant une plus grande souplesse dans le choix d'un fournisseur national plutôt qu'international.

Chapitre VIII. Contribution à la pérennisation des achats nationaux – Renforcement institutionnel dans et pour les pays en développement

Un travail normatif urgent est nécessaire pour définir comment la FAO peut aider au développement des pays au moyen de ses approvisionnements. Cette fonction ne doit pas être confondue avec les achats commerciaux et doit être traitée et financée à part. La FAO dispose d'une politique claire d'appui au développement des ONG et, dans le même temps, d'achat de services au moyen de lettres d'accord. Il conviendrait d'élaborer un instrument propre à la FAO permettant à l'Organisation de se procurer, avec un minimum de contrainte, des biens et services auprès de petites et moyennes entreprises privées nationales. Ce dispositif aurait comme objectif secondaire le renforcement des capacités et contribuerait à fournir des services durables aux agriculteurs et aux pêcheurs (commercialisation et entreposage, construction de bateaux et fourniture d'intrants au niveau local, par exemple). La FAO doit également s'assurer que ses actions d'achat ne perturbent pas inutilement les marchés locaux naissants.

I. Contexte et méthode

1. Faire face aux situations d'urgence constitue l'Objectif stratégique I de la FAO: «Amélioration de la préparation et de la réaction aux menaces et aux situations d'urgence ayant une incidence sur l'alimentation et l'agriculture». Les opérations d'urgence représentent aujourd'hui bien plus d'un quart du total des dépenses de l'Organisation, et leur financement repose presque entièrement sur des ressources extrabudgétaires. En juin 2007, suite à la mise en lumière de contraintes opérationnelles par une série d'évaluations d'opérations d'urgence spécifiques, le Conseil de la FAO a demandé la réalisation d'une évaluation des processus, afin d'analyser les difficultés administratives et opérationnelles et les contraintes de gestion rencontrées par l'Organisation dans la conduite de ses opérations d'urgence⁴.
2. L'étude a été réalisée dans un contexte marqué par les constatations de l'Évaluation externe indépendante, du Plan d'action immédiate et de l'Examen détaillé, qui faisaient état d'une bureaucratie excessive à la FAO. Des conclusions similaires sont ressorties d'un questionnaire destiné aux personnes qui participent aux programmes d'urgence de l'Organisation et qui, pour beaucoup, ont travaillé précédemment pour d'autres organismes internationaux. En matière de programmation des opérations d'urgence et de réhabilitation, il a été constaté qu'un grand nombre de processus et de procédures de gestion, d'administration et de conduite des activités avaient évolué au coup par coup, selon les besoins. Tous ne sont pas documentés ni institutionnalisés de façon systématique et, même lorsqu'ils le sont, les interprétations comme les applications que l'on en fait varient.
3. Aucune différence substantielle n'a pu être décelée entre les procédures et les règles des autres organisations des Nations Unies et celles de la FAO. Les niveaux de délégation sont généralement plus élevés dans ces autres organismes, ce qui s'explique en partie par la plus grande capacité que leur confère leur présence sur le terrain. Il semble qu'il y ait effectivement davantage de marge de manœuvre dans certains domaines et qu'il soit, par exemple, plus facile d'établir des accords-cadres avec les fournisseurs, du fait, entre autres, des volumes gérés. Il existe toutefois une différence fondamentale: le caractère intangible du facteur culturel à la FAO. Par comparaison, des institutions telles que l'UNICEF, le PNUD et le PAM visent des objectifs beaucoup plus concrets. Cela étant, les pratiques de gestion de la FAO ont fait l'objet récemment d'un examen approfondi, et l'on a pu constater, de façon générale, que les dirigeants concernés avaient à cœur de mieux faire. Sur la durée même de cette étude, des améliorations notables ont été observées.
4. Contrairement à la grande majorité des évaluations de la FAO, centrées sur la pertinence, l'efficacité et l'impact de l'Organisation, la présente porte sur les procédures opérationnelles et leur efficacité et constitue tout autant une étude de la gestion qu'une évaluation. Pour être utile, cette étude devait s'intégrer dans le processus de réforme en cours. Elle a été menée en deux phases. Lors de la première, courant 2008, une équipe interdisciplinaire a réalisé un certain nombre de travaux préliminaires⁵. Une deuxième phase a suivi en 2009. Cette seconde phase a fait fond sur les données et informations collectées pendant la première, a traité les questions à approfondir et a pris en compte les implications du Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO, adopté à la Session extraordinaire de la Conférence en novembre 2008, et de l'Examen détaillé de l'Organisation, achevé en avril 2009.

⁴ Rapport de la cent trente-deuxième session du Conseil de la FAO, juin 2007 (CL 132/REP, paragraphe 75)

⁵ Pamela Branch, Irene Lacy et Anabella Kaminker. Des tâches supplémentaires spécifiques ont été menées à bien par: Laura Ziankowicz (Achats et contrats); Michael Gotthainer (Finance); Lawrence Christy (Ressources humaines – aspects juridiques); Franco Franchini (Procédures opérationnelles)

5. Au cours de ces deux phases, la méthode d'étude s'est appuyée sur les éléments suivants:
- a) Contributions des experts-conseils en matière de gestion.
 - b) Analyse des processus et des systèmes, comprenant 30 études de cas, dont 12 consacrées aux achats.
 - c) Analyse institutionnelle.
 - d) Échanges avec le personnel de la FAO sous forme d'entretiens et de questionnaires thématiques; neuf groupes de réflexion ont ainsi été consultés et plus de 170 personnes interviewées.
 - e) Informations comparatives sur d'autres organisations. Il n'a été possible de comparer que les règles et procédures, et non les aspects des processus liés aux calendriers et aux dépenses. Dans les domaines des ressources humaines, des achats et des technologies de l'information (TI), les règles et procédures ont été comparées à celles du PAM, du PNUD et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), auxquels se sont ajoutées quelques références à d'autres organismes, notamment l'OMS, l'UNICEF et la Croix-Rouge, plus l'OIT pour les TI.
 - f) Visites de terrain en nombre limité, afin de mener des entretiens et de collecter des informations factuelles (dans six pays, dont deux accueillant respectivement un bureau régional et un bureau sous-régional; sur les six visites, quatre ont été consacrées aux TI et aux transactions prises en charge par les systèmes informatiques et deux aux achats).
 - g) Examen de précédents rapports d'évaluation et d'audit portant sur des opérations d'urgence.
 - h) Réunions consultatives avec des représentants des cadres moyens, sur la base d'une série de notes de synthèse.

6. Aux fins d'analyse de l'exécution a été établi un état des lieux couvrant une période de quatre ans (2004-07) pour laquelle des données fiables étaient disponibles. Bien que des données plus à jour soient présentées, notamment en matière d'achats, il va de soi que les pays inclus dans cet état des lieux ainsi que les projets et les situations d'urgence ont changé dans l'intervalle. La Facilité alimentaire de l'Union européenne en est un exemple récent, puisqu'elle n'opérait pas pendant cette période, et il en va de même pour le programme Iraq: pétrole contre nourriture, prédominant dans les achats d'urgence durant les années 90. Nous considérons néanmoins que ces quatre années prises en exemple permettent de tirer des enseignements d'ordre général.

7. Nous avons délibérément choisi d'ouvrir ce rapport sur l'avenir et de le conserver aussi concis que possible. Nous n'avons pas cherché à décrire l'intégralité des processus opérationnels de l'appui de la FAO dans les situations d'urgence ni, par exemple, à faire un bilan détaillé des groupes de réflexion, pas plus que nous n'avons examiné les nombreux aspects positifs des opérations. Comme le demandaient la direction, le Conseil et le Comité du programme, ce rapport met l'accent sur l'identification des problèmes et l'étendue des améliorations possibles, afin de proposer des solutions potentielles pour examen par la direction et les organes directeurs, avec pour objectifs une réactivité et une efficacité opérationnelles accrues.

8. Après cette introduction, le rapport est organisé en plusieurs chapitres qui abordent successivement les sujets suivants: structure générale des opérations d'urgence, problèmes liés à leur planification et à la gestion de leurs ressources; modèle de gestion et place de la décentralisation dans les opérations d'urgence; appui technique et informatique aux opérations; ressources humaines et systèmes d'achat; et enfin, renforcement des capacités nationales, particulièrement des petites et moyennes entreprises, en matière d'achat et d'approvisionnement. Tous les chapitres débutent par une description des problèmes et se terminent par des conclusions et des recommandations. En voici la liste:

- Prévisibilité des situations d'urgence et application d'une approche programmatique associée à une gestion globale des ressources
- Culture et modèle de gestion de la FAO et rôle joué dans les opérations d'urgence par les bureaux décentralisés et le personnel spécialisé sur le terrain
- Appui technique aux opérations d'urgence
- Systèmes informatiques et appui des technologies de l'information (TI) dans les opérations d'urgence
- Fourniture des ressources humaines nécessaires aux opérations d'urgence
- Achats dans les opérations d'urgence
- Contribution à la pérennisation des achats nationaux – Renforcement institutionnel dans et pour les pays en développement.

II. Prévisibilité des situations d'urgence et application d'une approche programmatique associée à une gestion globale des ressources

2.1 Prévisibilité et structure des dépenses liées aux opérations d'urgence

9. Les situations d'urgence ne sont pas aussi imprévues qu'on veut souvent le dire. Ainsi, les invasions de criquets ou les sécheresses font l'objet d'un mécanisme d'alerte rapide et, dans bien des cas, le schéma de dissémination d'autres foyers d'organismes nuisibles est également largement prévisible. Bon nombre de sécheresses et d'inondations se produisent de manière récurrente dans les mêmes pays et sous-régions comme le Bangladesh ou l'Afrique australe. Même les ouragans et les tremblements de terre peuvent être anticipés dans une certaine mesure car, s'il est impossible de déterminer le lieu exact où ils frapperont, leur probabilité d'apparition pour une région donnée peut être calculée.

10. Sur la période 2004-07, 62 pour cent des dépenses d'urgence ont bénéficié à 13 pays, pour un montant annuel moyen de plus de 4 millions d'USD. Trois pays se sont partagé 39 pour cent de ces dépenses, pour une valeur supérieure à 8 millions d'USD chacun: le Soudan, l'Iraq et la République démocratique du Congo (le programme le plus vaste a été mené en Iraq, qui constitue un cas particulier dans la mesure où il a été difficile de déterminer les responsabilités opérationnelles dans le pays en raison de questions liées à la sécurité).

11. Sur les 13 pays dont les dépenses annuelles moyennes consacrées aux crises ont été supérieures à 2 millions d'USD au cours de la période 2004-07, dix faisaient l'objet d'une intervention d'urgence depuis au moins dix ans. Il est apparu que les interventions liées aux chocs soudains (tremblements de terre, tsunamis et inondations) duraient entre trois et quatre ans, et l'on a fait un constat similaire pour les sécheresses, qui se sont aussi souvent produites de manière répétée.

Tableau 1. Pays et groupes de pays couverts par les unités de coordination des secours d'urgence de TCE et dont les dépenses TCE moyennes⁶ ont été supérieures à 2 millions d'USD par an sur la période 2004-07

	Dépenses d'urgence moyennes par an en millions d'USD	Pourcentage des dépenses d'urgence totales au niveau pays	Afrique australe – pays couvert par un pôle d'appui technique TCE*	Dépenses moyennes par an en millions d'USD	Pourcentage des dépenses d'urgence totales au niveau pays
Iraq	18,48	16,8 %	Zimbabwe	1,90	
Soudan	16,10	14,6 %	Lesotho	0,98	
République démocratique du Congo	8,43	7,6 %	Mozambique	0,78	
Somalie (bureau situé à Nairobi)	6,08	5,5 %	Swaziland	0,70	
Indonésie	5,65	5,1 %	Tanzanie	0,68	
Sri Lanka	4,65	4,2 %	Zambie	0,53	
Burundi	4,33	3,9 %	Malawi	0,35	
Afghanistan	4,25	3,9 %	Botswana	0,03	
Pakistan	2,83	2,6 %	Total partiel	5,90	5 %
Ouganda	2,63	2,4 %	Ensemble du programme mené en Afrique de l'Est et dans la région des grands lacs couvert par un pôle d'appui technique TCE**		
Angola	2,50	2,3 %	Burundi*	4,33	
Éthiopie	2,35	2,1 %	Ouganda*	2,63	
Libéria	2,20	2,0 %	Kenya, République du	0,83	
Total partiel	80,48	73,0 %	Rwanda	0,10	
* Également inclus dans la colonne de gauche			Total partiel	7,85	7 %
** Bien que ces pôles ne proposent qu'un appui technique pour le moment, leur rôle pourrait être étendu aux questions opérationnelles et administratives.					

⁶ Ces chiffres ne comprennent pas le soutien administratif et opérationnel (SAO).

Tableau 2. Montant moyen de la mise en œuvre annuelle totale de la FAO (2004-2007) en millions d'USD pour les pays pour lesquels les dépenses annuelles moyennes sont supérieures à 3 millions d'USD, avec une partie importante consacrée aux urgences*

Soudan	20,1	Burundi	6,1
Iraq	18,0	Mozambique	5,9
Afghanistan	15,5	Niger	4,7
Congo, RDC	13,9	Nigéria	4,0
Somalie	8,4	Angola	4,0
Indonésie	8,4	Ouganda	3,6
Sri Lanka	7,3	Bangladesh	3,3
Pakistan	6,5	Tanzanie	3,1
Éthiopie	6,2	Cambodge	3,0
*À l'exclusion du soutien administratif et opérationnel (SAO)			
Source: données PBE			

12. Sur la période 2004-07, 18 pays ont bénéficié d'une mise en œuvre totale par la FAO de plus de 3 millions d'USD par an (hors SAO) de projets d'urgence et de développement combinés (comportant tous des projets d'urgence). Dans huit de ces pays, la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) a représenté plus de 60 pour cent des activités (y compris en Iraq et en Somalie où la proportion a atteint 100 pour cent). Dans cinq autres, TCE a été à l'origine de 20 pour cent de la mise en œuvre. De plus, dans sept pays sur les 29 où TCE a mené des programmes pour un montant total supérieur à 1 million d'USD par an, les activités de cette division ont représenté moins de 20 pour cent des activités totales de la FAO.

13. Nous avons examiné les chiffres des 18 pays où ont été menées d'importantes opérations TCE et où le montant total de la mise en œuvre de la FAO (urgences comprises) a été supérieur à 3 millions d'USD par an sur la période 2004-07. L'objectif était de déterminer si les prestations de la FAO ou de TCE avaient enregistré des fluctuations de grande ampleur pendant la période en question (voir tableau 2). Les dépenses irrégulières ont généralement été associées à des urgences soudaines (tremblements de terre, tsunamis et inondations). Si l'on s'intéresse à l'ensemble de la mise en œuvre de la FAO⁷ dans les pays considérés, seuls sept de ces 18 pays ont connu une répartition franchement inégale des dépenses totales (à savoir moins de 20 pour cent du total au cours de l'une des quatre années de la période envisagée, cette année s'est trouvée être la première [2004] à chaque fois). Si l'on distingue les dépenses d'urgence des dépenses totales des projets, le tableau est moins homogène. Six pays présentaient des niveaux de dépense irréguliers et, pour deux d'entre eux, la moitié de la dépense était concentrée sur une même année.

2.2 Planification et programmation

14. La FAO définit effectivement un ordre de priorité des urgences selon leur gravité et le niveau d'attention qu'elles nécessitent. Cela étant, il ne s'agit pas d'un processus formel, si bien que des urgences de faible ampleur dans des pays à revenu intermédiaire possédant des ressources propres substantielles peuvent faire l'objet d'une aide disproportionnée. Entre 2004 et 2007, 36 pour cent des pays ayant bénéficié d'une aide d'urgence directe au niveau national (et non par le truchement de projets régionaux ou mondiaux) ont reçu moins de 500 000 USD pour l'ensemble de la période. Pour 85 pour cent d'entre eux, il s'agissait de pays à revenu

⁷ Réalisation d'activités d'urgence et de développement

intermédiaire (18 pour cent appartenait à la tranche supérieure de cette catégorie). En outre, le peu de données probantes tirées des évaluations qui ont été menées dans les pays les moins développés et ceux à revenu intermédiaire ont montré que les interventions⁸ de faible envergure relativement isolées péchaient généralement par manque d'efficacité (réception trop tardive des fournitures, etc.).

15. Que ce soit au début des crises ou pendant les opérations qui s'ensuivent, les interventions d'urgence coordonnées interinstitutions à l'échelon national ou sous-régional sont majoritairement mises en place au moyen du processus d'appel commun des Nations Unies. La FAO joue un rôle actif dans ce processus, principalement à travers le personnel de ses bureaux de pays. L'Organisation doit non seulement planifier ses propres actions, mais aussi, en qualité de chef de file sectoriel pour l'agriculture, donner des orientations pour l'ensemble du secteur. Sauf dans le cas des organismes nuisibles et des maladies, l'intervention d'urgence de la FAO consiste à rétablir immédiatement les moyens d'existence et à contribuer ainsi au redressement. Cette approche nécessite d'intégrer de solides éléments d'information dans le processus d'appel de façon à établir un lien avec le développement, mais demande également que la FAO dégage une vision à plus long terme. Tout comme le processus d'appel, le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (voir ci-après), ou CERF, requiert une très grande réactivité dans la formulation des propositions et les différents donateurs attendent aussi que leur soient présentées rapidement des propositions plus élaborées. L'approche programmatique est actuellement privilégiée par la FAO pour les interventions d'urgence transfrontières liées à la santé des plantes et des animaux, et le nouveau plan d'action de TCE va dans ce sens.

16. Il reste que, face à une urgence manifeste, le désir de s'atteler au plus vite à la mise en œuvre de l'assistance est une tendance qui, quoique naturelle, peut nuire aux efforts nécessaires de planification à terme. Quand une crise éclate, la planification initiale a généralement une incidence importante sur l'évolution de l'intervention. Or, la FAO dispose de très peu de fonds lui permettant de préparer sa réponse en prévision de certaines catégories de chocs (les typhons en Asie, par exemple) et, dans les premiers jours d'une crise, aucune ressource n'est disponible pour la planification. Les choses ne sont pas plus simples une fois qu'un programme d'urgence est établi, car le financement est alors associé directement à cette urgence et souvent à des projets précis.

17. Les insuffisances des systèmes d'appui informatisés entraînent un manque de hauteur de vue sur les programmes. Si les projets sont correctement codés, le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain restituera une vue d'ensemble du programme correspondant, mais cette démarche n'est pas bien connue ni couramment adoptée. Les rapports faciles d'accès sont établis par projet, ce qui ne permet pas aux responsables, sur le terrain ou au Siège, d'examiner l'ensemble d'un programme mené dans tel pays ou telle sous-région ou encore de dresser un tableau général d'une question comme la disponibilité des ressources pour l'achat de semences ou le recrutement d'agronomes dans une sous-région ou un pays en particulier. L'information sur les budgets et les dépenses est limitée, alors qu'elle faciliterait aussi bien la planification à long terme que l'utilisation rationnelle des ressources (voir plus bas l'examen des technologies de l'information).

18. L'amélioration de la planification et l'adoption d'une approche programmatique sont sources de divers avantages, notamment: elles optimisent l'adéquation de l'action de la FAO aux besoins, jettent les bases permettant de mieux hiérarchiser et justifier les objectifs des interventions et renforcent les fondements d'une vision à plus long terme de l'assistance, conduisant de l'intervention immédiate au redressement et au développement. La FAO serait ainsi plus à même d'intégrer sa contribution dans son Cadre national sur les priorités à moyen terme et

⁸ Exemples: évaluation d'une intervention isolée menée au Malawi à la suite d'une inondation, documents d'information relatifs à l'évaluation de la décentralisation en Inde.

d'agir comme chef de file sectoriel pour l'agriculture. D'autres avantages sont possibles, notamment:

- a) une meilleure prévision et une gestion plus efficace des ressources humaines nécessaires;
- b) des processus d'acquisition d'intrants (l'appel d'offres anticipé, par exemple) susceptibles de faciliter la rapidité d'action; et
- c) une meilleure prise en compte des données techniques dès le début de la phase de planification, ce qui évite en grande partie les multiples vérifications au cas par cas des spécifications techniques, des termes de référence et d'autres éléments pendant la mise en œuvre.

2.3 Mobilisation des ressources et programmes d'intervention

a) Contexte

19. Aujourd'hui, la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) est responsable de fait de l'interaction avec les donateurs pour les opérations d'urgence, tandis que la stratégie générale à l'égard des donateurs ainsi que la gestion globale des relations avec ces derniers relèvent du nouveau Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources et de la Division de l'assistance aux politiques.

20. Le financement des opérations d'urgence, qu'il provienne des fonds d'urgence ou de développement des bailleurs, est de plus en plus souvent administré par les bureaux de pays des donateurs. Toutefois, certains donateurs conservent une gestion centralisée des fonds d'urgence et tous maintiennent un certain degré de coordination centrale. Lorsque des opérations d'urgence se prolongent, des liens se tissent entre les coordonnateurs et les bureaux locaux des donateurs, mais dans les urgences nouvelles et dans certaines situations de crise en cours, le rôle des Représentants de la FAO est tout aussi essentiel (voir ci-après). Ce rôle doit être pleinement reconnu dans l'approche adoptée par TCE au Siège en matière de mobilisation des ressources.

21. Le financement d'urgence est en grande partie mobilisé en réponse à des appels. Nombre de bailleurs appliquent aux urgences des arrangements de financement différents de ceux adoptés pour le développement. Ils prévoient par exemple des délais de réaction plus courts et des procédures simplifiées, mais imposent des restrictions sur l'emploi des fonds, lesquels ne peuvent servir qu'à sauver des vies. Ce type de contribution est en général déclenché, en partie du moins, par la une des journaux. Inévitablement, cette situation freine la FAO dans l'adoption d'une approche programmatique plus planifiée et dans son travail de continuité entre les interventions d'urgence et les actions de développement. La plupart des donateurs ne soutiennent pas des programmes complets, mais des projets au sein de ces programmes, et bon nombre d'entre eux exigent des rapports financiers et des comptes rendus de résultats distincts sur l'utilisation de leurs fonds dans le cadre d'un programme d'intervention d'urgence. Ces comportements sont en train de changer suite à l'adoption des déclarations de Paris et d'Accra, mais cette évolution est lente.

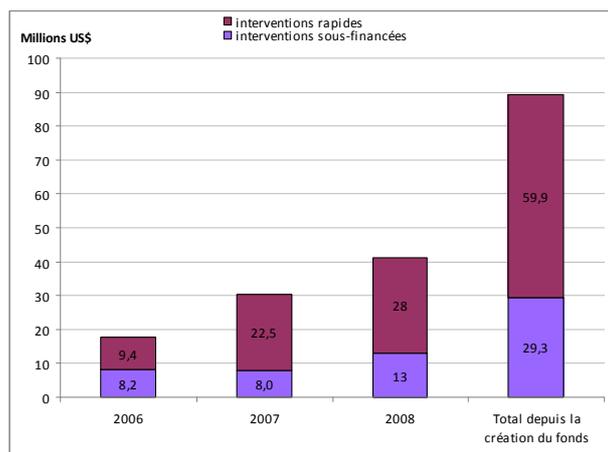
22. La disponibilité précoce de fonds pour planifier une opération d'urgence est un réel enjeu pour la FAO. En l'absence de propositions de projet, les donateurs avanceront très rarement des fonds pour la planification. La FAO bénéficie seulement de deux grandes sources de financement dans ce domaine, le Programme de coopération technique (PCT) et le Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation (SFERA), qui, comme nous le verrons plus loin, est inadapté.

b) Utilisation du Fonds central d'intervention des Nations Unies pour les urgences humanitaires (CERF)

23. Le Fonds central d'intervention des Nations Unies pour les urgences humanitaires a été créé en mars 2006 à la suite d'une décision de l'Assemblée générale des Nations Unies⁹, et a reçu quelque 453 millions d'USD de contributions en 2008. Le CERF dispose d'un fonds autorenewable et d'une composante dons. Deux tiers des réserves constituées par cette composante sont destinées aux interventions rapides et un tiers aux interventions d'urgence sous-financées. Les interventions et ripostes rapides couvrent les urgences soudaines, la détérioration rapide d'urgences complexes existantes, la prise en charge des catastrophes naturelles à évolution lente (les sécheresses, par exemple) et les situations où le déblocage diligent des fonds est décisif pour prévenir une aggravation de la catastrophe et réduire ainsi ses répercussions et son coût. Les pays susceptibles de recevoir une aide en raison de l'insuffisance de financement des opérations figurent sur une liste convenue et les subventions sont accordées en priorité aux éléments sous-financés de l'intervention tels qu'ils sont normalement définis dans l'Appel commun. La gestion est assurée par le Secrétariat du CERF, sous les auspices du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

24. Les contributions du CERF au financement de la FAO ont considérablement augmenté. Elles sont ainsi passées de 17 millions d'USD en 2006 à 41 millions d'USD en 2008, faisant de la FAO le quatrième bénéficiaire du Fonds et de celui-ci la troisième source de financement des projets d'urgence de l'Organisation. L'accent est mis sur les fournitures plutôt que sur les ressources humaines de coordination et de planification des urgences, ce qui peut compliquer le recours au CERF en l'absence d'autres sources de financement. L'aide sous forme de semences et la distribution d'autres intrants agricoles représentent la majorité des interventions de la FAO couvertes par le CERF, mais d'autres types de projets se développent, comme l'appui à la santé des animaux (au Kenya, par exemple) ou encore le soutien aux campagnes de lutte antiacridienne. En effet, la FAO reconnaît de plus en plus l'importance du CERF pour faire face aux urgences phytosanitaires (Yémen, Timor-Leste, Tadjikistan et Afrique australe). Avec le développement du Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation (SFERA), la FAO recourt de moins en moins au mécanisme de prêt du CERF, qui est plus lent à activer et plus difficile d'accès.

Figure 1. Subventions du CERF à la FAO au titre des interventions rapides et des interventions sous-financées



25. Les dons destinés aux interventions rapides et le dispositif prévu pour les interventions d'urgence sous-financées et leurs composantes se sont avérés des outils toujours plus utiles pour mettre en place des programmes rapides et équilibrés. Ainsi, autant que les auteurs de la présente

⁹ La résolution 60/124 de l'Assemblée générale des Nations Unies a ajouté un dispositif de don au dispositif de prêt de 50 millions d'USD du précédent Fonds central autorenewable d'urgence.

évaluation puissent le déterminer, la FAO a utilisé le CERF à bon escient pour réaliser ses interventions d'urgence. La nécessité d'élaborer rapidement des appels éclairés au sein du processus d'appel commun et d'optimiser le recours au CERF accentue le besoin d'une planification efficace et en temps voulu au niveau des pays¹⁰.

c) *Prévisibilité de la réception des financements et Fonds spécial de la FAO pour les activités d'urgence et de réhabilitation (SFERA)*

26. Il n'existe pas de source de données exhaustive permettant d'analyser les délais de réception des fonds des donateurs. Les projets effectivement enregistrés dans Oracle ont été examinés sur les six premiers mois de 2008, afin de déterminer le laps de temps entre la première saisie du budget et la réception des fonds. Sur les 72 cas étudiés financés par des donateurs bilatéraux, 12 (17 %) présentaient des délais de trois mois au moins, sachant que la grande majorité de ces dons provenaient de deux contributeurs seulement¹¹. Dans 11 autres cas, les délais étaient supérieurs à neuf mois, et il est apparu que les projets ne seraient probablement jamais financés. Des retards non négligeables ont également été constatés pour 16 pour cent des cas dans l'encaissement des contributions issues du CERF ainsi que dans la réception des financements émanant du Fonds commun pour l'action humanitaire au Soudan. Pour autant, ces chiffres ne reflètent pas toute l'ampleur du problème, car les projets ne sont pas nécessairement saisis dans Oracle si l'on ne s'attend pas à recevoir des fonds à brève échéance.

27. En effet, la FAO ne permet la création d'un engagement au titre d'un projet qu'une fois les fonds effectivement reçus. En mettant en place le SFERA en 2003, la FAO a nettement facilité la planification, la mise en place et la gestion des projets et des programmes. Le SFERA comprend trois composantes:

- a) un fonds autorenouvelable sur lequel sont accordées des avances permettant de financer les projets en attendant les contributions des donateurs;
- b) le financement de missions d'évaluation et d'unités de coordination des secours d'urgence, afin de faciliter la planification rapide par la FAO au lendemain d'une crise (les fonds utilisés dans le cadre de cette composante ne sont pas toujours récupérables sur les budgets des projets approuvés par la suite); et
- c) le financement de programmes, utilisé jusque-là principalement pour le tsunami dans l'océan Indien ainsi que la grippe aviaire hautement pathogène et d'autres épizooties transfrontières, mais qui concerne aussi à présent des interventions prévoyant la fourniture d'intrants agricoles, financées par des donateurs sur des ressources promises en vertu de la Convention relative à l'aide alimentaire.

28. Les deux premières composantes, consacrées à l'évaluation et aux avances de fonds, ont elles-mêmes été financées par les montants perçus par TCE au titre du recouvrement des dépenses de soutien administratif et opérationnel (SAO), à savoir: 2 millions d'USD en 2003, 12 millions d'USD en 2005 et 14,2 millions d'USD en 2008, soit un total de 28,2 millions d'USD. L'autre source de financement a été le solde non dépensé de projets, dont certains donateurs ont accepté le transfert au SFERA, pour un montant de 1,4 million d'USD à fin 2008, ce qui a porté le total à 29,6 millions d'USD¹².

29. Au 31 décembre 2008, 79,4 millions d'USD avaient été versés sous forme d'avances (38,3 millions d'USD en 2008) et 65,6 millions avaient été remboursés. Le solde, soit 13,8 millions d'USD, concerne uniquement des avances débloquées en 2008, si bien qu'aucune avance ne peut être considérée comme étant non remboursée à fin 2008. Au début de 2009,

¹⁰ Une évaluation de projets financés par le CERF est actuellement en cours. Le rapport correspondant devrait être disponible mi-2010.

¹¹ L'Italie et les États-Unis.

¹² Le financement résultant du transfert de soldes non dépensés avec l'accord des donateurs a chuté en 2007 à moins de la moitié des niveaux de 2005 et 2006, et seuls quelques rares contributeurs y ont participé: 91 pour cent des dons au SFERA proviennent de six bailleurs seulement (voir les questions abordées plus bas).

quelque 13,1 millions d'USD étaient disponibles au titre d'avances (1,3 million d'USD a été utilisé pour la création d'unités de coordination des secours d'urgence ainsi que pour la réalisation de missions d'évaluation sur le terrain; sur ce montant, 0,8 million d'USD a été récupéré). Environ 7,6 millions d'USD ont été avancés pendant la première partie de 2009 (jusqu'à la fin du mois de mai) afin de financer 15 projets.

30. Il semble que de nombreux donateurs estiment que les critères d'octroi des fonds et les informations exigées pour bénéficier de ces fonds manquent de clarté et de transparence. Les chargés de projets se plaignent de ne pas avoir une idée précise des sommes disponibles dans le SFERA, des critères qui seront appliqués pour le choix des bénéficiaires ni des justificatifs demandés. Le niveau de compréhension en dehors du Siège est naturellement encore moindre. Les possibilités d'obtenir une avance sont examinées à l'occasion de consultations informelles, il n'existe donc pas de trace de demandes d'avance refusées. Pour autant, le fait qu'aucune perte n'ait été enregistrée sur ce fonds autorenewable indique à l'évidence que les règles empiriques appliquées par le Directeur de TCE offrent effectivement des garde-fous adéquats.

31. Pour éviter d'éventuels retards pour cause de non-disponibilité des fonds, il est nécessaire de réunir des données de meilleure qualité permettant de modéliser la totalité des besoins auxquels le fonds renouvelable doit répondre. Si l'on considère que les dépenses totales consacrées aux urgences sont actuellement de l'ordre de 300 millions d'USD par an, que 20 pour cent de ce montant environ est susceptible de faire l'objet d'avances et que le délai moyen de remboursement de celles-ci est de trois mois, le fonds devrait s'élever à 15 millions d'USD (soit 20 pour cent d'un trimestre de dépenses), ce qui voudrait dire qu'il est adéquatement pourvu pour le moment. Si 30 pour cent des dépenses nécessitaient une avance de financement, le fonds resterait suffisant, mais tout juste. **Il faut également des fonds pour évaluer les besoins et planifier les opérations d'urgence, et bien souvent ces dépenses ne peuvent pas être recouvrées auprès des donateurs; elles constituent donc une composante du SFERA pour laquelle les fonds existants ne sont pas reconstitués.**

32. Bien que les donateurs reconnaissent l'importance d'une action précoce et l'utilité d'une réserve autorenewable, leurs contributions directes aux composantes du SFERA consacrées aux avances de financement et aux missions de planification ou de programmation n'ont pas été très élevées. Il y a plusieurs raisons à cela, et notamment le fait qu'il est problématique pour les donateurs de justifier de contributions à des fonds autorenewables non associés à une urgence réelle. Cela étant, le manque de transparence évoqué plus haut et les insuffisances dans la définition des buts du fonds participent aussi au problème.

33. Or, ce manque de transparence est aggravé par la façon dont le SFERA est actuellement structuré, et donc enregistré dans les systèmes comptables de la FAO (Oracle), qui complique l'extraction des données. Le système Oracle ne permet pas de déterminer rapidement les projets ayant bénéficié d'une avance ou d'un financement préparatoire au titre du SFERA. Le suivi des avances non remboursées est donc réalisé manuellement. Les fonds reçus des donateurs ne s'imputent pas automatiquement sur le solde des sommes à recevoir, lequel est encore enregistré manuellement dans des comptes temporaires.

2.4 Gestion et administration des fonds destinés aux opérations d'urgence

a) Financement commun et gestion globale des programmes

34. Bien que la notion de fonds commun progresse, une grande part de l'aide d'urgence de la FAO est affectée à des projets précis nécessitant chacun une gestion budgétaire séparée et des rapports distincts à l'intention des donateurs. La globalisation des ressources offre divers avantages:

- a) les collaborateurs peuvent être embauchés pour des périodes plus longues, ce qui diminue la précarité de leur situation tout en réduisant les coûts de transaction; et

- b) les achats et les recrutements ne donnent plus lieu à plusieurs commandes, mais à une seule, ce qui doit normalement permettre de réaliser des économies sur les prix et l'expédition et, là encore, de réduire les coûts de transaction. Dans certains cas, le regroupement peut faciliter des processus comme l'appel d'offres anticipé.

35. L'une des composantes du **SFERA** a été conçue afin de favoriser la mobilisation de ressources en commun. Elle a été utilisée principalement pour le tsunami dans le Sud-Est asiatique et la grippe aviaire. Les donateurs qui apportent leur contribution sur ce modèle ont accepté le principe de la consolidation des rapports individuels par projet en un rapport annuel global présenté au Comité financier du Conseil de la FAO. Fin 2008, quelque 40 millions d'USD avaient été dépensés de la sorte pour la campagne de lutte contre la grippe aviaire et 10 millions d'USD pour le tsunami, sur un total de dons de 53,2 millions d'USD (sur lesquels environ 43 millions d'USD étaient destinés à la grippe aviaire)¹³. Une approche programmatique est ainsi mise au point pour les interventions d'urgence transfrontières, en particulier pour la lutte contre la grippe aviaire. Dans tous les cas cependant, les ressources mobilisées sont ensuite transférées du SFERA aux différents projets, la plupart du temps avec un seul donateur, et les données financières sont communiquées aux contributeurs conformément aux procédures habituelles. Aucune dépense effective liée aux programmes n'est imputée directement sur le SFERA, qui sert uniquement de dispositif temporaire de transfert.

36. Il n'existe donc actuellement aucun mécanisme de gestion globale, par pays ou par urgence, des fonds alloués aux programmes.

b) Dépenses d'appui incluses dans les projets d'urgence

Soutien administratif et opérationnel (SAO)

37. Les dépenses de soutien administratif et opérationnel figurent parmi les coûts standard imputés sur les projets pour en couvrir les frais généraux d'administration et de fonctionnement. Elles sont incluses dans les projets d'urgence à hauteur de 10 pour cent du coût total du projet, et débloquées à mesure que le budget est dépensé. Le tableau 3 indique comment les recettes provenant des services administratifs et opérationnels se répartissent entre les différentes unités en 2009. Le calcul de cette répartition et de la charge de travail repose en partie sur l'enregistrement des temps de travail réalisé au moyen d'une enquête annuelle et en partie sur la comparaison du nombre de transactions exécutées par les différentes unités et pour différentes sources de financement. La FAO a été l'un des premiers organismes à adopter une méthode et des données permettant de restituer et d'examiner le niveau des dépenses d'appui supportées dans les situations d'urgence, comme l'a noté favorablement la Commission d'enquête indépendante sur le Programme pétrole contre nourriture en 2004-5¹⁴.

¹³ Les principaux contributeurs de la composante programme du SFERA jusqu'à la fin 2008 ont été (en millions d'USD): la Suède (17,6), le Royaume-Uni (8,1), la Norvège (7,8), la France (5,9), la Finlande (3,9), la Suisse (3,7), l'Italie (1,4), l'Allemagne (1,3) et l'Arabie saoudite (1,0).

¹⁴ Rapport de la Commission indépendante chargée d'enquêter sur la gestion du programme Pétrole contre nourriture, volume 5, 2005

Tableau 3. Répartition des recettes SAO pour 2009

		Allocation incluant les coûts fixes
Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE)	60,00 %	60,00 %
Service des contrats et achats (AFSP)	7,00 %	7,00 %
Représentants de la FAO	7,00 %	15,30 %
Centre des services communs – Budapest (CSC)	1,70 %	6,80 %
Comptabilité centrale et rapports financiers (AFF)	1,40 %	5,10 %
Programme et budget (PBEP)	0,75 %	0,75 %
Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FPMIS) et Service du suivi et de la coordination du Programme de terrain (TCOM)	0,75 %	0,75 %
Bureau juridique (LEG)	0,75 %	0,75 %
Bureau de l'inspecteur général (AUD)	0,75 %	0,75 %
Bureau de l'évaluation	0,65 %	0,65 %
Gestion des ressources humaines (AFH)	0,50 %	0,50 %
Allocation pour coûts fixes	18,75 %	---
Total	100,00 %	100,00 %

38. Pour les unités administratives, la principale base de calcul du soutien administratif et opérationnel a été l'enregistrement des transactions, sauf pour les achats (AFSP). Compte tenu du déplacement des tâches vers l'amont et de l'informatisation croissante du traitement des transactions, un consultant en gestion propose aujourd'hui d'accorder davantage de poids à l'enregistrement des temps de travail dans certaines unités administratives où l'analyse reposait jusque-là en grande partie sur les mesures liées aux transactions.

39. Aucun système ne peut être tout à fait objectif, mais les changements proposés pourraient accentuer certaines incohérences et incitations perverses du système actuel:

- a) Sachant que les ouvertures de crédits au titre du budget ordinaire ne sont pas aussi étroitement liées à la charge de travail que celles issues des ressources extrabudgétaires, les unités administratives et financières risqueraient d'être incitées à surestimer la part du temps qu'elles consacrent aux activités extrabudgétaires en général et aux opérations d'urgence en particulier.
- b) Dans le domaine des achats (AFSP), il n'y a pas de raison de ne pas retenir le nombre proportionnel de transactions comme critère de répartition des ressources SAO. Si ce critère était pris en compte, cela soulèverait des questions sur le pourcentage affecté à AFSP au regard du travail actuellement effectué par ce service¹⁵. Si toutefois ce service devait consacrer plus de ressources au travail

¹⁵ Selon la formule actuelle de répartition des ressources SAO, AFSP peut compter recevoir entre 2,4 et 2,5 millions d'USD par an au titre du soutien administratif et opérationnel pour les opérations TCE. Ce chiffre est à comparer au 1,95 million d'USD qui constitue la part d'AFSP dans le budget ordinaire et d'autres sources de recettes. Ce service a estimé que la moitié de ses activités d'achat complexes (autour de 300 par an en moyenne) et seulement 25% environ de ses opérations d'achat simples sont réalisées pour le compte de TCE (1 700 en moyenne par an au total). Le rapport du temps de travail du personnel consacré aux opérations d'achat simples et complexes est de 1:3,3. AFSP devrait donc consacrer un tiers de l'ensemble de ses ressources aux opérations d'urgence, alors que ce service reçoit approxima-

effectué en amont, en particulier la planification et l'appui aux activités sur le terrain, l'allocation serait entièrement justifiée (voir examen de la question des achats plus loin).

- c) Le système basé sur le temps de travail effectif n'encourage par les gains d'efficacité susceptibles de réduire le temps consacré aux opérations d'urgence. Ainsi, de nouvelles procédures ont été élaborées pour les achats et dans une certaine mesure pour les ressources humaines. Ces procédures allègent le traitement des opérations faisant l'objet d'exceptions ou de dérogations. La charge de travail correspondante diminue en conséquence, mais cela semble moins être le cas pour les règles de gestion financière.
- d) Il est difficile de comprendre pourquoi il existerait des répartitions considérées comme fixes et allouées à des unités au titre des crédits ordinaires. Il y a des postes réservés exclusivement à la gestion de ressources extrabudgétaires dans les unités administratives, mais c'est le cas de la Division TCE elle-même.
- e) Le système ne prévoit rien pour couvrir certains frais généraux comme ceux liés aux locaux.
- f) Chacun s'accorde à dire aujourd'hui qu'il est nécessaire de trouver une méthode plus satisfaisante de calcul de la charge de travail décentralisée. De même, l'allocation aux Représentants de la FAO a été gérée par l'unité centrale responsable de ces représentants jusqu'à fin 2009 (OCD) et, contrairement aux projets de développement, la méthode de transfert du soutien administratif et opérationnel d'urgence n'était pas transparente. Il reste à déterminer si ces crédits ont bénéficié aux Représentants de la FAO en relation directe avec l'étendue de leur appui aux opérations d'urgence.
- g) Il est difficile d'évaluer avec précision **l'allocation SAO qui revient à TCE** (60 pour cent en 2009). TCE a reçu plus de ressources que ne l'indiqueraient les mesures des temps de travail, et elle a terminé chaque exercice biennal avec un solde positif, lequel a été utilisé pour le financement du Fonds spécial de la FAO pour les activités d'urgence et de réhabilitation (SFERA), mais aussi aux fins suivantes:
 - i) amélioration du soutien administratif et opérationnel (projets sur les technologies de l'information, par exemple);
 - ii) contributions à la planification et à l'appui aux activités sur le terrain fourni par d'autres unités;
 - iii) appui direct de certaines opérations administratives; et
 - iv) contributions au soutien opérationnel dans les divisions techniques.

Les auteurs du présent rapport proposent que le personnel de TCE sur le terrain assume, à travers un système d'évaluation des compétences, un plus grand nombre de tâches administratives actuellement réalisées par les unités AF (pour les achats, par exemple). Ces nouvelles attributions entraîneraient un transfert de charge de travail vers TCE.

Financement de l'appui technique (SAT)

40. Les donateurs et, de fait, leurs chargés des opérations n'acceptent pas tous d'intégrer un niveau identique de services d'appui technique dans les budgets alloués aux projets, et il semble que les efforts de persuasion déployés par les fonctionnaires de TCE en la matière soient également très variables. Certains donateurs, notamment la Commission de l'Union européenne, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et le Département de l'agriculture des États-Unis, se montrent particulièrement réticents. En règle générale, il est

tivement 56% de ses recettes totales au titre du SAO de l'urgence. En outre, les fonctionnaires du cadre organique chargés de la gestion des achats dans les trois pays susmentionnés sont payés directement par la division TCE et celle-ci supporte le traitement des transactions dans le Centre des services communs. Si le temps consacré par le personnel d'AFSP aux missions d'achat n'est pas imputé séparément à TCE, les voyages le sont.

convenu de fixer la quote-part des services d'appui technique de la FAO à six pour cent pour les urgences liées aux acridiens et à la santé des animaux. En revanche, rien n'est prévu pour les autres catégories de projets d'urgence, dont les contributions techniques doivent être négociées. De façon similaire, bien que la FAO dispose d'une politique claire et d'une décision du Conseil sur l'inclusion d'une enveloppe pour l'évaluation, cette mesure n'est pas acceptée par tous les donateurs. La force comparée de la FAO est sa compétence technique. C'est pourquoi, s'il est légitime que les donateurs cherchent à obtenir une justification claire des contributions techniques non comprises dans les frais généraux, il est tout à fait inacceptable que l'appui technique, lorsqu'il reste raisonnable, finisse par être imputé sur le budget ordinaire ou fasse l'objet d'une négociation.

Dépenses de sécurité

41. Les dépenses liées à la sécurité des personnes et des biens peuvent représenter un coût important dans les opérations d'urgence et sont budgétisées séparément, mais, comme pour les services d'appui technique, elles ne sont pas toujours couvertes de manière adéquate et il n'existe aucun mécanisme de constitution d'une réserve générale à cet effet. Les coûts d'évacuation en urgence pour des questions de sécurité peuvent survenir de manière inattendue, notamment dans les pays connaissant un haut niveau d'insécurité (Phase III des Nations Unies).

Continuité des financements d'un exercice biennal à l'autre

42. Les budgets et les dépenses des fonds d'affectation spéciale sont limités à la durée de vie du fonds en question et, en tant que ressources extrabudgétaires, les recettes issues des services de soutien administratif et opérationnel (SAO) et d'appui technique (SAT) étaient auparavant gérées de cette façon. Suite à une observation d'audit, il a été mis un terme à cette pratique et ces ressources sont à présent gérées dans des fonds communs soumis aux mêmes restrictions de report d'un exercice biennal à l'autre que le budget ordinaire de l'Organisation. L'évaluation externe indépendante de la FAO a proposé qu'il soit possible de reporter une partie de l'ensemble du budget organisationnel entre exercices biennaux (que le solde soit positif ou négatif) de façon à lisser les dépenses. Cette reconduction est d'autant plus importante pour les recettes SAO et SAT que les ressources destinées aux projets à court terme sont fluctuantes et qu'il est nécessaire de programmer l'appui administratif et technique de manière cohérente. À sa réunion de septembre 2008¹⁶, le Comité financier a approuvé en principe un mécanisme de report des fonds et a demandé à la direction de formuler des propositions détaillées. Aucune proposition sur ce point n'a été présentée au Comité financier jusqu'ici.

c) *Responsabilité des actions administratives et techniques*

43. Les auteurs de ce rapport formulent diverses propositions visant à renforcer les groupes de personnes auxquelles des responsabilités administratives et techniques particulières peuvent être confiées et à mieux définir l'étendue des prérogatives ainsi déléguées. Ces propositions prévoient des dispositions relatives à la certification des compétences, à l'adéquation de l'appui des systèmes et à la séparation des fonctions.

44. **Agents non-fonctionnaires:** dans les opérations d'urgence, l'une des contraintes majeures est que les personnes n'ayant pas le statut de fonctionnaire, qui constituent une grande part des ressources humaines, ne sont pas autorisées à prendre des responsabilités au nom de la FAO. La position de l'Organisation a toujours été que ces personnes ne pouvaient pas assumer de responsabilités d'ordre financier, administratif ou technique. Or, il y a là un paradoxe, car aucun agent non-fonctionnaire ne serait recruté s'il n'y avait pas nécessité d'agir au nom de la FAO. Les sociétés et les institutions sous-traitantes assument les responsabilités spécifiées dans leur contrat ou leur lettre d'accord, y compris en gérant des paiements. Par conséquent, le champ d'action des personnes recrutées doit être défini dans leurs contrats (car une personne est aussi une entité

¹⁶ FC 123/11 – CL 135/8

juridique). D'une certaine façon, il est également plus facile de sanctionner les manquements éventuels de ces agents puisqu'ils ne possèdent pas de contrats garantis, contrairement au personnel fonctionnaire.

2.5 Conclusions et recommandations relative à l'application d'une approche programmatique et à la gestion globale des ressources

45. **Recommandation 2.1. Lors de l'examen des arrangements commerciaux des situations de crise au niveau d'un pays, il convient de tenir compte de l'ensemble du programme de la FAO (développement et urgence), et non de la seule taille de l'opération d'urgence.**

46. **Recommandation 2.2. Planification en matière d'urgence et application d'une approche programmatique** – Presque toutes les grandes opérations d'urgence durent plus de trois ans, et les crises ainsi que les interventions qui s'ensuivent sont bien plus prévisibles qu'on ne le croit généralement. C'est le cas notamment quand la durée prévisible d'une opération d'urgence est égale ou supérieure à trois ans ou quand les chocs sont récurrents en raison de sécheresses ou d'inondations, par exemple. La planification en matière d'urgence et l'application d'une approche programmatique progressent régulièrement. Sur ce dernier point, des obstacles importants subsistent en dehors du contrôle de la FAO. Cela étant, le modèle de réponse et les procédures en place dans l'Organisation sont souvent conçus en grande partie pour une situation d'urgence imprévisible, dans laquelle les opérations démarrent à partir de la phase de planification au moment où se produit la catastrophe:

- a) L'élaboration du programme d'urgence doit être coordonnée étroitement avec les priorités de développement et le programme de la FAO inclus dans le Cadre national sur les priorités à moyen terme, ce qui entraîne plusieurs impératifs:
 - i) TCE et le Représentant de la FAO doivent travailler ensemble pour la planification et la mobilisation des ressources; et
 - ii) l'opération d'urgence doit être conçue comme un tout et de telle manière qu'elle débouche naturellement sur la réhabilitation et le développement, entraînant le transfert des responsabilités opérationnelles au Représentant de la FAO.
- b) L'action menée pendant la crise, bien que mieux planifiée, reste souvent perçue comme une série de projets. Cette perception peut être un facteur d'inefficience et nuire à la réalisation en temps voulu et à l'adéquation des activités. L'amélioration de la planification et de la programmation devraient porter sur les points suivants:
 - i) planification générale de la préparation aux urgences prévisibles et récurrentes (ouragans, inondations, sécheresses et acridiens, par exemple);
 - ii) évaluation immédiate au lendemain des catastrophes et planification; et
 - iii) examen systématique et ajustement des interventions en cours aux situations d'urgence lorsque les opérations se prolongent sur plusieurs années.

47. **Recommandation 2.3. L'ordre de priorité** des activités d'appui de la FAO dans les situations d'urgence reste **inadéquat**, et il est nécessaire de mettre en place un cadre de travail interne pour y remédier:

- a) Il ne fait guère de doute que la FAO n'a pas intérêt à appuyer les petites interventions isolées, mais, si elle le fait, le mieux est souvent de laisser les bureaux de pays s'en charger directement.
- b) Certaines catégories d'urgences doivent être traitées en priorité compte tenu de leur fréquence et de la gravité des menaces qu'elles font peser sur les moyens d'existence des populations. Par exemple:
 - i) la sécheresse dans les zones les plus exposées de l'Afrique (Afrique australe, Corne de l'Afrique, Sahel);
 - ii) les typhons et les tsunamis en Asie, et les ouragans en Amérique latine et dans les Caraïbes;

- iii) les inondations dans les pays comme le Bangladesh et en Afrique australe; et
 - iv) la réinstallation permanente et temporaire de personnes déplacées.
- c) Il convient d'élaborer **une stratégie générale d'action pour chaque catégorie d'urgences**. Ces stratégies s'appuieraient sur des listes de contrôle détaillées traitant de sujets précis et sur des exemples d'interventions précédentes, afin de constituer une base de référence permettant de planifier la réponse immédiate à une crise. Elles serviraient non seulement à la FAO, mais aussi à d'autres organismes de par le rôle de chef de file sectoriel que l'Organisation assume pour l'agriculture et les pêches. Dans ce contexte, il est à noter que, si l'initiative était laissée à la structure technique de la FAO, on pourrait bien aboutir à une organisation des stratégies par domaine technique (les semences, par exemple) plutôt que par type d'urgence. Cette approche n'est pas souhaitable, car les personnes qui répondent à une crise en vertu du mandat général de la FAO ont besoin d'un guide global pour la catégorie d'urgences considérée et non d'un ensemble de guides traitant des différents domaines techniques dans toutes les catégories d'urgences.
- d) Dans les situations de crise en cours, la planification anticipée pourrait comprendre l'**élaboration préalable de documents de programme** comme cela a apparemment déjà été réalisé dans certains pays devant faire face à des urgences complexes, au Soudan par exemple. Les documents de programme pourraient aussi être rédigés en amont d'urgences prévisibles telles que les sécheresses, avant que celles-ci se déclarent.
- e) Le programme de travail et le cadre budgétaire axés sur les résultats prévoient la mise en place de **réseaux internes à la FAO pour appuyer l'élaboration de chaque stratégie ou catégorie d'urgences par un processus d'examen formalisé annuel ou biennal**. Cette action renforcerait les stratégies et contribuerait à boucler le processus d'apprentissage technique et administratif.
- f) En règle générale, les interventions d'urgence de grande ampleur durent plusieurs années et peuvent même se prolonger sur une décennie. Il est donc important d'effectuer des examens réguliers et de modifier la planification des activités en conséquence. Or, ce travail est en général réalisé ponctuellement et de manière fragmentée. Dans le cas des programmes majeurs, en plus de l'appui individuel fourni par différentes unités, **il conviendrait de mettre en place tous les ans ou tous les deux ans un examen formel du programme mené**, en faisant appel à des unités techniques, opérationnelles et administratives.
- g) TCE devrait également exiger des cadres au Siège et sur le terrain qu'ils fassent régulièrement le point sur leurs besoins prévus et leurs sources de financement. Ces informations pourraient renforcer la mise en commun de ressources et le financement conjoint de certains recrutements et achats, notamment.

48. **Recommandation 2.4. Le dispositif actuel de mobilisation des ressources pour les opérations d'urgence**, qui est à l'initiative de TCE, fonctionne bien et n'appelle aucune modification. En revanche, les responsabilités respectives des unités de la FAO, et notamment des bureaux décentralisés, doivent être formalisées, autant pour des questions de clarté que pour réduire les coûts de transaction de la mobilisation des ressources.

49. **Recommandation 2.5. Le financement de la planification et du travail préparatoire à l'échelon des pays** est extrêmement problématique, notamment pour les situations d'urgence nouvelles. La FAO est appelée à planifier non seulement ses propres actions, mais aussi, en tant que chef de file sectoriel, celles d'autres acteurs. Il est nécessaire **d'augmenter nettement la disponibilité et l'utilisation des ressources octroyées au titre de la composante du SFERA destinée au travail préparatoire au niveau des pays**, et de relever considérablement le plafond fixé pour la planification et la programmation de chaque intervention. Des critères de fond doivent être définis pour déterminer le montant des financements potentiels et les urgences susceptibles d'en bénéficier. Le plafond est actuellement fixé à 40 000 USD par intervention. Cette enveloppe permettrait de couvrir les dépenses d'une unité de coordination des secours d'urgence pendant à

peu près deux mois ou de financer environ 40 jours de consultation sur le terrain aux fins d'évaluation. Selon l'ampleur de l'urgence, ces chiffres peuvent être suffisants ou totalement inadaptés.

50. **Recommandation 2.6.** Dans un souci de transparence et de bonne gestion des ressources:

- a) **il est recommandé de scinder le SFERA et de créer des fonds distincts pour les deux composantes existantes qui concernent i) les avances destinées aux projets et programmes et ii) le financement des activités d'évaluation et de planification réalisées au lendemain d'une urgence ainsi que la mise en place initiale d'unités de coordination des secours;**
- b) **il est également préconisé d'encourager les donateurs à participer à des fonds communs ou au financement global de programmes, et de faciliter ainsi la gestion. Il conviendrait de mettre sur pied, de manière bien plus souple qu'actuellement, des projets multidonateurs (sous forme de sous-fonds du SFERA) pour toutes les interventions d'urgence de grande ampleur.** On obtiendrait ainsi des fonds distincts au profit, par exemple, de la Corne de l'Afrique, de l'Afghanistan, de la République démocratique du Congo et d'Haïti. Chacun de ces fonds devrait être étayé par un descriptif de programme détaillant clairement les objectifs et les indicateurs, étant entendu que ces documents devraient être révisés selon que l'exige l'évolution de la situation, et notamment des ressources disponibles.

51. **Recommandation 2.7. Avances octroyées par le SFERA:**

- a) **Avances destinées aux programmes** – Il devrait être envisagé d'étendre le mécanisme d'avances du SFERA au-delà de projets particuliers, afin de pouvoir débloquer des fonds immédiatement pour financer l'ensemble d'un programme lorsque survient une crise majeure dont on peut s'attendre qu'elle attirera d'importantes contributions de donateurs. Il faudrait obtenir qu'un nombre minimum de grands donateurs acceptent l'imputation *a posteriori* sur les projets des dépenses supportées, et définir les critères de déclenchement de ce type de financement. Il faudrait également que les systèmes autorisent la comptabilisation de telles rétro-imputations.
- b) Il conviendrait d'établir et de diffuser les **critères** utilisés pour avancer les fonds du SFERA et les documents à fournir pour bénéficier de ces avances, tout en préservant la simplicité du mécanisme. Il est suggéré que ces critères couvrent non seulement les types d'urgences, mais aussi la taille et le niveau de revenu du pays (les donateurs auraient davantage confiance en un fonds limité aux pays les moins avancés et aux pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure). Si ces critères sont jugés inacceptables pour le SFERA dans son ensemble, un guichet de ce fonds pourrait être régleménté sur ce modèle, sans être trop restrictif dans la fixation des critères et en préservant une certaine marge de manœuvre. On pourrait ainsi:
 - i) tenir à jour une liste des situations d'urgence susceptibles de bénéficier d'avances au titre du SFERA;
 - ii) établir une liste de donateurs qui honorent habituellement leurs promesses de financement et dont les projets pourraient donc recevoir des avances du SFERA;
 - iii) prévoir, dans les critères d'attribution des avances aux différents projets et de fixation du montant de ces avances, des facteurs supplémentaires, comme:
 - le délai prévu de perception des fonds;
 - la spécificité du projet (si le projet a uniquement pour objet d'accroître le financement d'une composante en cours de l'intervention d'urgence, il est probable qu'une avance sera moins justifiée); et
 - le niveau des avances au regard du total des dépenses budgétisées sur la

première année.

- c) **Délégation des pouvoirs d'octroi des avances** – Une fois que des procédures claires auront été mises en place, il devrait être possible de déléguer l'attribution des avances à l'échelon des chefs de services ou à un échelon inférieur.

52. **Recommandation 2.8. Financement commun des ressources humaines, des achats, etc.** – Le financement sur fonds communs devrait être développé pour améliorer l'administration des programmes, en particulier la gestion des ressources humaines et les achats. Ce type de dispositif permet une globalisation, une continuité et une utilisation plus efficace et plus souple des ressources. Les contrats de recrutement et les achats seraient gérés par le fonds commun, auprès duquel les différents projets ainsi que les services administratifs et opérationnels et les services d'appui technique viendraient s'approvisionner. Cet approvisionnement pourrait être assuré à des prix légèrement supérieurs à ceux des achats effectués par le fonds commun de façon à faciliter la couverture des frais généraux de gestion, la constitution de réserves pour faire face aux risques et une gestion souple des achats anticipés, par exemple. Ce mécanisme est très similaire à celui adopté pour le personnel d'assistance temporaire (réserve de personnel temporaire pour les services généraux). Les fonds communs devraient être exploités comme des fonds en fiducie et non comme des comptes communs, car l'origine des ressources est extrabudgétaire et le report intégral d'un exercice biennal à l'autre est nécessaire.

53. **Recommandation 2.9. Dépenses de soutien administratif et opérationnel (SAO), d'appui technique (SAT), d'évaluation, d'établissement de rapports et de sécurité** – L'intégration dans le budget des projets des dépenses de SAO et d'évaluation fait l'objet d'une politique claire, approuvée par des décisions des organes directeurs de la FAO, ce qui n'est pas le cas des niveaux et modalités de financement des SAT et des activités de sécurité. Or, l'élaboration et l'approbation par les organes directeurs d'une politique explicite sont à présent indispensables pour les services d'appui technique. Ajoutons que, bien qu'il existe une politique relative au financement de l'évaluation, ce dispositif n'est pas accepté par tous les donateurs. Une fois que toutes ces politiques seront en place, les éventuelles dérogations convenues avec les donateurs ne devront plus être accordées qu'à titre exceptionnel et avec l'accord exprès de la haute direction.

54. **Recommandation 2.10. La méthode de répartition des recettes provenant du recouvrement des dépenses de SAO** devrait être améliorée, afin de limiter les incitations perverses, de tenir compte de critères qualitatifs à clarifier et d'éviter qu'une hausse des coûts sans rapport avec la charge de travail n'entraîne automatiquement une augmentation des remboursements:

- a) Il convient de fixer des cibles de gain d'efficacité aux unités qui perçoivent des recettes SAO et de mettre en place des incitations à atteindre ces cibles.
- b) Les auteurs de ce rapport formulent des recommandations supplémentaires qui, si elles sont mises en œuvre, demanderont un financement initial. Il s'agit par exemple de développer, au sein du SFERA, le dispositif de planification et de programmation et le financement sur fonds communs, en particulier des ressources humaines. Il est suggéré que le financement futur du SFERA et le capital d'amorçage des fonds communs, tels que celui proposé pour les ressources humaines, ne soient pas traités comme des postes résiduels, financés par un hypothétique solde de recettes SAO en fin d'exercice biennal, mais fassent l'objet d'une allocation spécifique prélevée sur ces mêmes recettes.
- c) Il devrait être mis un terme à l'actuel système de répartition de coûts considérés comme fixes pendant l'exercice biennal, et toutes les recettes du soutien administratif et opérationnel devraient être allouées à partir de la formule reposant sur la charge de travail.
- d) Les frais généraux tels que ceux liés aux locaux devraient être couverts par les recettes provenant du recouvrement des dépenses de SAO, à l'aide des indicateurs utilisés pour les projets réalisés dans les bureaux de la FAO (il serait éminemment souhaitable que ces frais généraux, qu'ils soient ordinaires ou extrabudgétaires,

soient imputés de la même façon sur tous les budgets).

55. **Recommandation 2.11.** Les **dépenses de sécurité** doivent être couvertes de manière adéquate et sont un domaine important du fonds commun de réserve constitué à partir des budgets alloués aux projets.

56. **Recommandation 2.12.** Les **recettes issues du recouvrement des dépenses de soutien administratif et opérationnel, d'appui technique et de sécurité sont des ressources extrabudgétaires et devraient être conservées dans des fonds en fiducie** de façon à être utilisées comme indiqué plus haut. Si, pour une raison quelconque, cela n'était pas possible, un mécanisme de **report des soldes (positifs ou négatifs) de recettes SAO et SAT d'un exercice biennal à l'autre** devrait être mis en place pour l'exercice biennal 2012-13 comme approuvé en principe par le Comité financier.

57. **Recommandation 2.13.** La **répartition des SAT** fait débat depuis un certain temps. La question est de savoir dans quelle mesure le système de rétro-imputation devrait être utilisé pour l'appui technique, malgré sa lourdeur sur le plan transactionnel, et dans quelle mesure un paiement devrait être effectué au profit de l'unité technique responsable qui organise alors le travail. Il n'y a pas de réponse simple, mais s'agissant de l'appui technique classique, la refacturation séparée de chaque action génère un important volume de transactions. Ce qui est sûr, c'est qu'il est nécessaire de mettre en place un système permettant de vérifier dans quelle mesure les services sont effectivement assurés; de plus, certains éléments particuliers imputés sur les budgets des projets, les missions techniques par exemple, peuvent souvent être facturés séparément.

58. **Recommandation 2.14. Agents non-fonctionnaires et délégation de pouvoirs** – Le règlement de la FAO devrait être modifié afin d'autoriser les personnes recrutées hors personnel à assumer par délégation la responsabilité d'actions financières, administratives et techniques au nom de l'Organisation, moyennant une définition claire dans leurs contrats des charges qui leur sont ainsi confiées et tout en exigeant que ces personnes fassent preuve des compétences requises.

III. Culture et modèle de gestion de la FAO et rôle joué dans les opérations d'urgence par les bureaux décentralisés et le personnel spécialisé sur le terrain

3.1 Culture et modalités d'organisation de la FAO, leurs conséquences sur l'efficacité des opérations

59. Au cours de la présente évaluation, des comparaisons diverses ont été effectuées avec d'autres organismes tels que le PAM, le PNUD, l'UNOPS, l'OMS et l'UNICEF. Ces analyses se sont déroulées dans un contexte particulier, l'Évaluation externe indépendante (EEI) ayant constaté dans son étude que la culture de la FAO n'était pas adaptée au but de l'Organisation. L'Examen détaillé de la FAO, quant à lui, a conclu à un fonctionnement excessivement bureaucratique, et des inquiétudes similaires sont ressorties d'un questionnaire destiné à des personnes qui participent à des programmes d'urgence de l'Organisation et qui, pour beaucoup, ont travaillé dans d'autres organismes internationaux. Si la comparaison avec d'autres institutions a effectivement fait apparaître des disparités dans les niveaux de délégation, lesquelles s'expliquent en partie par la plus grande capacité que confère à ces autres organismes leur présence sur le terrain, elle a également mis en évidence une relative similarité des processus liés aux achats commerciaux ou à la gestion des ressources humaines, par exemple. Dans certains cas, les autres institutions ont mis en place des dispositifs qui n'existent pas à la FAO, tels que des bons échangeables contre des intrants ou des produits alimentaires, mais la principale différence réside dans le caractère moins tangible de leur culture institutionnelle, ces organismes visant des objectifs plus concrets et y travaillant avec plus de souplesse.

60. La FAO se transforme. Outre la vaste initiative de changement de culture au sein de l'Organisation, TCE a amorcé un processus interne participatif de gestion du changement. Un renforcement substantiel de la délégation et un net allègement des obligations de faire rapport aux comités sont en cours, notamment dans le domaine des achats (voir plus loin). Sur la durée de cette étude, les évaluateurs ont assisté à des changements positifs à la fois des pratiques et des attitudes, mais ils ont également pu observer que cette culture bureaucratique à l'extrême était profondément enracinée, et pour de nombreuses raisons. Un certain nombre d'unités et de collaborateurs réagissent toujours aux objectifs de changement en avançant les raisons pour lesquelles il est impossible de progresser, plutôt qu'en proposant les moyens d'une transformation effective. La défense des pratiques, des pouvoirs et des dotations en personnel des unités institutionnelles continue de présenter des obstacles importants au renforcement de l'efficacité opérationnelle.

61. Au paragraphe 917 du rapport de l'Évaluation externe indépendante, il est noté: «Une des caractéristiques propres aux organisations profondément hiérarchiques est la grande quantité de temps consacrée à des réunions formelles. Tout au long des entretiens individuels comme des groupes de travail, membres du personnel et cadres supérieurs ont émis de nombreux commentaires peu flatteurs sur le temps passé par les échelons supérieurs de la hiérarchie à prendre part à divers comités. Même si l'intention originelle des comités internes a pu être de promouvoir un sentiment d'appartenance à l'Organisation et une prise de décision plus participative, il semble qu'à présent, au sein de la FAO, ces comités soient perçus, au moins partiellement, comme un moyen pour les décideurs de se décharger de leur responsabilité individuelle, érodant ainsi la reddition de comptes par ces décideurs.» Il faudrait ajouter à cela le temps passé dans des réunions moins formelles à chaque étape du processus opérationnel. Il ne s'agit pas de contester l'importance extrême qu'il peut y avoir à examiner des questions de fond à certains stades du cycle d'un programme, tout particulièrement lors de la planification et de l'examen et du réajustement évoqués précédemment. En revanche, les contraintes de ce type devraient se faire nettement plus rares dans la gestion des opérations.

62. L'Évaluation externe indépendante a également mis en évidence la participation excessive d'un grand nombre de niveaux de la hiérarchie à des décisions relativement mineures. Les cas de délégation se sont multipliés, mais cette évaluation a aussi permis de constater que l'on s'attend souvent à ce que les niveaux hiérarchiques supérieurs soient consultés, même quand aucune règle ne l'impose. Autre facteur, un nombre certain d'employés, tant dans les bureaux de pays de la FAO qu'à des postes d'encadrement dans l'Organisation, n'ont aucune expérience antérieure de direction aux échelons supérieurs ou viennent d'une organisation extérieure fortement bureaucratique et manquent de confiance en eux face à leurs responsabilités.

63. L'Organisation se tourne aujourd'hui vers une accentuation des contrôles *a posteriori* et d'un audit et d'une inspection axés sur le risque. Pour autant, l'observance des règles continue d'être prônée comme l'antidote au risque de fraude, à la collusion ou à l'incapacité d'optimiser les ressources. Les services administratifs et TCE ont observé que, selon l'auteur et le mandat, les recommandations d'audit et d'évaluation présentaient des incohérences, certaines mettant l'accent sur l'efficacité et l'optimisation des ressources, et d'autres sur la stricte observance des règles. Les structures incitatives en termes d'avancement de carrière peuvent, dans une certaine mesure, favoriser les collaborateurs qui fournissent un travail de qualité, mais il est sûr qu'un manquement manifeste aux règles peut entraîner rapidement des réactions défavorables.

64. Des **donateurs individuels** tels que la Commission de l'Union européenne et le Fonds pour l'environnement mondial ont demandé la modification d'un certain nombre de règles et de processus de la FAO. Il est arrivé que ces demandes aillent dans le sens d'une amélioration des opérations d'urgence, mais cela n'a pas toujours été le cas. Or, l'Organisation y a généralement accédé, afin de remplir les conditions d'attribution des fonds.

65. La **culture des organes directeurs** impose également une contrainte importante. De nombreux observateurs, y compris parmi les membres de ces organes, ont constaté que, même lorsque les délégations nationales se composent des mêmes personnes, les positions qu'elles adoptent au PAM et au FIDA sont différentes de celles qu'elles prennent à la FAO. Les délégations paraissent considérer le PAM et le FIDA comme des entités opérationnelles et ne semblent pas se représenter la FAO de la même façon. Au PAM surtout, l'acceptation du risque est apparemment beaucoup plus grande. Tout cela constitue un frein important à la réforme des procédures et processus de la FAO dans les domaines de la finance, de l'administration et des ressources humaines, réforme qui vise à une plus grande efficacité et à une meilleure capacité d'adaptation aux besoins.

66. Les conséquences de cette culture sur des questions telles que la décentralisation ou la délégation de pouvoirs sont examinées plus loin, mais abordons à présent quelques-uns des problèmes institutionnels transversaux:

- a) Il n'existe aucune gouvernance managériale globale des systèmes et processus financiers, administratifs et opérationnels ni de l'appui informatique associé. Comme nous le verrons dans ce qui suit, notamment à propos des technologies de l'information (TI), cette absence de gouvernance aboutit à des systèmes partiels et en partie redondants, qui ne servent pas un objectif général, mais des fragments de l'ensemble, en fonction des responsabilités et des buts des unités qui en ont la charge. L'une des évolutions encourageantes dans ce domaine est la mise en place d'une petite unité transversale d'amélioration du processus de gestion.
- b) La stratégie d'évaluation des capacités présentes sur le terrain en vue d'une décentralisation des activités et pouvoirs opérationnels est incomplète et coûteuse parce que fragmentaire. En effet, les différentes unités réalisent leurs propres évaluations ou improvisent leurs propres analyses. Les opérations de développement et d'urgence ne sont pas les seuls domaines à être traités séparément, il en va de même des achats, de la gestion des ressources humaines, des systèmes financiers et des questions de connectivité, de l'accès aux systèmes, etc.

- c) Les processus de gestion ne sont pas documentés comme un tout, mais pour une grande part en référence à des logiciels particuliers. De même, la formation et les centres d'assistance à l'utilisateur sont généralement pensés en relation avec un système ou un processus distinct.

3.2 Décentralisation au niveau des pays

67. Lors de son séminaire de réflexion de mars 2009, TCE a considéré que la décentralisation et la délégation figuraient parmi les priorités urgentes pour améliorer l'efficacité opérationnelle de la FAO dans les situations d'urgence.

68. Actuellement, TCE est le responsable du budget et donc le décideur en dernier ressort dans la plupart des opérations d'urgence. Pour les projets de développement en revanche, cette responsabilité échoit généralement au Représentant de la FAO, bien qu'en pratique, les pouvoirs de celui-ci dans ce type de projets soient limités. Pour certaines situations d'urgence, la responsabilité est déléguée aux Représentants de la FAO, ce qui revient dans certains cas à la transférer de fait, par ce biais, aux coordonnateurs des secours d'urgence. Le transfert direct au Représentant de la FAO des budgets couvrant les achats, les contrats et les ressources humaines est variable selon les chargés de projet de TCE au Siège. Il n'existe aucune directive centrale dans ce domaine: certains pourront affecter à un projet, en une seule fois, l'intégralité des crédits alloués au titre du budget des achats, par exemple, tandis que d'autres les transféreront par tranches, afin de maintenir un contrôle plus strict. Si l'on considère les transactions comptables saisies en informatique (amorcées) en dehors du Siège pour des opérations d'urgence, leur pourcentage en valeur a progressé, passant de 26 pour cent en 2004 à 49 pour cent en 2007, et cette tendance se poursuit. Globalement, tous types de transactions confondus, la part gérée par les bureaux de pays, au final sous l'autorité des Représentants de la FAO (agissant généralement sur les conseils du coordonnateur des secours d'urgence) a progressé régulièrement.

69. Depuis janvier 2010, les achats et les contrats peuvent être pris en charge par les Représentants de la FAO dans la limite du budget disponible et sans dépasser un plafond de 100 000 USD. Les Représentants de la FAO sont également investis des pouvoirs nécessaires pour recruter des ressources humaines locales selon le barème des traitements du PNUD, mais nombre d'entre eux ne sont pas sûrs de pouvoir effectivement recruter aux niveaux supérieurs de ce barème. Il n'existe pas de délégation pour le recrutement international, y compris pour un contrat à court terme de consultant, et les achats comme l'embauche de ressources humaines locales sont soumis à une approbation technique (voir plus loin). Après l'arrivée d'un fonctionnaire international d'administration au bureau du Représentant de la FAO, il arrive que soient relevés les niveaux de délégation alloués à ce Représentant en matière d'achats, comme c'est le cas actuellement en Afghanistan, au Soudan et en République démocratique du Congo. Il faut noter cependant que la délégation concerne le Représentant de la FAO personnellement et qu'en cas de mutation de celui-ci, le niveau de délégation peut être annulé sans examen des capacités dont dispose le bureau. L'affectation des crédits budgétaires par tranches est parfois utilisée par les chargés des opérations de TCE comme un instrument de limitation des pouvoirs du personnel de terrain.

70. L'examen de la façon dont la responsabilité du budget et la responsabilité opérationnelle (chargé des opérations) sont attribuées a révélé un seul cas d'attribution de la responsabilité du budget à un cadre du terrain. Aucun cas de décentralisation des responsabilités de chargé des opérations d'urgence n'a été constaté.

71. À la question «La conduite des opérations d'urgence gagnerait-elle en efficacité, en efficacité et en intégration si la responsabilité de leur budget était attribuée à votre bureau?», 62 pour cent des Représentants de la FAO interrogés dans le cadre de cette évaluation ont répondu «Oui, toujours» et 16 pour cent ont répondu «Oui, souvent». En réponse à une autre question sur les actions à prendre en priorité pour améliorer les achats, la plus citée, et de loin, a été le relèvement du niveau de responsabilité délégué aux Représentations de la FAO, la deuxième

priorité la plus citée étant l'augmentation du nombre d'actions d'achat menées au niveau des pays. Seuls quatre pour cent des répondants ont accordé une haute priorité à l'augmentation des achats effectués par le Siège. Cependant, à la question «Votre bureau dispose-t-il des outils et des capacités nécessaires pour superviser correctement la mise en œuvre des opérations d'urgence?», 43 pour cent seulement des Représentants de la FAO ont répondu «Souvent» ou «Toujours». En d'autres termes, bien qu'une grande majorité des Représentants de la FAO répondant au questionnaire pensent qu'ils devraient se voir déléguer la responsabilité du budget, moins de la moitié d'entre eux considèrent qu'ils disposent des capacités et des outils nécessaires pour assumer correctement cette responsabilité à l'heure actuelle. De fait, il est souvent reproché aux bureaux des Représentants de la FAO de saisir des transactions sur des codes budgétaires Oracle incorrects et de mal connaître les règles applicables à l'établissement des contrats et à l'utilisation des lettres d'accord, entre autres.

72. Après analyse de la quantité limitée d'informations sur les opérations d'urgence fournie par les évaluations de pays où les crises ont été de relativement faible ampleur et ont formé la part minoritaire des dépenses de la FAO, il est apparu que ces opérations étaient généralement celles dans lesquelles la prestation de TCE avait été la plus lente. Cette constatation vient donc infirmer l'argument selon lequel l'intervention à partir du Siège a permis une réponse rapide. Ce cas de figure est bien illustré par l'Amérique latine et les Caraïbes. Sur la période 2004-07, 13 pays de la région ont reçu une assistance d'urgence. Cinq d'entre eux ont bénéficié en moyenne (hors soutien administratif et opérationnel) d'une prestation de plus d'un million d'USD par an pour le total du programme de la FAO, et un pays seulement (la Colombie) a reçu plus de 3 millions d'USD. Parmi les pays ayant bénéficié de plus d'un million d'USD de dépenses par an, les dépenses d'urgence n'ont dépassé 11 pour cent du total que dans un cas seulement. Il s'agit d'Haïti, avec 61 pour cent. Dans sept des 13 pays, l'apport de TCE sur les quatre années considérées a été inférieur à 500 000 USD, tombant même au-dessous de 150 000 USD dans quatre cas.

73. Si un bureau de la FAO est en mesure de gérer correctement les importants volumes de dépenses de développement (et il est vrai que certains éprouvent des difficultés à y parvenir), on imagine mal pourquoi ce bureau ne serait pas mieux placé que le Siège pour prendre en charge la plupart des petites opérations d'urgence, à l'exception possible des urgences transfrontières portant sur la santé des plantes et des animaux.

74. La division TCE s'emploie déjà à améliorer les capacités de la FAO au niveau des pays pour les opérations d'urgence. En cas de crise de plus grande ampleur, en fonction des critères de durée de l'urgence et du volume total de transactions, il arrivera que les bureaux de pays aient besoin d'être renforcés afin de prendre la pleine responsabilité des opérations.

75. Il est généralement admis que la responsabilité du budget sur place ne saurait être attribuée qu'au Représentant de la FAO. Or, il serait possible d'assouplir cette approche. En effet, quand la décision première est prise par un coordonnateur principal des secours d'urgence ou un chargé des opérations basé dans le pays, cela revient à demander au Représentant de la FAO d'assumer la responsabilité finale sur des questions qu'il peut ne pas avoir le temps, ni dans certains cas la compétence, de prendre en charge. Quoi qu'il en soit, la Division des finances préfère n'avoir qu'un seul compte d'avances de caisse par pays, ce qui illustre le cas où un aspect mineur des modalités de fonctionnement dicte l'ensemble du système. Il est clair cependant que, si la responsabilité du budget doit être attribuée à un Représentant de la FAO (ou à une autre personne ne dépendant pas directement de TCE), cela doit se faire au cas par cas. Le Département de la coopération technique doit apprécier les aptitudes du Représentant de la FAO à remplir cette tâche et ce dernier doit faire rapport au Département de la coopération technique sur cet aspect de ses responsabilités, ce qui n'est pas précisément le cas pour le moment.

76. La FAO fonctionne généralement indépendamment des autres organismes des Nations Unies pour ce qui concerne ses opérations sur le terrain. Des questions telles que la séparation des responsabilités de demande, d'autorisation et de règlement des transactions

pourraient parfois être traitées avec la participation d'une autre institution onusienne (normalement le PNUD ou le PAM). Le PNUD comme le PAM ont indiqué qu'en l'état actuel des choses, ils ne pouvaient pas envisager un accord central sur ce point et que la négociation devrait se faire bureau par bureau, ce qui risque de ne pas être réaliste. Cependant, de façon ponctuelle, sur des sujets tels que la constitution de groupes d'examen et de sélection des soumissions, d'autres organismes pourraient aussi bien intervenir. Il semble d'ailleurs que ce soit l'approche retenue par plusieurs autres institutions spécialisées et, occasionnellement, par les Représentants de la FAO agissant de leur propre initiative. Lorsque le PNUD intervient de cette manière, il le fait à titre gracieux, mais cette coopération est alors fortement soumise à sa bonne volonté.

77. L'un des arguments avancés contre un élargissement de la décentralisation est que celui-ci rendrait plus difficile l'élaboration des programmes et leur gestion à travers de nombreux projets conduits par différents directeurs sur le terrain. Cet argument est recevable dans le cas d'urgences transfrontières majeures relatives à la santé des végétaux et des animaux et pourrait avoir une certaine pertinence dans les situations de crise qui touchent une sous-région, telles que les sécheresses en Afrique, dans lesquelles une partie du personnel est amenée à traiter avec un groupe de pays. Sa validité est plus discutable en revanche pour les situations d'urgence isolées de petite ampleur et pour les urgences plus importantes, mais circonscrites à un pays. Les donateurs, parmi lesquels la Commission de l'Union européenne, la Banque mondiale et de nombreux organismes bilatéraux, délèguent de plus en plus fréquemment au niveau des pays tout ou partie de leur processus décisionnel en matière de financement. Les appels éclairs et les fonds du CERF sont aussi principalement gérés à l'échelon national. C'est pourquoi la formulation des projets ou des programmes et la conclusion d'accords avec les donateurs ont constitué un important domaine de délégation de la prise de décision. Il reste que le Siège peut aussi constituer un écran et un frein, sans valeur ajoutée réelle, lorsque les personnes les plus au fait de la situation sont déjà dans le pays ou la sous-région, dans l'équipe de coordination des secours d'urgence. De telles considérations prennent toute leur importance quand le donateur apprécie les capacités organisationnelles à l'aune de la brièveté du délai de mise en œuvre. D'un autre côté, de nombreux donateurs conservent tout ou partie des fonds d'urgence à l'échelon central et décident de leur utilisation depuis leurs capitales respectives. La participation active du Siège est alors essentielle pour effectuer la liaison avec les donateurs, réaliser la programmation et adopter des projets financés de façon centralisée.

78. D'aucuns soutiennent qu'une plus grande décentralisation introduirait un écran entre les cadres de TCE et les décideurs. Or, dans de nombreux cas, ce n'est pas le personnel sur le terrain qui ajoute une couche au système, mais un chargé des opérations basé au Siège. Bien que dans les faits un grand nombre de décisions opérationnelles et budgétaires soient déjà prises par le personnel sur le terrain, celui-ci ne s'en voit pas attribuer la pleine responsabilité. La chaîne de traitement des transactions se trouve alors allongée par la nécessité d'une ratification des actions par le Siège. En outre, les chargés des opérations et les cadres supérieurs de TCE ne peuvent pas invoquer la responsabilité directe des Représentants de la FAO.

79. Ces questions ont été très bien illustrées par la récente évaluation du travail de la FAO au Tadjikistan¹⁷. Celle-ci a permis de constater que presque toutes les actions administratives prises pour le Tadjikistan l'avaient été dans le pays, le Siège se contentant de les vérifier et de les saisir. En dépit de cela, le coût du bureau de coordination du pays, qui s'est élevé en moyenne à quelque 321 000 USD par an en 2007 et 2008, a été intégralement imputé sur les budgets des projets. Par ailleurs, on constate que les recettes de TCE résultant du recouvrement des dépenses de soutien administratif et opérationnel (SAO) et des imputations directes sur les budgets des projets ont largement excédé ce montant.

¹⁷ Évaluation des activités de la FAO au Tadjikistan (2004-2009), Rapport final, juillet 2009.

80. La prestation rapportée au nombre de chargés des opérations donne un ratio d'environ 3,3 millions d'USD par responsable et par an. Il n'existe aucun point de comparaison avec d'autres institutions, car les modalités d'organisation et la nature du travail sont différentes, mais, à la FAO, ce ratio n'a pas diminué en proportion de l'expansion des capacités de TCE, des délégations de pouvoirs à des Représentants de la FAO en dehors du Siège et du nombre croissant d'unités de coordination des secours d'urgence mises en place au niveau des pays. D'après la liste fournie par TCE en 2008, il semble qu'il y ait en permanence environ 67 fonctionnaires du cadre organique et fonctionnaires de rang D1 assumant des responsabilités opérationnelles. Dans la mesure où seuls 12 pays dépassent en moyenne 2 millions d'USD de dépenses d'urgence par an, si l'on excepte l'Iraq, il est difficile de comprendre pourquoi une partie de cette capacité ne pourrait pas être attribuée par rotation aux bureaux de pays, ce qui permettrait de raccourcir la chaîne de transaction¹⁸.

81. Un autre élément est à prendre en considération pour apprécier si la décentralisation au niveau des pays est souhaitable: le contexte national. Dans certains pays, la nature de l'urgence fait que celle-ci est partiellement, ou totalement, imputable à un conflit entre une ou plusieurs parties du pays et le gouvernement central. Il est alors généralement moins efficace de gérer les interventions d'urgence ou de développement à partir d'un bureau de pays central, même si cela n'exclut pas nécessairement toute délégation à un coordonnateur des secours d'urgence.

3.3 Bureaux régionaux et Siège

82. Il est clair que la décentralisation devrait toujours accroître l'efficacité sans augmenter de façon sensible le risque de fraude ou de décision technique déficiente. On a eu tendance à assimiler la délégation de compétences au fait que les transactions soient traitées par le bureau du Représentant de la FAO ou du coordonnateur des secours d'urgence. Or, les problèmes de connectivité, de séparation des pouvoirs et de disponibilité des compétences informatiques adéquates justifient parfois que le traitement des transactions se fasse sur un site différent de celui responsable du budget ou à l'origine des transactions. En d'autres termes, il peut très bien se faire qu'un commis aux opérations basé au Siège ou dans un bureau régional soit la personne la mieux placée pour saisir les transactions, renforçant ainsi le cloisonnement des responsabilités et surtout remédiant au problème que pose l'accès aux systèmes de personnes insuffisamment expérimentées. De fait, comme nous le verrons plus loin, s'il est parfaitement justifié d'accroître la décentralisation dans certains cas, il peut également être judicieux, dans d'autres, de procéder à une relative recentralisation au profit du Siège ou des régions. Les conditions préalables au choix d'un bureau régional incluent une connectivité informatique avec le pays concerné au moins aussi bonne que celle du Siège. Plusieurs raisons peuvent motiver une délégation de pouvoirs ou le traitement des transactions à l'échelon régional plutôt qu'au Siège ou dans le pays:

- a) le coût inférieur du personnel doté des compétences nécessaires, notamment pour le traitement des transactions;
- b) un moindre décalage horaire avec les pays où se déroulent les opérations d'urgence;
- c) une position de plaque tournante par rapport aux marchés locaux ou une bonne connaissance de ces marchés;
- d) une connaissance approfondie des pays concernés.

83. TCE exploite des pôles d'appui technique à Johannesburg pour l'Afrique australe et à Nairobi pour l'Afrique de l'Est et la région des grands lacs, sans pour autant leur attribuer de responsabilité budgétaire ni opérationnelle. L'Afrique australe (à l'exclusion de l'Angola) représente un montant total moyen de dépenses d'urgence de 6 millions d'USD par an, et l'Afrique de l'Est (hors Éthiopie et Érythrée) de près de 8 millions d'USD par an sur la période 2004-07 (voir tableau 1). Les pôles techniques constituent donc des sites potentiels de

¹⁸ TCE a commencé à travailler sur l'élaboration de critères applicables à la prestation fournie par les chargés des opérations.

rapprochement des appuis opérationnel et technique. À cet égard, la connectivité serait moins problématique à Johannesburg qu'à Nairobi, mais il pourrait aussi être envisagé d'investir dans la capitale kényane afin de servir la Somalie.

3.4 Conclusions et recommandations relatives au modèle de gestion et à la décentralisation de la FAO

84. Recommandation 3.1. Changement de culture et pratiques de gestion – La FAO s'emploie à changer de culture et aucun des facteurs examinés précédemment n'est spécifique de cette organisation. Cependant, au total, ceux-ci produisent un flottement dans la prise de décision et une tendance à n'agir sur les questions opérationnelles qu'après une large consultation. Ces facteurs gênent également la réforme administrative et renforce une culture davantage axée sur le contrôle que sur le service et les résultats. Ce mode opératoire peut éviter quelques erreurs, mais il augmente les coûts de transaction dans une mesure difficile à quantifier et ralentit les opérations d'urgence. Le changement culturel et institutionnel nécessaire à ce type d'interventions doit être replacé au centre des préoccupations, notamment par les moyens suivants:

- a) S'assurer que la personne responsable d'une opération d'urgence possède les compétences nécessaires et s'est vu déléguer les pouvoirs lui permettant d'assumer pleinement sa responsabilité, ce qui peut impliquer d'investir le coordonnateur des secours d'urgence ou un chargé des opérations détaché de TCE¹⁹ de la responsabilité du budget. Au sein de TCE, il sera souvent nécessaire d'éliminer le niveau créé par le chargé des opérations au Siège en transférant sur le terrain la responsabilité des principales opérations, généralement à un chargé des opérations détaché dans ce but. Les délégations devraient aussi être codifiées entre le directeur et les chefs de service, particulièrement lorsqu'il s'agit de délégations au sein des services, lesquelles doivent être différenciées en fonction des compétences des personnes, sans rien perdre de leur clarté.
- b) Clarifier les responsabilités, y compris en matière d'approbation technique (voir plus loin).
- c) Établir sans ambiguïté les étapes du cycle opérationnel qui appellent un haut niveau de consultation (en précisant qui doit participer à cette consultation) et celles où le rapport coût-efficacité d'une telle consultation a peu de chances d'être bon.
- d) Évaluer les performances du personnel dans les domaines suivants:
 - i) disposition à prendre et à exercer des responsabilités;
 - ii) disposition à déléguer des responsabilités dans un cadre clairement établi.
- e) Examiner de façon plus critique les demandes pressantes formulées par les donateurs en faveur du changement des règles et procédures de la FAO. Lorsque le volume de ressources en jeu justifie que l'on accède à ces demandes, mais que le changement requis n'entraîne pas une amélioration globale des pratiques de gestion de l'Organisation dans les situations d'urgence, limiter l'application du changement de procédure au seul donateur demandeur.
- f) Dans le cas de la direction, agir plus en amont pour expliquer aux organes directeurs à quel moment ils exercent une gestion au niveau microéconomique et quelles sont les conséquences de celle-ci en termes de coûts et de résultats des processus, et quels en sont les éléments de risque.
- g) Faire coïncider la nomination d'un Directeur général adjoint (Opérations) avec la mise en place d'une structure globale de gouvernance des processus de gestion

¹⁹ À condition que le chargé des opérations de TCE ne soit pas compétent en matière d'achat et d'embauche de ressources humaines, car alors le principe de séparation des responsabilités ne serait plus respecté.

administratifs et opérationnels, systèmes informatiques inclus. Cette action ainsi que l'intégration et l'amélioration du processus, de la gestion et des mécanismes de gestion dans toute l'Organisation seront appuyées par le renforcement de la nouvelle Unité chargée de l'amélioration des activités.

- h) Réaliser une évaluation globale des capacités et des besoins opérationnels de la FAO dans chaque pays en termes de connectivité, d'équipement informatique, et de compétences et d'effectifs des ressources humaines administratives/opérationnelles. Cette analyse devrait être mise à jour régulièrement et couvrir les capacités des Représentations de la FAO et des bureaux chargés du programme de terrain, y compris ceux chargés des opérations d'urgence.
- i) Appuyer les équipes de terrain et le Siège par les moyens suivants:
 - i) Élaborer une documentation conviviale des processus de gestion, y compris des différents systèmes informatiques destinés au personnel sur le terrain et au Siège, des directives techniques examinées plus loin et des bases de données d'achat, des tables de coût standard par pays pour tous les types de ressources humaines, etc.
 - ii) Dispenser en priorité une formation adaptée à leurs fonctions aux ressources humaines administratives et opérationnelles sur le terrain, quel que soit leur statut;
 - iii) Mettre en place un centre d'assistance conçu comme un guichet unique d'aide sur les processus administratifs et financiers et les systèmes associés, avec des antennes dans une sélection de sites décentralisés pour accroître l'accessibilité en fonction des fuseaux horaires, des langues, etc.

85. **Recommandation 3.2. Décentralisation beaucoup plus importante des opérations de TCE**, mais de façon différenciée. Les grands programmes d'urgence suivis²⁰ constituent plus de 60 % du portefeuille de TCE et forment clairement un groupe prioritaire. Comme on peut le voir dans l'analyse qui précède sur les chiffres annuels totaux de dépenses, la perception du volume de transactions liées à l'urgence au niveau des pays, et par conséquent du degré de décentralisation susceptible d'être correctement appuyé et justifié, est excessive pour beaucoup d'autres bureaux de pays. Dans le même temps, la tendance à considérer le programme d'urgence indépendamment du programme de développement d'un point de vue opérationnel fait qu'il n'est tenu aucun compte du volume total d'activités de projet dans des pays particuliers ni de la capacité de la Représentation de la FAO ou du bureau de coordination des secours d'urgence à exécuter des programmes relativement importants. **TCE doit maintenir une capacité d'intervention adaptable en cas de nouvelle situation d'urgence majeure.** Cela ne signifie pas pour autant que toutes ces capacités doivent se trouver en permanence au Siège. La situation appelle un modèle flexible, pas une décentralisation en bloc, mais il faut reconnaître que la FAO a éprouvé de grandes difficultés à gérer des modèles différenciés. L'Organisation tend à considérer les structures de terrain comme permanentes. Or, les arrangements décentralisés nécessaires à des opérations d'urgence à géométrie variable n'entrent pas du tout dans cette catégorie. Sauf à être gérée de façon souple et sur la base de considérations purement techniques et opérationnelles d'efficacité et d'efficacités, la décentralisation représenterait une régression majeure. Elle ne doit pas nécessairement se faire au profit du Représentant de la FAO, mais peut viser un coordonnateur des secours d'urgence ou un chargé des opérations d'urgence détaché sur le terrain. Pour des raisons d'adéquation et de rapport coût-efficacité des systèmes d'appui informatisés, la gestion de certaines transactions peut avoir lieu en dehors du pays ou de la région, quand bien même la responsabilité du budget aurait été confiée à un collaborateur de terrain. Ces modalités se

²⁰ Dépenses de plus de 4 millions d'USD par an

²¹ Dépenses de plus de 4 millions d'USD par an

²² C'est-à-dire inférieures à 1,5 million d'USD

²³ C'est-à-dire inférieures ou égales à 2,5 millions d'USD

²⁴ C'est-à-dire de plus de 3 millions d'USD de dépenses par an

traduiraient par des gains d'efficacité et des délais de transaction réduits, dont les services administratifs et opérationnels (SAO) ne devraient pas être les seuls bénéficiaires. De plus, le temps consacré aux questions opérationnelles par le personnel des projets serait réduit et les coûts des TI et de la formation décentralisés seraient augmentés. En règle générale, compte tenu de l'ensemble des considérations précédemment exposées:

- a) Les grands programmes d'urgence suivis²¹ constituent plus de 60 % du portefeuille de TCE et forment clairement un groupe prioritaire. Ils devraient généralement être conduits par un chargé des opérations détaché, dans un bureau implanté dans le pays et responsable du budget. Il faudrait envisager un important investissement afin d'améliorer la connectivité des systèmes informatiques dans ce cadre, sans perdre de vue que la saisie effective des transactions dans ces systèmes ne doit pas nécessairement être effectuée dans le pays.
- b) Les opérations d'urgence suivies et récurrentes dans des situations non conflictuelles pourraient être totalement intégrées dans les opérations de développement et gérées conjointement sous l'autorité du Représentant de la FAO.
- c) Les organismes nuisibles et les maladies transfrontières devraient normalement faire l'objet d'une gestion centrale, de même qu'un petit nombre d'autres exceptions, comme les besoins d'investissement de réhabilitation sous la responsabilité de TCI.
- d) Les petites interventions isolées²² en Asie (à l'exclusion de l'Asie centrale) et en Amérique latine et dans les Caraïbes pourraient le plus souvent être gérées soit par le bureau de pays, soit par le bureau régional.
- e) Les interventions d'urgence de petite et moyenne ampleurs²³ dans des pays menant d'importants programmes de développement²⁴ pourraient en principe être entièrement gérées par le bureau de pays.
- f) Les autres opérations d'urgence pourraient continuer d'être conduites de façon centrale ou par les bureaux régionaux, en envisageant la mise en place de capacités opérationnelles détachées de TCE, la responsabilité du budget revenant:
 - i) aux bureaux régionaux pour l'Asie et le Pacifique et pour l'Amérique latine et les Caraïbes; et
 - ii) au pôle technique sous-régional pour l'Afrique australe, la même solution étant également adoptée pour l'Afrique de l'Est et la région des grands lacs afin de servir aussi la Somalie.

IV. Appui technique aux opérations d'urgence

4.1 Problèmes de fonctionnement

Tableau 1. Contributions techniques de la FAO en situation d'urgence (◆ focalisation des contributions; ◆ contributions importantes)						
	Sécheresses	Inondations, ouragans, etc.	Tremblements de terre	Après conflit et réinstallation	Infestations d'organismes nuisibles (épiphyties)	Épizooties
Évaluation des besoins	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Stratégie d'intervention	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Remplacement des semences	◆	◆	◆	◆	◆	
Remplacement du bétail/fourrage	◆	◆	◆	◆		◆
Remplacement des outils et du matériel	◆	◆	◆	◆		
Fourniture d'engrais	◆	◆	◆	◆	◆	
Irrigation à petite échelle	◆	◆	◆	◆		
Remise en état des systèmes d'irrigation		◆	◆	◆		
Remise en état des terres et des bassins versants	◆	◆				
Remplacement des bateaux, des engins de pêche		◆		◆		
Remise en état des infrastructures agricoles et halieutiques		◆	◆	◆		
Remise en état des forêts côtières		◆				
Mesures en matière de santé animale	◆	◆		◆		◆
Mesures de lutte contre les organismes nuisibles des plantes					◆	

Contexte

86. La FAO est un organisme technique, et son atout comparatif en situation d'urgence est la pertinence de sa contribution technique. Celle-ci s'étend aux trois piliers de la gestion des risques liés aux catastrophes: i) préparation, prévention et atténuation, ii) intervention et iii) transition vers la réhabilitation et le développement. Elle doit donc s'inscrire dans la continuité. La FAO étant de plus en plus souvent amenée, dans les secours d'urgence, à planifier, coordonner, expérimenter, combler les manques et offrir un appui technique aux autorités nationales, aux ONG et aux autres donateurs, il lui faudra de toute évidence accorder davantage d'attention à l'appui et aux contributions techniques.

87. À chacun des stades d'une opération d'urgence, la volonté d'apporter la meilleure réponse sur le plan technique, confrontée à la nécessité d'apporter celle-ci au moment opportun et avec un bon rapport coût-efficacité, crée inévitablement une tension. Cette tension se retrouve dans une certaine mesure dans les points de vue du personnel technique et du personnel opérationnel, qui peuvent chacun mettre l'accent sur l'un de ces deux aspects. Cependant, il est encourageant de noter qu'au cours même de cet examen, la compréhension mutuelle des soucis légitimes de chacune des parties et les relations de travail entre celles-ci se sont considérablement améliorées.

88. La FAO offre un appui technique aux interventions d'urgence dans tous ses domaines de compétence, mais la nature des urgences et le fait que le financement soit pour une grande part octroyé à court terme ont généralement conduit à resserrer les travaux sur quelques-uns de ces domaines. Le tableau 1 résume les principaux axes de focalisation des efforts.

Contributions techniques en matière de programmation, de planification et d'examen des interventions d'urgence de la FAO

89. Comme nous l'avons vu précédemment, les situations d'urgence ne sont pas aussi imprévues qu'on le dit souvent, et de nombreuses opérations ont une durée assez importante. L'Objectif stratégique I («Amélioration de la préparation et de la réaction aux menaces et aux situations d'urgence ayant une incidence sur l'alimentation et l'agriculture») met l'accent, s'agissant des résultats de l'Organisation, sur la planification et la programmation. Le personnel technique et le personnel opérationnel s'accordent en outre sur le fait que les phases de planification et de programmation du cycle des opérations d'urgence sont celles au cours desquelles des contributions techniques normatives peuvent être de la plus grande utilité.

90. Dans une situation de crise soudaine nécessitant une intervention interdisciplinaire, TCE, avec l'appui occasionnel de TCI, dirige la conception du programme à mettre en œuvre immédiatement. Celui-ci doit être élaboré très rapidement lorsqu'une urgence se présente afin d'être intégré dans l'appel commun des Nations Unies. TCE essaie de réunir les compétences techniques qui paraissent appropriées au cas de figure, sous réserve qu'elles soient disponibles dans les délais prévus et qu'il soit possible de les financer, mais sans aucune procédure d'approbation formelle de la part des unités techniques.

91. Certains produits normatifs des divisions techniques ont été conçus pour appuyer les processus de planification et d'exécution. Outre les systèmes d'alerte précoce et de surveillance en place (sécurité alimentaire, criquets pèlerins et maladies du bétail), diverses directives traitent d'une planification améliorée des achats d'engrais et de pesticides, des outils et de la nutrition. La méthode d'évaluation rapide des catastrophes agricoles (RADAR) associe des informations sur des catastrophes passées à des données de télédétection afin de mieux prévoir les répercussions des risques naturels et d'appuyer l'élaboration de plans d'action pendant et juste après un événement. Les Directives et normes de secours du bétail sont un exemple d'outil décisionnel applicable aux opérations (à court, moyen ou long terme) en relation avec le bétail, quelle que soit la catégorie d'urgences. Ces directives ne couvrent cependant pas tous les domaines et le site Web qui leur est consacré sur celui de TCE pourrait être plus facile à trouver. En outre, certaines directives ne figurent pas sur le site.

92. Néanmoins, aux importantes exceptions près des travaux sur les infestations d'organismes nuisibles (acridiens compris) et sur les épizooties, les contributions techniques à la planification ont généralement été négligées. En cas d'urgence, il est difficile de faire appel à du personnel technique du fait du manque de moyens financiers (voir plus haut l'analyse sur la planification et l'importance du Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation). En dépit d'améliorations notables, l'organisation des unités techniques ne leur permet pas d'appuyer TCE dans les situations d'urgence: ces unités font en effet l'objet de nombreuses sollicitations concurrentes et les exigences d'un système de gestion axée sur les résultats (GAR) pourraient paradoxalement accroître leurs difficultés à répondre à des demandes imprévues. Il pourrait être nécessaire de définir des priorités dans le système GAR et de décider des tâches à reporter lorsqu'un événement de priorité plus importante, tel qu'une situation d'urgence, exige des contributions supplémentaires.

Risques techniques

93. Le plus grand risque rencontré par la FAO dans toute opération est de ne pas être totalement en phase avec les besoins, ce qui alimente encore la réflexion présentée plus haut sur la programmation, la planification et l'examen.

94. Outre leur importance primordiale dans l'optimisation des résultats des projets, les compétences techniques sont parfois essentielles pour veiller à ce que l'intervention d'urgence ne nuise pas à la reconstitution durable des moyens d'existence. Ainsi, des intrants tels que les filets, moteurs et bateaux, s'ils permettent une intensification de la pêche, peuvent aussi contribuer à épuiser les stocks de poissons. La reconstitution des troupeaux ou la fourniture sur un laps de temps court d'aliments pour le bétail sont susceptibles d'accentuer la dégradation des pâturages et la vulnérabilité aux catastrophes naturelles. Dans un autre domaine, les pesticides, outre les risques sanitaires à long terme qu'ils engendrent, constituent parfois une menace immédiate pour la vie humaine. Les risques techniques pourraient, en théorie du moins, engager la responsabilité de la FAO. Il ne fait aucun doute qu'ils entacheraient l'image de l'Organisation. Pour prendre un exemple, des bateaux mal conçus peuvent être à l'origine de noyades.

95. Tous ces risques techniques sont bien évalués par la FAO, mais il semble que les répercussions des interventions d'urgence sur les capacités institutionnelles nationales en matière de fourniture, de commercialisation et de financement des intrants sont parfois négligées. Certains sujets ont fait l'objet d'une attention particulière, comme les foires commerciales aux semences en Afrique et les initiatives d'appui aux constructeurs locaux de bateaux en Asie, mais la question n'a pas été traitée globalement. De même, les problèmes d'utilisation des terres et de réinstallation n'ont peut-être pas reçu toute l'attention qu'ils méritaient²⁵.

Optimisation de l'utilisation des capacités techniques existantes

96. Bien que la situation ait été difficile à étudier dans le détail, il apparaît que certaines unités techniques emploient peu d'agents décentralisés dans les situations d'urgence. Même si la ligne hiérarchique principale de ces personnels est désormais décentralisée, ils devraient être mobilisés en priorité pour l'appui technique aux opérations, comme c'est le cas dans les travaux de développement. Le Comité du programme de terrain, comité interne à la FAO, a également élaboré une politique et des objectifs d'externalisation à des institutions nationales (en tant que partenaires certifiés) pour les catégories d'appui technique qui ne nécessitent pas les compétences du personnel de la FAO.

97. Sur les 588 personnes travaillant dans le secours d'urgence et ayant répondu au questionnaire d'évaluation, 34 pour cent disposaient de compétences en agronomie et 22 pour cent dans le domaine de l'élevage (celui de la santé animale principalement, ce qui montre l'importance de la gestion de la grippe aviaire au moment du questionnaire). D'autres étaient des

²⁵ Par exemple l'utilisation de terres côtières inondables ou le retour à l'utilisation traditionnelle de terres menacées par la désertification.

spécialistes des pêches, de la foresterie, de l'agro-industrie et de la gestion des terres, ainsi que de la sécurité alimentaire. Même si les niveaux de maîtrise sont naturellement très variables, il ressort clairement que beaucoup de fonctionnaires de TCE disposent de connaissances en agronomie et en santé animale, leur nombre dépassant largement l'effectif du personnel des unités techniques centralisées et décentralisées dans ces domaines. La division TCE achève actuellement la constitution d'une base de données qui recense les compétences existantes.

98. Si, dans le domaine de la santé animale, le personnel qui travaille spécifiquement sur la grippe aviaire est totalement intégré dans la campagne de lutte contre cette maladie, gérée au niveau central par le Service de la santé animale, ce n'est pas le cas d'autres spécialistes dont les liens avec les unités techniques correspondantes sont généralement peu développés, même s'il arrive qu'ils aient établi des contacts personnels.

Clarification et présentation des filières de communication, de responsabilité et d'approbation

99. Dans une intervention d'urgence en cours, le personnel technique est recruté en fonction des besoins. Les questions générales relatives à ce type d'embauche sont traitées dans le chapitre sur les ressources humaines ci-après. La plupart des décisions techniques immédiates prises pendant une intervention d'urgence le sont de fait par cette catégorie de personnel.

100. **Communication:** pour le moment, les filières de communication des contributions techniques en situation d'urgence ne sont pas normalisées et vont d'échanges très informels fondés sur des contacts personnels aux systèmes de points focaux, pas toujours bien connus, en passant par les relations strictement hiérarchiques qui font intervenir entre autres les directeurs de division. Toutes ces voies de communication et d'appui ont leurs propres avantages. Une relation personnelle sera peut-être plus réactive, mais ne sera pas nécessairement la personne la plus compétente ou risque même de ne pas être habilitée à répondre. Une demande par la voie hiérarchique est probablement assurée de recevoir une réponse, mais le processus peut être long et bureaucratique; il peut aussi être le moyen le plus rapide de contacter la personne la mieux placée pour répondre. Les points focaux manquent parfois d'expérience ou sont absents, ce qui peut entraîner une rupture de communication. D'un autre côté, ils peuvent aussi saisir tous les tenants et aboutissants d'une situation d'urgence et assumer les responsabilités nécessaires au sein de leurs unités techniques.

101. Les **approbations techniques** constituent un volet essentiel du modèle fonctionnel de la FAO, mais il leur est parfois reproché de ralentir les réponses sans pour autant y ajouter de valeur. À moins que les unités techniques elles-mêmes ne délèguent cette tâche, le point central en est l'unité technique du Siège. Tous les domaines, à l'exception notoire de l'approche programmatique globale, sont soumis à des approbations techniques, qui s'appliquent:

- a) aux différents documents des projets inclus dans un programme, dont le contenu technique est validé;
- b) aux achats d'intrants dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage, des pêches et de la foresterie;
- c) au recrutement de ressources humaines techniques (fonctionnaires, consultants, etc.); et
- d) aux divers rapports techniques.

102. L'une des questions soulevées par les approbations techniques est celle de la responsabilité. Si une décision technique particulièrement sous-optimale ou même préjudiciable est prise, qui en est réellement responsable? Il semble que certaines unités techniques, comme la Division des infrastructures rurales et des agro-industries (machines et équipements les plus importants), la Division des terres et des eaux (irrigation) et le Département des pêches et de l'aquaculture (bateaux) en aient déduit que la responsabilité ultime de toutes les décisions, notamment celles concernant l'approbation des achats et des contrats, revenait au directeur de division.

103. L'autre problème qui se pose est celui de la possibilité pour le personnel contractuel d'assumer des responsabilités techniques formelles pour le compte de l'Organisation.

4.2 Conclusions et recommandations en matière d'appui technique

104. Recommandation 4.1. En situation d'urgence, il n'est pas simplement demandé à la FAO de respecter des normes techniques élevées dans le cadre de son propre travail. On attend d'elle également qu'elle montre l'exemple et qu'elle guide tous les autres acteurs dans leurs opérations. Une amélioration de la planification et de la programmation est possible, et le contenu technique est essentiel dans cette optique, à la fois pour les activités de la FAO et pour l'ensemble des secteurs de l'agriculture, de la foresterie et des pêches, dont la FAO est le chef de file sectoriel dans les opérations d'urgence des Nations Unies. On peut difficilement mettre en place une procédure formelle d'approbation technique de la contribution initiale de la FAO à un appel commun des Nations Unies, compte tenu du délai imparti, limité à 10 jours environ, mais il devrait être possible d'inclure dans l'appel initial des commentaires techniques associés à des échéances très précises et de reporter sur les appels suivants les contributions techniques complètes et l'approbation globale du document de programme élaboré. Ce mode opératoire aurait pour effet à la fois de renforcer la stratégie et d'éviter l'approbation séparée des documents des projets entrant dans le cadre du programme (voir ci-dessous).

105. Recommandation 4.2. Il est nécessaire de valoriser et d'employer à bon escient les capacités techniques au sein de TCE. Les unités techniques devraient évaluer les capacités du personnel de TCE et:

- a) intégrer ces agents dans les communautés/réseaux techniques correspondants, comme dans le cas du personnel décentralisé; et
- b) leur attribuer un mandat qui spécifie les fonctions d'appui et d'approbation techniques qu'ils peuvent endosser, non sans définir clairement la filière de responsabilité qui les rattache à l'unité technique en matière de contenu technique. Cette organisation permettra de moins solliciter un personnel technique en effectif très limité au Siège et dans les bureaux décentralisés pour les diverses disciplines, tout renforçant les moyens de la direction de TCE d'obtenir un traitement plus rapide des demandes urgentes d'appui ou d'approbation techniques.

106. Recommandation 4.3. Outre les points focaux désignés pour le secours d'urgence, il est nécessaire de former d'autres membres du personnel technique et de prévoir leurs plans de travail de façon à permettre à ces agents de répondre aux sollicitations d'urgence et d'intervenir dans les opérations si nécessaire.

107. Recommandation 4.4. Un examen interdisciplinaire systématique doit être réalisé afin de déterminer les besoins de bases de données et de directives techniques, et TCE doit donner la priorité au financement de ces outils (voir la recommandation du chapitre II sur la stratégie d'intervention globale à élaborer pour chaque catégorie d'urgences, en l'appuyant sur des listes de contrôle thématiques).

108. Recommandation 4.5. Améliorer l'efficacité de fonctionnement et de communication de l'appui technique. Les exigences correspondantes doivent être spécifiées, notamment:

- a) Les filières de communication et de responsabilité doivent être clairement définies.
- b) Des filières de communication de repli doivent être prévues.
- c) Si la réponse technique attendue ne parvient pas au demandeur dans un délai défini et réaliste, le personnel responsable des opérations passe outre afin d'éviter des retards inacceptables, y compris en cas d'achats ou de contrats.
- d) Pour tous les types d'achats et de contrats, il existe des critères et des listes de contrôle permettant de déterminer si la décision appartient au supérieur

hiérarchique ou si elle peut être prise par la personne autorisée à assumer une responsabilité technique. Le Manuel de la FAO doit également définir les responsabilités techniques.

- e) Les contrats des personnes recrutées dans le cadre d'accords de service doivent clairement préciser les responsabilités et pouvoirs qui sont accordés à ces agents dans le domaine technique et qui leur permettent d'agir pour le compte de l'Organisation, le cas échéant.

109. **Recommandation 4.6. L'accent doit être mis non plus sur l'approbation de transactions distinctes, mais sur l'appui aux programmes**, ce qui entraînera une plus grande efficacité et une diminution des risques techniques. Le personnel technique de terrain connaît bien la situation locale, ce qui est rarement le cas des fonctionnaires responsables de l'approbation. Dans ce contexte:

- a) un meilleur appui à la planification et à l'ajustement d'ensemble, suivi de l'approbation des documents de programme, devrait éliminer la nécessité de faire approuver séparément les documents des projets lorsque ceux-ci relèvent dans leur intégralité du programme;
- b) les spécifications, y compris quantitatives, relatives aux intrants de l'agriculture, des pêches et de la foresterie pourraient être approuvées au préalable. Pour certains de ces intrants, tels que de simples outils, des semences ou des engins de pêche, la décision finale pourrait être laissée entièrement à l'appréciation du personnel de terrain, à condition que cela se fasse dans le respect des directives (qui devront être élaborées et publiées). La Division de la production végétale et de la protection des plantes est également prête à étendre ce même principe à certaines catégories de pesticides;
- c) le recrutement du personnel contractuel local est déjà, de fait, largement décidé sur le terrain, ce qui est parfaitement justifié. Cette situation doit cependant être régularisée; et
- d) une telle évolution suppose que les conditions suivantes soient réunies:
 - i) **Les responsabilités doivent être clarifiées.** Actuellement, la procédure est la suivante: une personne sur le terrain possédant quelque compétence technique soumet une recommandation. Un fonctionnaire technique du Siège ou d'un bureau décentralisé, au fait ou non de la situation locale, approuve généralement la recommandation. Celle-ci peut alors être transmise pour signature à un directeur de division. Cette procédure entraîne une dilution considérable des responsabilités. Pour de nombreux types de transactions, il serait possible d'attribuer la pleine responsabilité technique, avec l'appui et dans les conditions évoqués ci-dessus, au personnel de terrain.
 - ii) **L'appui technique doit devenir plus systématique au cours des interventions d'urgence.** Pour les opérations d'urgence en cours les plus importantes, auxquelles revient la majeure partie du financement, une mission d'examen technique annuel de l'ensemble de l'intervention devrait être entreprise (ce qui n'interdirait pas les missions techniques séparées, mais garantirait un examen annuel systématique, détaillé et cohérent).
 - iii) **Il serait utile que le système de gestion axée sur les résultats (PIRES - Plan à moyen terme)** indique non seulement les produits à obtenir des programmes techniques, mais également leur priorité par rapport à des besoins imprévus découlant de situations d'urgence, qui pourraient prendre le pas sur les autres tâches dans le calendrier technique.

V. Systèmes informatiques et appui des technologies de l'information (TI) dans les opérations d'urgence

(Ce chapitre est accompagné d'une annexe distincte fournie dans son intégralité sur le site Web d'évaluation de la FAO)

5.1 Présentation des systèmes existants

110. La FAO dispose d'une série de systèmes informatiques pour appuyer ses activités, y compris dans les situations de crise, mais aucun d'eux n'est prévu spécifiquement pour les opérations d'urgence. Contrairement à plusieurs autres organisations opérationnelles des Nations Unies, ces dispositifs ne sont pas bien intégrés²⁶. En résumé:

- a) **Oracle Financials** est la plateforme du système de comptabilité. Elle permet la saisie en ligne d'écritures au Siège et dans les bureaux régionaux, et sert à enregistrer la plupart des transactions financières (mais pas toutes) et à tenir les comptes de l'Organisation. Une grande partie des informations figurant dans Oracle peuvent être lues par les utilisateurs à travers le monde au moyen de l'Entrepôt de données et du Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FPMIS). Dans la perspective de la mise en conformité totale de la FAO avec les normes IPSAS à l'horizon 2012, il est envisagé d'améliorer les fonctionnalités du système et d'actualiser les politiques, les procédures et les pratiques de travail (processus dénommé «projet IPSAS»).
- b) Le **Système de comptabilité de terrain (FAS)** permet aux Représentations de la FAO et aux bureaux sous-régionaux de saisir dans Oracle Financials des informations financières sur les dépenses. Sa principale lacune actuellement est qu'il ne permet pas d'enregistrer des obligations (engagements), mais uniquement des dépenses. Il est en cours de mise à niveau dans le cadre du projet IPSAS, le déploiement complet étant prévu en 2012.
- c) Le système **Atlas** sert à la gestion des voyages. Il est utilisé pour la saisie en ligne au Siège et dans les bureaux régionaux, et s'interface avec Oracle Financials, non sans quelques difficultés toutefois, notamment des retards d'enregistrement dans Oracle des engagements et des dépenses effectives. Sa mise à niveau (dénommée «projet de remplacement du système des voyages») sera livrée en deux temps: le produit de la phase I arrivera en juin 2011; le produit de la phase II, qui comprend l'intégration dans l'application remplaçant le système FAS et donc la mise en conformité avec les normes IPSAS, sera développé à partir de juillet 2011, pour une mise en service en juin 2012.
- d) Le **Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FPMIS)** est un dispositif sur mesure conçu pour centraliser la saisie d'informations subjectives, comme les descriptifs de projet et les rapports. Il permet également d'enregistrer et d'utiliser les caractéristiques et les attributs de projet non inclus dans le système financier, afin de sélectionner et de documenter des projets ou des groupes de projets à partir de l'Entrepôt de données, lequel contient les informations issues d'Oracle Financials, notamment. Certaines données sont néanmoins saisies en parallèle dans FPMIS et Oracle Financials. De nouvelles fonctionnalités sont ajoutées en permanence à ce système en réponse aux demandes d'amélioration et aux nouveaux besoins des utilisateurs. FPMIS peut être consulté partout dans le monde. Toutefois, certains rapports peuvent uniquement être générés par le bureau FPMIS et une partie des fonctionnalités, y compris celles dont le développement n'est pas finalisé, ont un accès réservé.

²⁶ L'UNICEF, le PNUD et l'OIT, par exemple.

- e) Le **Réseau d'information des bureaux de pays (COIN)** a pour principal objet de fournir des informations récapitulatives sur chacun des bureaux de pays et de permettre aux bureaux d'accéder aux données clés dont ils ont besoin, comme les taux de change en cours des Nations Unies. Des fonctionnalités de gestion y ont été ajoutées progressivement, notamment la consultation des stocks des bureaux de pays (mais pas ceux du programme de terrain), la saisie des bons de commande de terrain (BCT, qui sont actuellement transférés dans Oracle au moyen d'une transaction manuelle), l'enregistrement des commandes d'achat local (bien qu'il n'existe aucun lien avec FAS pour les paiements) et la gestion du budget de sécurité des Représentations de la FAO. L'utilisation des fonctions relatives aux BCT et aux achats locaux n'est pas obligatoire, et tous les bureaux n'y ont pas recours.
- f) Le Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la présentation de rapports sur son exécution (PIRES) était initialement destiné à appuyer les activités réalisées au titre du budget ordinaire de l'Organisation, y compris les activités de planification et d'établissement de rapports axées sur les résultats. Avec l'adoption des nouveaux Cadre stratégique et Plan à moyen terme (dans lequel est envisagée une gestion globale de toutes les sources de financement), tous deux axés sur les résultats, le système PIRES est actuellement mis à niveau et pourrait au final inclure des fonctionnalités, également axées sur les résultats, de planification et de communication des données en référence non seulement aux objectifs stratégiques de l'Organisation, mais aussi aux objectifs définis par pays et par projet. Le système PIRES est relié aux systèmes financiers à travers l'Entrepôt de données, mais il fonctionne de manière autonome. Pour l'heure, ni les Représentations de la FAO ni les autres bureaux extérieurs ne peuvent l'utiliser en saisie.
- g) Le **Système de gestion des ressources humaines (SGRH)** fonctionne sur une plateforme Oracle et s'articule autour de la gestion de la paie. Il comprend des données objectives et subjectives sur les ressources humaines. Les fonctions SGRH de consultation des feuilles de paie et des congés ont été déployées entre 2007 et 2009 dans l'ensemble des bureaux extérieurs reliés au réseau étendu. Tous ne l'utilisent pas, et les propriétaires du système ont déclaré qu'ils souhaiteraient comprendre pourquoi. Selon certains, le problème semble dû pour partie à des questions de connectivité et pour partie au manque de formation des utilisateurs.
- h) L'**Entrepôt de données** permet de copier des informations (financières et non financières, mais pas des documents) issues des systèmes ci-dessus dans un même outil de stockage afin de produire des rapports réunissant ces différentes sources. Le contenu de l'Entrepôt de données et les renseignements exacts figurant dans les rapports dépendent de la façon dont ces derniers sont conçus et programmés. La présence d'informations dans l'Entrepôt de données ne signifie pas qu'elles sont pleinement intégrées aux autres données incluses dans celui-ci ni qu'elles sont lisibles par tous les systèmes y ayant accès. Actuellement, l'Organisation procède à la mise à niveau vers Oracle Business Intelligence Discoverer, ce qui devrait faciliter l'interrogation de l'Entrepôt de données et la génération d'applications simples d'intégration de l'information.
- i) **Systèmes de gestion des stocks.** Une application de gestion des stocks est en cours de développement par le Service des contrats et achats (AFSP).
- j) **Aide à la décision et achats.** Une application décisionnelle a été mise au point pour les achats et sera adaptée à l'outil standard utilisé par la FAO (Oracle Discoverer).
- k) **Systèmes parallèles.** Les dispositifs actuels présentent deux grandes lacunes: ils ne permettent pas de saisir des engagements distinctement des dépenses pour les budgets gérés au niveau des pays (seuls les engagements au titre des budgets administrés au Siège et dans les bureaux régionaux apparaissent dans les systèmes) et leurs mécanismes de planification et de suivi par programme ou par projet sont

limités et peu conviviaux. Ces problèmes entraînent une prolifération de feuilles de calcul parallèles, tant à l'échelon des pays qu'à celui de TCE, ne serait-ce que pour assurer une gestion élémentaire des budgets. Ces dispositifs ne sont aucunement harmonisés, mais sans eux l'Organisation n'aurait aucun moyen de contrôle budgétaire. L'évaluation a permis de constater que la gestion des données dans ces systèmes représentait quelque 20 pour cent du temps des chargés des opérations de TCE au Siège et une part non négligeable quoique non connue du temps de ceux travaillant sur le terrain.

5.2 Exposé de certains problèmes majeurs

111. Les insuffisances des systèmes informatiques se répercutent sur les opérations d'urgence à plusieurs titres:

- a) Les fonctionnalités de planification sont inadaptées pour associer intrants, activités, produits et objectifs ou encore pour réserver et affecter les ressources.
- b) Vue d'ensemble par programme. Les données peuvent, au moyen de traitements lourds, être regroupées de manière ascendante jusqu'au niveau programme, mais il n'est guère possible de procéder à l'inverse, du niveau programme au niveau projet. La présentation globale des plans d'achat, des biens et services reçus, des ressources humaines et des engagements locaux est tout aussi limitée, ce qui complique à la fois la planification et la gestion.
- c) Mise en œuvre et gestion. Dans les bureaux décentralisés²⁷, rares sont les fonctionnalités intégrées prenant en charge les achats, les voyages, les ressources humaines et le suivi budgétaire. Ce dernier nécessite même des systèmes parallèles pour rassembler les dernières dépenses effectuées sur le terrain et au Siège (dont certaines ne sont pas encore consignées dans Oracle) ainsi que tous les engagements et plans d'achat. Il n'existe pas de vue des projets par activité (plutôt que par rubrique budgétaire).
- d) Restitution des données. L'établissement des rapports reprenant les catégories de dépenses des donateurs et établis dans des devises autres que le dollar présente quelques lacunes, qui nécessitent le recours à des systèmes parallèles et des opérations manuelles, tant au Siège que dans les bureaux décentralisés.
- e) La connectabilité des systèmes au réseau et donc la disponibilité des fonctionnalités de ces systèmes varient selon les sites, tout comme les capacités du personnel des bureaux.
- f) Enfin, et probablement surtout, devant le morcellement des responsabilités en matière de conception et de mise en œuvre des dispositifs futurs, aucune unité ne peut assurer à elle seule la cohérence et l'intégration des systèmes utilisés sur le terrain.

112. Bon nombre de ces problèmes sont bien identifiés, et des évolutions sont en cours de développement ou d'installation comme nous le verrons plus loin. Cependant, il reste à déterminer si ces différentes initiatives répondent au besoin de l'ensemble de l'institution et si elles sont planifiées et exécutées dans le but d'obtenir pour tous les utilisateurs une solution mieux intégrée composée de systèmes moins morcelés. Ce qui est clair, c'est que le nécessaire cadre institutionnel de planification et de gestion des systèmes informatiques, qui permettrait de trouver une solution à plus long terme à ces problèmes, n'a pas encore été mis en place. Ainsi, on peut trouver le passage suivant dans le descriptif du projet de remplacement du système FAS: «Actuellement, l'un des problèmes connus réside dans le fait que les systèmes administratifs de la FAO ne s'inscrivent dans aucune stratégie ni vision institutionnelles. Ce problème ressort

²⁷ Aux fins de ce document, les «bureaux décentralisés» désignent les bureaux sous-régionaux, les bureaux des Représentations de la FAO, les bureaux de liaison et les bureaux de projet. Le Siège, les bureaux régionaux et le Centre des services communs ne sont pas concernés, car les opérations qui y sont réalisées sont enregistrées directement dans Oracle.

clairement dans les bureaux décentralisés: ceux-ci utilisent aujourd'hui trois applications développées en interne pour la gestion quotidienne (COIN, FPMIS et FAS), qui toutes disposent d'un module de saisie des données. Cette absence de stratégie peut entraîner des efforts en double et le développement de fonctionnalités qui se chevauchent.»

5.3 Technologies de l'information, et planification et gestion des projets et des programmes

113. Comme nous l'avons vu plus haut dans cette évaluation, les situations d'urgence sont planifiées et gérées comme des programmes, et cette approche est appelée à se développer à l'avenir. Les composantes de ces programmes sont les projets, dont les contributeurs, les périodes d'exécution et les buts diffèrent.

114. Généralement, les projets peuvent être analysés relativement facilement par les moyens suivants:

- a) examen des dépenses par rubrique budgétaire;
- b) étude des dépenses par unité; cette unité (bureau dans un pays, dans une région ou au Siège) est celle à l'origine de la dépense, ce qui ne permet pas de connaître le pays destinataire si la dépense a été effectuée dans un pays différent; et
- c) création de projets subsidiaires (projets enfants); cela permet une analyse des dépenses pour toute catégorie retenue comme clé de subdivision. Les projets subsidiaires étant relativement longs à mettre en place, il n'y ait fait appel que pour distinguer les dépenses par donateur dans les projets multidonateurs ou pour déterminer les dépenses par pays dans les projets régionaux. Bien qu'il soit possible de créer autant de subdivisions que l'on veut du projet parent, la multiplication des projets subsidiaires risquerait de morceler le budget de manière excessive et d'en complexifier inutilement la gestion. De plus, la subdivision des projets nécessite un accès permettant de modifier la segmentation des comptes comptables, aussi la Division des finances (AFF) n'autorise-t-elle pas les unités opérationnelles à créer des projets subsidiaires. Si ces unités y étaient habilitées, la procédure serait plus simple à réaliser en termes de gestion, mais cela ne résoudrait pas le problème de morcellement.

115. Des groupes de projets peuvent être constitués au moyen du système FPMIS. Celui-ci comprend en effet une fonctionnalité permettant d'identifier des sous-ensembles de projets en les réunissant en «grappes» à partir d'identifiants ou de balises. Cette possibilité n'est pas bien connue sur le terrain, alors qu'elle pourrait être utilisée comme outil de communication des données²⁸.

116. Pour tous les types d'achats (personnel contractuel inclus) pris en charge directement dans Oracle (et non au moyen du système FAS dans les bureaux décentralisés), les bons de commande et les ordres de paiement comprennent un champ texte dans lequel il est possible d'ajouter un descripteur. Celui-ci figurera ensuite sur la liste des transactions, imprimable à partir de l'Entrepôt de données, si bien que les agents de terrain pourront aussi y accéder (s'ils savent comment procéder et disposent d'un accès Internet adéquat). Pour exploiter ces informations textuelles de quelque manière que ce soit, il est nécessaire de les gérer manuellement.

117. Les données subjectives telles que les descriptifs de projet et les cadres logiques sont saisies dans le système FPMIS, utilisé comme simple référentiel de documents. À ce jour, il n'existe pas de base de données ni de système décisionnel susceptible d'être utilisé pour élaborer, adapter et suivre la planification axée sur les résultats, l'analyse, les ajustements apportés aux programmes ou les rapports. Les architectures des systèmes FPMIS et Oracle Financials, entre autres, reposent sur les projets, et se prêtent peu à une planification descendante, du niveau

²⁸ Pour utiliser cette fonctionnalité, un attribut doit être associé à chaque projet avec l'accord de l'administrateur FPMIS.

programme au niveau projet (par opposition au regroupement qui est un processus ascendant). Le budget disponible peut être déterminé pour un programme en regroupant les composantes (projets), mais certains besoins précis, comme le nombre d'agronomes ou la quantité totale d'engrais nécessaires au programme ainsi que les fonds disponibles à cet effet, ne peuvent pas être obtenus de cette façon.

118. Il n'existe pas de méthode simple pour associer les intrants aux activités ou aux produits dans un projet en dehors des rubriques budgétaires. Dans bien des cas, des plans seront établis jusqu'au niveau des produits, les budgets, engagements et dépenses associés étant gérés dans des systèmes parallèles dans les pays et au sein de TCE, mais ces plans n'iront pas jusqu'au niveau des objectifs et seront impossibles à regrouper autrement que manuellement.

119. Le cadre PIRES axé sur les résultats, établi pour le Cadre stratégique et le Plan à moyen terme, devrait être déployé dans les bureaux de pays d'ici à fin 2010. Les projets sont déjà adaptés à ce Cadre et à ce Plan, mais cette adaptation sert pour l'heure aux fins de la planification et de l'établissement des rapports à l'échelle de l'Organisation en référence au seul Cadre stratégique. Le système PIRES ne répond pas aux besoins des programmes et des projets de terrain de contribuer aux objectifs nationaux de plus haut niveau, aux objectifs d'urgence humanitaire du pays ou au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Le chef d'équipe FPMIS a indiqué que des fonctionnalités de planification et de suivi reposant sur les activités seraient disponibles en janvier 2010. Elles devraient faciliter ces opérations sur plusieurs projets d'un même programme, et prendre en charge la planification et le suivi des cadres logiques. Un lien avec le système PIRES est également prévu. Ces fonctionnalités ne font pas partie du projet IPSAS et, comme pour d'autres applications intégrées dans FPMIS, il reste à déterminer le niveau de ressaisie de données qui sera nécessaire et la facilité avec laquelle les rapports pourront être établis.

Technologies de l'information et crédits budgétaires alloués au titre des activités de terrain

120. Les chargés de projets de TCE affectent des crédits budgétaires aux bureaux extérieurs pour couvrir les dépenses de terrain. Plusieurs de ces affectations sont normalement imputées sur le même projet et sont cumulatives. Les points de vue divergent quant à l'utilité du suivi des dépenses de terrain par crédit budgétaire, et il semble que ce processus ne soit pas pertinent. Le total des crédits budgétaires affectés pour les activités de terrain d'un projet peut être consulté dans l'Entrepôt de données, et il est possible de suivre les dépenses par rubrique budgétaire en référence à ce total. En revanche, il n'est pas possible d'effectuer cette comparaison pour chaque crédit budgétaire individuellement. Les fonctionnalités FPMIS, qui sont utilisées par certains chargés des opérations de TCE, permettent de réaliser les actions suivantes:

- a) Les crédits budgétaires affectés par le Siège peuvent être envoyés au personnel de terrain au moyen d'un document Word ou d'une feuille de calcul Excel, sachant que la plupart des agents préfèrent expédier un courriel classique et que le bureau extérieur et le Siège gèrent des systèmes de suivi parallèles.
- b) Il est possible de suivre les engagements, mais ce processus demande une saisie en parallèle et là encore il semble que la plupart des agents, tant au Siège que sur le terrain, privilégient le recours aux systèmes parallèles.
- c) Les dépenses peuvent être suivies au regard des différents crédits budgétaires affectés (la mise en œuvre de cette application est en attente).

Technologies de l'information et établissement des rapports aux donateurs

121. **Établissement de rapports à l'intention de la Commission de l'Union européenne (UE).** L'UE exige que les rapports sur les budgets et les dépenses soient libellés en euros (la devise fonctionnelle de la FAO étant le dollar des États-Unis) et qu'ils reprennent les codes de dépenses propres à la Commission, lesquels diffèrent de ceux employés dans les systèmes comptables de l'Organisation. Pour les projets en cours, la correspondance entre les catégories de dépenses de la FAO et celles de l'UE et l'application des taux de change non standard nécessaire

à la restitution en euros doivent être gérées manuellement. Malheureusement, les spécifications ont varié selon les programmes de l'UE, si bien que la mise en correspondance n'est pas uniforme, ce qui exclut un traitement automatisé des données communiquées. Aujourd'hui, pour les projets de l'UE, les responsables des budgets doivent examiner à intervalles réguliers toutes les transactions des projets pour les affecter à la catégorie UE qui convient ou les ventiler entre plusieurs. Un outil Excel est utilisé à cet effet, mais le processus est qualifié d'extrêmement laborieux.

122. Le chef d'équipe FPMIS a indiqué qu'une solution en deux phases avait été mise au point pour les projets réalisés au titre de la Facilité alimentaire de l'UE. La première phase est en cours de test et devra être approuvée par la Division des finances (AFF) avant son éventuelle utilisation dans l'établissement des rapports budgétaires officiels²⁹. Une seconde phase (liée à la fonctionnalité proposée de planification du travail) devrait se terminer en 2010. La nouvelle fonctionnalité de la phase I permet de préaffecter un sous-ensemble de codes de dépenses à chaque transaction. Ainsi, les traitements des fonctionnaires du cadre organique de la FAO seraient préaffectés soit aux traitements locaux soit aux traitements internationaux de l'UE, et le responsable du budget ne se verrait plus proposer que deux catégories, au lieu de la liste complète de codes actuelle. Les totaux de contrôle sont calculés automatiquement et mettent en évidence l'identité des deux ventilations budgétaires (UE et FAO). L'une des personnes interrogées a estimé que cet outil entraînerait une réduction du travail de 80 pour cent. Toutefois, les responsables des budgets devront toujours examiner chacune des transactions afin de les attribuer aux catégories de dépenses définies par le donateur. Il est important de noter que cet outil peut être appliqué à tous les bailleurs exigeant des rapports utilisant des catégories de dépenses différentes de celles de la FAO, et que cette fonctionnalité existe en standard dans les systèmes employés par certaines autres organisations des Nations Unies³⁰.

123. **Projets multidonateurs.** Le rapport au Comité financier portant sur le Fonds spécial de la FAO pour les activités d'urgence et de réhabilitation (SFERA) nécessite un calcul manuel, tout comme la gestion de ce fonds au sein de la division TCE. Les rapports détaillés à l'intention des bailleurs des projets multidonateurs sont généralement établis par le biais de projets subsidiaires. Toutefois, si, pour faciliter la gestion du programme pendant la mise en œuvre, ce paramétrage n'est pas mis en place (voir plus haut le paragraphe consacré au morcellement et aux projets subsidiaires), l'établissement de rapports par donateur demandera d'associer les contributions aux rubriques de budget et de dépenses. Il apparaîtrait que la fonctionnalité à utiliser à cet effet figure maintenant dans le système FPMIS aux fins de suivi et qu'il soit possible d'y accéder sur le terrain, mais une grande partie du personnel des bureaux extérieurs et de TCE semble ne pas en être informé.

Technologies de l'information et achats sur le terrain

124. Pour l'heure, les agents sur le terrain ne disposent d'aucun moyen leur permettant de saisir les commandes d'achat dans Oracle, car le système FAS ne propose pas cette fonctionnalité. Les bons de commande émis sur le terrain pour des achats internationaux sont enregistrés manuellement dans Oracle ou à partir des données saisies dans le système COIN (lorsqu'un bureau décentralisé choisit d'utiliser ce système). Les engagements liés au recrutement de ressources humaines locales, les bons de commande locaux et les lettres d'accord (qui peuvent parfois être très détaillées) sont en général consignés dans des feuilles de calcul par les unités de coordination des secours d'urgence, les Représentants de la FAO et aussi souvent par les chargés des opérations de TCE, ce qui engendre du travail en double et prend beaucoup de temps. C'est pourtant le seul moyen actuellement d'apprécier l'ensemble des obligations (en une parfaite illustration des redondances entre le Siège et le terrain). La nouvelle version du Système de comptabilité de terrain (FAS) remédiera à ce problème, mais pas avant la fin 2012. Dans l'intervalle, le système COIN offre une méthode de saisie électronique des bons de commande de

²⁹ AFF estime que cette approbation est peu probable.

³⁰ L'UNICEF et l'OIT, par exemple.

terrain, ce qui évite d'avoir à remplir les formulaires à la main, mais n'empêche pas une nouvelle saisie manuelle à Budapest, par le Centre des services communs, car le système COIN n'a pas d'accès en écriture à Oracle. Certains bureaux de pays ont également relevé des problèmes dans certains écrans. L'application COIN est en cours de mise à niveau et devrait offrir, selon les responsables du système, une interface directe avec Oracle, mais la Division des finances (AFF) estime que ce ne sera pas possible. Il est également indiqué que le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FPMIS) permet d'enregistrer les engagements, mais cette possibilité ne semble pas être très connue. En outre, comme il s'agit d'un système parallèle dont l'interface avec Oracle est incomplète, les agents préfèrent tenir leurs propres feuilles de calcul. L'utilisation de FPMIS permettrait pourtant de rendre les informations accessibles à toutes les personnes qui en ont besoin.

Technologies de l'information et gestion des voyages sur le terrain

125. Tous les voyages internationaux sont traités au moyen du système Atlas et gérés au Siège. Ce processus pose problème en raison du délai nécessaire à l'enregistrement dans Oracle des engagements et des dépenses correspondants, et donc du retard avec lequel ces informations parviennent dans l'Entrepôt de données et atteignent les responsables des budgets dans les bureaux décentralisés et au Siège, lesquels souhaitent les saisir dans leurs systèmes parallèles. De surcroît, il n'existe pas de dispositif permettant d'utiliser Atlas pour les voyages, parfois fréquents, à l'intérieur des pays, ou de traiter directement sur le terrain les voyages internationaux réalisés pour des questions locales³¹.

Technologies de l'information et gestion des ressources humaines

126. De 2007 à 2009, les fonctions de consultation des feuilles de paie et des congés, incluses dans le Système de gestion des ressources humaines (SGRH), ont été déployées dans tous les bureaux extérieurs reliés au réseau étendu (WAN). En outre, la gestion des postes, les fonctionnalités de valorisation des ressources humaines et la gestion des congés ont été mises en place dans les bureaux régionaux et dans certains bureaux sous-régionaux. La saisie des données est réalisée en majeure partie au Centre des services communs (Budapest). SGRH ne gère pas les ressources humaines hors personnel recrutées sur le terrain (sauf pour les renouvellements consécutifs à la période initiale de 11 mois de service). Le paiement de ce personnel s'effectue au moyen de bons de commande locaux et n'est pris en charge par aucun système, sauf pour les versements proprement dits, traités dans FAS. Les obligations relatives à ces agents ne figurent donc pas dans SGRH. Le personnel national des projets n'est pas non plus inclus dans la gestion centrale de la paie, mais certaines informations le concernant sont enregistrées dans SGRH. L'absence de vue globale des ressources humaines envers lesquelles l'Organisation a des engagements contractuels est un problème majeur. Il est prévu d'y remédier dans un futur proche en ajoutant des bons de commande de ressources humaines dans SGRH, mais il reste à déterminer l'étendue des informations que ce système fournira en plus des effectifs, des dates et des taux de rémunération. Pour le moment, comme dans le cas des contrats d'achat local et des lettres d'accord, l'Organisation ne possède pas d'enregistrement central des engagements.

127. Les acteurs des projets sur le terrain, y compris les unités de coordination des secours d'urgence, n'ont pas accès à SGRH. Le système COIN offre un accès partiel, en lecture seule, à des informations telles que le personnel par unité (personnel contractuel exclus). Actuellement, cette fonctionnalité COIN n'est pas accessible en dehors des Représentations de la FAO et ne fournit aucun renseignement sur le personnel des projets. Il n'existe pas de base de données permettant d'obtenir à tout moment un tableau complet des ressources humaines, par site et par type de contrat. Ces limitations restreignent l'utilisation par TCE d'un système institutionnel pour planifier l'emploi de ses ressources humaines. Cette division développe donc une base de données

³¹ Le système Atlas gère actuellement 56 % (en termes de dépenses) des voyages de la FAO, le reste étant traité par les bureaux décentralisés au moyen de systèmes parallèles et enregistrés dans l'application FAS.

pour documenter les profils de compétences de ses agents internes et externes, mais il ne s'agit pas d'un système de gestion des ressources humaines.

Accès aux systèmes informatiques

128. Les difficultés de connectivité des bureaux extérieurs implantés dans les capitales disparaissent progressivement, mais le problème n'est en aucun cas résolu et les connexions de bon nombre de bureaux ne permettent pas d'utiliser l'Entrepôt de données facilement. Tous les utilisateurs ne peuvent pas accéder à l'ensemble des applications offertes par les systèmes. Le Siège et les bureaux régionaux jouissent d'un accès total à Oracle Financials. Seul le Système de comptabilité de terrain (FAS) permet d'écrire des données dans Oracle, sachant que cette possibilité est réservée aux Représentations de la FAO. Les bureaux de coordination pour les situations d'urgence n'en disposent pas. Le système COIN n'est pas conçu pour les ressources extrabudgétaires, y compris celles destinées aux situations d'urgence. Les coordonnateurs des secours d'urgence et leurs collaborateurs basés en dehors des bureaux des Représentants de la FAO ont accès à l'Entrepôt de données et à tous les systèmes sauf FAS. Les unités extérieures au Siège chargées des opérations d'urgence ne disposent normalement pas d'accès en écriture aux systèmes. La question de savoir si les comptes d'avances de caisse devraient toujours être gérés par le Représentant de la FAO et si certaines responsabilités de gestion devraient être déléguées aux unités de coordination des secours d'urgence est abordée ailleurs dans cette étude, et les auteurs préconisent une plus grande souplesse dans ce domaine.

129. En matière d'accès aux informations, la propriété des données et le niveau d'autorisation ne sont pas toujours des problèmes informatiques. Ainsi, la Division des finances a restreint l'accès à certaines données utiles dans l'analyse des achats³². Bien que la confidentialité des informations puisse soulever des questions, on ne voit pas bien pourquoi l'accès en lecture aux données financières devrait être limité de cette façon.

Capacités à utiliser les systèmes informatiques

130. La documentation des processus de gestion destinée au personnel sur le terrain et au Siège est insuffisante. Ce problème est dû en partie au fait que les processus, par opposition aux règles administratives, ont été définis de manière rudimentaire. La documentation porte sur les différents systèmes informatiques et non sur leur utilisation intégrée. Font exceptions le module de formation sur les achats actualisé récemment et, à un niveau plus général, le Manuel du Programme de terrain, encore que celui-ci n'ait pas été mis à jour depuis 2006.

131. Le personnel des bureaux extérieurs ne connaît pas toujours bien les fonctionnalités incluses dans les systèmes informatiques, en particulier celles du Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FPMIS), et bon nombre de chargés des opérations de TCE ne sont pas pleinement au fait des fonctionnalités disponibles:

- a) Le personnel de terrain rencontre des difficultés pour contacter les centres d'assistance. En outre, ces derniers, comme la documentation, couvrent des processus isolés ou des systèmes informatiques précis et n'offrent pas de guichet unique pour les processus administratifs et financiers.
- b) La formation, en particulier celle des ressources humaines employées à titre temporaire sur le terrain, a été sérieusement négligée.

³² Informations communiquées par AFSP.

Problèmes liés à l'architecture des systèmes informatiques, à la gouvernance des technologies de l'information et aux besoins des utilisateurs

132. La plateforme logicielle que la FAO utilise à l'appui de ses activités opérationnelles est moins intégrée que celle d'un grand nombre d'autres organisations des Nations Unies (le PNUD, l'UNICEF et l'OIT, par exemple). Le champ couvert par les systèmes présente également de graves lacunes, en particulier concernant les informations de planification, de suivi et de gestion des projets et des programmes. L'évaluation a permis de constater que cette situation est due aux failles de la gouvernance institutionnelle des technologies de l'information d'une part et des modalités et systèmes opérationnels appuyées par les systèmes informatiques d'autre part.

133. Actuellement, même la gestion des normes techniques des TI n'est pas centralisée, bien que cette situation soit appelée à changer avec la nomination du nouveau Directeur des systèmes d'information. Les systèmes sont utilisés principalement par leurs propriétaires et par les bailleurs. En conséquence, Oracle Financials et le Système de comptabilité de terrain (FAS) sont gérés par la Division des finances (AFF), le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FPMIS) par le Département de la coopération technique, et ainsi de suite³³. Cela signifie que les responsables des systèmes s'efforcent de fait de répondre à leur clientèle directe, mais que les solutions adoptées ne servent pas toujours réellement les intérêts de l'institution dans son ensemble et peuvent se révéler inefficaces et plus coûteuses à long terme. L'équipe d'évaluation a constaté une certaine concurrence et des ambitions territoriales chez les responsables des systèmes, ce qui se traduit par des doubles emplois et des lacunes. Les principales modifications de la gouvernance informatique ont été acceptées conformément aux recommandations de l'Évaluation externe indépendante de la FAO et de l'Examen détaillé, mais elles n'ont pas encore été totalement mises en place. Un seul comité supérieur de gestion traitera de la stratégie informatique, en remplacement des quatre comités existants, et une même personne sera responsable des technologies de l'information (le Directeur des systèmes d'information ou DSI). **Ces changements devraient au final aboutir à une cohérence bien plus grande, et les auteurs de cette étude recommandent instamment leur mise en œuvre immédiate et complète.**

134. À la FAO comme dans toutes les organisations, le grand livre (la comptabilité générale et analytique) est la base de la gestion financière³⁴. La Division des finances estime que les écritures du grand livre ne devraient pas être surchargées par un trop grand nombre de champs descriptifs et que les questions d'amélioration de la gestion générale des projets et des programmes devraient rester extérieures au projet IPSAS. Le problème est que tous les autres systèmes sont d'une façon ou d'une autre des modules auxiliaires du système financier de base fourni par Oracle. Les utilisateurs ont donc besoin que ces modules s'interfacent de façon transparente avec Oracle de sorte que les utilisateurs aient le sentiment de toujours travailler dans le même environnement, par exemple, ou encore qu'ils n'aient pas à saisir plusieurs fois les mêmes données.

135. La définition des besoins des utilisateurs et leur classement par ordre de priorité posent des problèmes fondamentaux. Ce qui se produit généralement dans la pratique, c'est que des utilisateurs de la division TCE, ou parfois des utilisateurs sur le terrain, découvrent un problème et cherchent à le résoudre. Ils demandent à un ou à plusieurs responsables des systèmes de trouver une solution et, dans certains cas, fournissent l'argent nécessaire. Une solution de contournement est alors mise au point. Celle-ci peut en tout ou partie assurer la fonction demandée, mais elle n'est pas pleinement intégrée, et il semble même que des correctifs similaires soient parfois apportés en parallèle aux systèmes FAS et COIN. Résultat:

³³ Oracle Financials, Procurement et SGRH font partie du progiciel de gestion intégré qui, techniquement parlant, est la propriété du Directeur des systèmes d'information. En pratique toutefois, les décisions, à l'exclusion de celles portant sur le choix du système à utiliser, ont été prises par les trois divisions responsables des domaines concernés.

³⁴ Certaines organisations possèdent plusieurs grands livres, quand elles opèrent dans plusieurs devises par exemple.

- a) aucun effort sérieux n'a été consenti pour déterminer les besoins des utilisateurs de manière globale; et
- b) les utilisateurs ne sont pas toujours informés des possibilités offertes et éprouvent donc des difficultés à formuler leurs besoins par rapport aux fonctionnalités potentiellement disponibles.

5.4 Conclusions et recommandations relatives aux technologies de l'information

136. Les auteurs de la présente étude recommandent d'améliorer les domaines hautement prioritaires suivants:

- a) planification et gestion des programmes destinés aux opérations d'urgence; et
- b) capacités dont dispose le personnel sur le terrain pour gérer les opérations (décentralisation).

Ces priorités doivent se retrouver dans le renforcement des services d'appui informatiques.

137. **Recommandation 5.1.** Certains impératifs dépassent le cadre des technologies de l'information et imposent de poursuivre l'amélioration des systèmes sur les plateformes logicielles actuelles au cours des prochaines années. La FAO ne peut pas différer sa mise en conformité avec les normes IPSAS ni l'application de son Cadre stratégique et du Plan à moyen terme axés sur les résultats pour permettre l'élaboration de solutions globales aux problèmes. En revanche, l'Organisation peut s'efforcer **d'évoluer de telle sorte que les principaux projets en cours**, notamment les projets IPSAS et FAS, **ne fassent pas échouer les améliorations et l'intégration futures.**

138. **Recommandation 5.2. Il est nécessaire d'apporter des transformations majeures à la gouvernance des technologies de l'information, d'opérer un changement culturel et peut-être de modifier la façon dont les systèmes informatiques sont financés.** Le projet IPSAS actuel, la décentralisation en cours dans les opérations d'urgence et la nécessité d'un système intégré et multifonctionnel de gestion axée sur les résultats pour le programme de terrain **imposent de réfléchir sans délai à l'architecture générale des systèmes, et particulièrement aux flux de transactions issus des activités de terrain.** Il conviendrait de mener une évaluation globale des besoins des utilisateurs. Cette évaluation devrait se faire par le truchement d'un facilitateur, car les utilisateurs éprouvent souvent des difficultés à exprimer leurs attentes et ne connaissent pas toujours bien les possibilités et les limitations des systèmes. Les questions relatives à la saisie des transactions, à l'extraction des informations et à l'utilisation des données sont fondamentales pour l'analyse. L'évaluation doit également porter sur les questions de propriété des données et d'accès, qui peuvent aujourd'hui limiter l'utilité des informations à des fins de gestion. Toute évolution future des technologies de l'information devrait tenir compte des constatations de cette évaluation, laquelle devrait être reconduite de manière approfondie à intervalles réguliers (tous les quatre à six ans, par exemple).

139. Comme nous l'avons recommandé plus haut (chapitre 3), il serait opportun de faire coïncider la nomination d'un Directeur général adjoint (Opérations) avec la mise en place d'une structure globale de gouvernance des processus de gestion administratifs et opérationnels, systèmes informatiques inclus.

140. **Recommandation 5.3. Dans un futur immédiat**, une équipe spéciale fortement représentée sur le terrain et faisant rapport au DSI devrait être créée au sein de la structure de gouvernance informatique. Son objectif serait d'une part de chercher à améliorer le fonctionnement des systèmes en place, en supprimant les fonctionnalités redondantes et en exploitant celles qui sont mal connues, et d'autre part d'informer les responsables de ces systèmes sur les besoins à traiter en priorité. À cela s'ajoutent les points ci-après.

- a) La nouvelle version de FAS prévue en 2011 ne comprendra pas la fonctionnalité d'interface de saisie des données non financières dans les systèmes opérationnels autres qu'Oracle Financials (General Ledger), sauf sous forme de champs texte. Dans la logique de l'architecture modulaire en service, il est essentiel que cette fonctionnalité soit mise en place ultérieurement, étant entendu que cet ajout nécessitera une équipe et un financement plus importants pour le projet FAS et les systèmes opérationnels en général que pour le projet IPSAS dans son ensemble.
- b) Il conviendrait de décider si la fonctionnalité FPMIS permettant la restitution des données financières dans la forme voulue par la Commission de l'Union européenne est une solution institutionnelle temporaire satisfaisante; si tel est le cas, elle devrait devenir obligatoire et s'accompagner de la documentation système nécessaire, notamment pour la mise en correspondance des codes.
- c) L'établissement de rapports dans des devises autres que le dollar des États-Unis étant une question d'ordre financier, ce point devrait être inclus sans délai dans le projet IPSAS.
- d) Une amélioration temporaire devrait être apportée immédiatement aux informations d'analyse des achats locaux par le déploiement et l'adoption obligatoire du système d'enregistrement dans Excel de la division AFSP.
- e) L'utilisation du système COIN devrait être étendue aux projets d'urgence extrabudgétaires, et il serait souhaitable d'étendre à brève échéance la mise à niveau des fonctionnalités COIN aux engagements correspondant aux bons de commande locaux et aux lettres d'accord.
- f) Il conviendrait d'examiner les systèmes parallèles actuels de gestion des budgets et des dépenses afin de déterminer celui qui est le plus efficace. Ce système serait alors fourni à tous les utilisateurs, avec obligation de l'utiliser, moyennant une assistance technique, ce qui éviterait que chacun possède sa propre solution. Cette harmonisation faciliterait l'échange d'informations et permettrait aux cadres d'apprendre les uns des autres.
- g) Enfin, les fonctionnalités FPMIS actuelles de gestion budgétaire devraient être examinées de façon à déterminer s'il serait possible d'imposer leur utilisation en lieu et place d'une partie des systèmes parallèles.

141. Recommandation 5.4. Au cours des deux ou trois prochaines années, les améliorations ci-après devraient être apportées.

- a) Le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FPMIS) ainsi qu'Oracle Financials et l'Entrepôt de données devraient continuer d'être utilisés pour stocker des informations en dehors de la comptabilité générale et analytique (sachant que FPMIS peut stocker des attributs, voire des informations sur les structures de répartition du travail et sur les chaînes de résultats). L'objectif serait d'abandonner progressivement les applications de gestion de COIN et d'intégrer le développement de PIRES à une solution de développement à long terme.
- b) Le système PIRES devrait inclure de toute urgence une fonctionnalité de planification et de suivi en référence non seulement aux objectifs institutionnels de la FAO, mais aussi aux objectifs de programmes nationaux, au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), etc. Cette fonctionnalité étendue devrait être accessible sur le terrain, en lecture comme en écriture.
- c) Il serait utile de commencer à élaborer un fichier de référence des projets, pleinement compatible avec l'Entrepôt de données, afin de jeter les bases de l'intégration de toutes les données dans Oracle Financials.
- d) Les points ci-après, repris ailleurs dans le présent rapport, devraient également être traités:

- i) Évaluation globale des capacités et des besoins opérationnels de la FAO dans chaque pays en termes de connectivité, d'équipement informatique et de capacités et d'effectifs des ressources humaines administratives/opérationnelles.
- ii) Élaboration d'une documentation conviviale des processus de gestion incluant les différents systèmes informatiques utilisés par le personnel sur le terrain et au Siège.
- iii) Inscription au premier rang des priorités d'une formation, en rapport avec leur travail, des ressources humaines administratives et opérationnelles sur le terrain.
- iv) Mise sur pied d'un centre d'assistance conçu comme un guichet unique d'aide sur les processus administratifs et financiers et les systèmes informatiques associés, avec des antennes dans des sites décentralisés pour faciliter l'accès au dispositif en fonction des fuseaux horaires et des langues, par exemple.

142. Recommandation 5.5. À un horizon de deux à cinq ans, les points ci-après devraient être mis en œuvre.

- a) Des questions se posent quant au maintien à terme d'un système sur mesure tel que FPMIS qui n'est pas entièrement compatible avec Oracle. Il n'est déjà pas toujours facile d'interroger les rapports personnalisés en appliquant les fonctionnalités propres à ce système, et les utilisateurs rencontrent parfois des difficultés pour y charger des informations directement. Sa maintenance risque de prendre de plus en plus de temps. Des solutions Oracle comme Oracle Projects ou Grants Accounting gèrent certains aspects dans des livres auxiliaires et peuvent être utiles à la FAO parallèlement aux applications décisionnelles intégrées dans Discoverer). La FAO devrait envisager le transfert dans Oracle (Discoverer, Projects, etc.) de toutes les fonctionnalités FPMIS et PIREs, afin d'améliorer nettement leur intégration et leur utilisation à travers l'Entrepôt de données.
- b) À plus long terme, il est nécessaire de déployer des efforts de coordination et de trouver le financement pour mettre en place une solution intégrée de gestion des ressources humaines qui couvre non seulement les aspects financiers et les questions de paie, mais aussi la gestion des données en vue d'une utilisation rationnelle de ces ressources. L'enregistrement des ressources humaines hors personnel devra probablement être réalisé au moyen du sous-système d'achat.
- c) Certaines Représentations de la FAO n'ont que très peu de transactions régulières et ne sont que rarement sollicitées pour des opérations d'urgence. On pourrait se demander si le traitement de leurs transactions et la communication de leurs informations de gestion aux bureaux à partir des systèmes informatiques ne seraient pas être mieux gérés par un pôle administratif local, desservant plusieurs bureaux et doté de bonnes liaisons téléphoniques et électroniques avec ces derniers.

VI. Fourniture des ressources humaines nécessaires aux opérations d'urgence

6.1 Défis et problèmes

143. Les défis que la FAO doit relever dans sa gestion des ressources humaines en situation d'urgence sont essentiellement les mêmes que ceux de tout autre employeur, à savoir parvenir à mobiliser, à point nommé, au moindre coût et moyennant des risques gérables, des ressources humaines totalement adaptées au travail à réaliser, en respectant pleinement les pratiques éthiques de recrutement et les droits fondamentaux des employés.

Tableau 4. Effectifs de TCE au Siège (septembre 2009)

	Soutien administratif et opérationnel (SAO) ^{1/}	Projet ^{1/}	Frais d'établissement des rapports	Autres	Total
Total des ressources humaines de TCE au Siège pour tous les types de contrat, par grade/catégorie	135	43	8	4	190
D	3	0	0	1	4
P4-P5	18	6	0	1	25
P2-P3	17	16	0		33
G5-G6	10	1	0		11
G3-G4	39	3	0		42
Consultants et contrats de services (ASP)	35	17	8		60
Personnel temporaire des services généraux (réserve)	13				13
Cadre associé				1	1
Bénévole				1	1
Répartition des ressources humaines, en pourcentage (de l'effectif), par type de contrat					
Personnel en poste - total	19,5 %	2,6 %	0,0 %	0,5 %	22,6 %
D	1,1 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %	1,6 %
P4-P5	5,3 %	1,6 %	0,0 %	0,0 %	6,8 %
P2-P3	0,5 %	0,5 %	0,0 %	0,0 %	1,1 %
G5-G6	5,3 %	0,5 %	0,0 %	0,0 %	5,8 %
G3-G4	7,4 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	7,4 %
Personnel sous contrat de durée déterminée – généralement d'au moins 12 mois ^{2/} - total	26,3 %	11,1 %	0,0 %	0,0 %	37,4 %
D	0,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %
P4-P5	4,2 %	1,6 %	0,0 %	0,0 %	5,8 %
P2-P3	8,4 %	7,9 %	0,0 %	0,0 %	16,3 %
G5-G6	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
G3-G4	13,2 %	1,6 %	0,0 %	0,0 %	14,7 %
Contrats de consultant et contrats de services (ASP) - total	18,4 %	8,9 %	4,2 %	0,0 %	31,6 %
Personnel temporaire des services généraux (réserve) - total	6,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	6,8 %
^{1/} Certaines ressources humaines sont financées pour partie par les recettes SAO et pour partie directement par les projets. Dans ce cas, leur coût a été réparti de manière égale entre les deux sources de financement.					
^{2/} Comprend le personnel sous contrat à des postes financés par des projets, dont 34 postes du cadre organique et aucun agent des services généraux.					

Source: TCE

144. Or, ces conditions de base sont difficiles à réunir dans le contexte du système des Nations Unies, où les efforts pour répondre aux besoins créés par les situations d'urgence reposent sur des recrutements financés par le budget de différents projets à court terme. Ce n'est pas tout:

- a) Aucun financement continu n'étant garanti, l'Organisation ne devrait pas accumuler d'engagements non financés envers les ressources humaines, que ce soit en termes de continuité d'emploi ou de rémunération (les organes directeurs ont insisté sur le fait que le portefeuille extrabudgétaire ne devait pas générer d'obligation pour le budget financé par les contributions ordinaires).
- b) Les ressources humaines disponibles doivent s'adapter aux besoins, procurant les différentes spécialisations techniques nécessaires, tout en offrant des compétences de gestion opérationnelle associées à une expérience professionnelle de divers pays.
- c) Lors d'urgences soudaines imprévues, il est nécessaire de répondre très rapidement au pic de demandes.
- d) L'excellence doit rester l'exigence première, mais il faut également rechercher un équilibre entre hommes et femmes et dans les origines géographiques.
- e) Dans un souci d'efficacité, d'efficacité et de responsabilisation, il faut également veiller à maintenir un bon niveau d'expérience des systèmes et des exigences de la FAO dans le vivier des ressources humaines de l'Organisation, tout en préservant la mémoire institutionnelle ainsi que la qualité des relations dans un environnement institutionnel déterminé à tirer parti de l'expérience acquise (la FAO comme organisation détentrice de savoirs et fonctionnant en réseau).
- f) Le moral et la motivation du personnel doivent être préservés et si possible renforcés.

Tableau 5. Répartition des ressources humaines de TCE par type de contrat et lieu de travail

	Au Siège	Sur le terrain et décentralisées	Total
Nombre total approximatif de personnes			1600
Répartition en pourcentage			
Personnel en poste	4,2 %	0,2 %	4,4 %
Personnel sous contrat de durée déterminée (12 mois au minimum)	1,3 %	7,4 %	8,7 %
Personnel détenteur de contrats de courte durée (11 mois au maximum)	0,6 %	0,5 %	1,2 %
Consultants et accords de services personnels (ASP) - recrutement par le Siège	3,8 %	31,5 %	35,3 %
ASP, consultants et personnel national des projets (nbre approx.) - recrutement local	0,0 %	49,2 %	49,2 %
Personnes employées en dehors de TCE mais dont les frais sont à la charge de la Division			1,2 %
Total	9,9 %	88,9 %	100,0 %
Source: TCE, données de février 2009			

145. **Expérience et qualifications du personnel:** l'étendue de l'expérience et des qualifications du personnel ne semble pas, à première vue, poser de problème majeur, que ce soit au Siège ou sur le terrain. Comme l'indiquent les réponses au questionnaire résumées dans le tableau 6, la moitié environ du personnel des unités de coordination des secours d'urgence avait six ans d'expérience dans le domaine de l'urgence, du secours d'urgence et de la réhabilitation, et 30 pour cent supplémentaires en présentaient au moins trois. Le bilan concernant le personnel du Siège travaillant sur les urgences est similaire, avec au moins cinq ans d'expérience pour un peu plus de la moitié des personnes. Plus de 70 pour cent des agents avaient plus de cinq ans d'expérience dans leur domaine de compétence et, parmi ceux assumant des fonctions d'administration, 54 pour cent étaient titulaires d'une maîtrise et 20 pour cent d'un doctorat.

Tableau 6. Années d'expérience du personnel d'urgence dans les domaines du secours d'urgence et de la réhabilitation

Lieu d'affectation	2 ans ou moins	3 à 5 ans	6 à 10 ans	11 à 20 ans	Plus de 20 ans
Unités de coordination des secours d'urgence	21,8 %	29,6 %	33,8 %	12,7 %	2,1 %
Siège	17,5 %	28,6 %	34,9 %	14,3 %	4,8 %

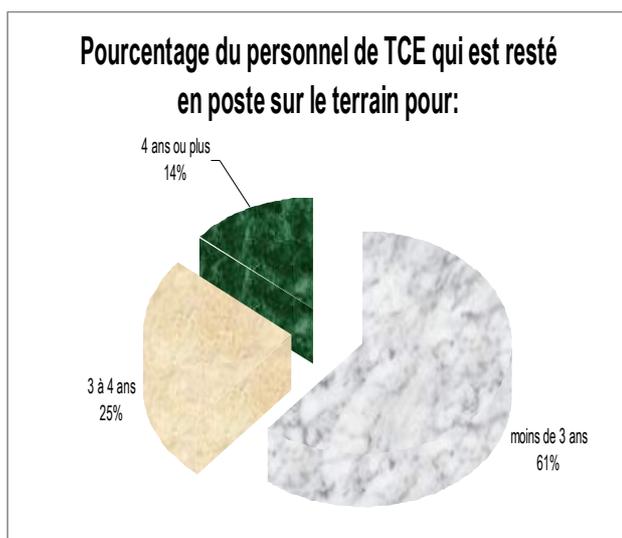
Tableau 7. Années d'expérience du personnel d'urgence dans les domaines de compétence respectifs (agronomie, par exemple)

2 ans ou moins	3 à 5 ans	6 à 10 ans	11 à 20 ans	Plus de 20 ans
9,9 %	16,6 %	25,1 %	25,8 %	22,7 %

146. Les Représentants de la FAO jouent un rôle clé dans les opérations d'urgence et, conformément aux procédures actuelles, doivent normalement assumer la responsabilité finale des transactions décentralisées liées à ces interventions. Or, dans les pays touchés par une crise, nombre de Représentants de la FAO et de leurs adjoints (Programme), n'ont aucune expérience de l'urgence.

147. **Miser sur l'expérience et la continuité des effectifs:** parvenir à retenir le personnel, avec son expérience de la FAO, et particulièrement sur le terrain, est un problème fondamental. Cette expérience est vitale pour s'assurer que les procédures de l'Organisation seront appliquées, et les opérations menées de manière efficace et responsable. Les importants mouvements de personnel nuisent à la continuité des différentes opérations d'urgence et augmentent les coûts de transaction de l'Organisation, contrainte de recruter du personnel de remplacement. Toutes les urgences ne sont pas de longue durée et il faut s'attendre à une rotation du personnel de niveau national. Mais il est également vrai, comme nous l'avons vu plus haut, que les situations de crise sont souvent récurrentes ou s'étendent sur de longues périodes, notamment dans le cas d'opérations de grande envergure. Sur les 218 agents des unités de coordination des secours d'urgence qui ont répondu à l'enquête réalisée en vue de l'évaluation, 44 pour cent avaient au plus deux années d'expérience à la FAO et, au total, 72 pour cent avaient au plus cinq années d'expérience. Au Siège, le tableau était un peu différent, avec 27 pour cent des agents seulement ayant deux ans ou moins d'expérience à la FAO, mais tout de même 57 pour cent en déclarant au plus cinq. Les dangers d'une rotation rapide du personnel aux postes clés ont été bien mis en évidence par les récentes évaluations menées par la FAO au Tadjikistan, qui ont révélé qu'entre avril 2008 et mars 2009, cinq personnes s'étaient succédées au poste de coordonnateur, avec des répercussions défavorables sur le programme de la FAO et l'image de l'Organisation³⁵.

³⁵ Évaluation des activités de la FAO au Tadjikistan (2004-2009), rapport final, juillet 2009



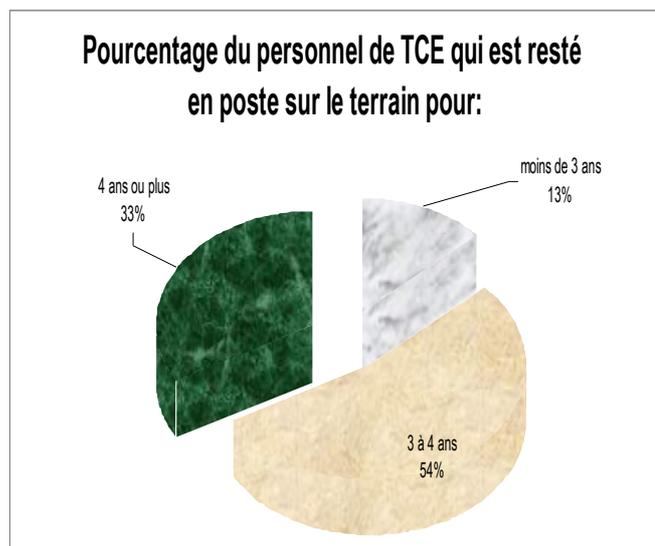
148. Il est souhaitable de pouvoir offrir davantage de contrats de longue durée et une plus grande sécurité de l'emploi, pour les raisons suivantes:

- a) Les coûts de transaction liés à la recherche de personnel et aux procédures répétées de recrutement sont réduits.
- b) Les chances de disposer en temps voulu du personnel nécessaire et de garantir sa présence sur les lieux d'affectation requis aux périodes importantes sont multipliées. (Il est fréquent d'entendre que les interruptions de contrat entraînent un manque de personnel pendant des périodes de pointe, telles que l'époque des semailles. C'est en partie vrai, du fait de la nature des contrats, mais relève aussi simplement d'une mauvaise planification. En effet, tout comme les congés, les interruptions de contrat peuvent être planifiées de manière à ne pas coïncider avec des périodes chargées.)
- c) La réserve de personnel prête à être rapidement redéployée si nécessaire est augmentée.
- d) Il devient plus facile pour l'Organisation de retenir le personnel dont les capacités sont reconnues.
- e) L'effet sur le moral est positif.
- f) La connaissance des pratiques, procédures et politiques de la FAO progresse, ce qui améliore l'efficacité des opérations et accroît les possibilités de délégation.
- g) La mémoire institutionnelle générale de la FAO, en tant qu'organisation détentrice de savoirs et fonctionnant en réseau, s'enrichit. Le personnel peut alors envisager une approche à plus long terme, faire des plans et œuvrer à l'amélioration du fonctionnement de l'institution au lieu de simplement réagir à la crise immédiate.

149. Les réponses aux questionnaires et les données fournies par AFH (incomplètes pour le personnel de terrain) montrent clairement que la majeure partie des effectifs, quel que soit le type de contrat, reste sur le terrain moins de trois ans, un petit pourcentage demeurant quatre ans ou plus. Au Siège en revanche, la grande majorité reste en poste plus de trois ans, et une grande partie plus de quatre ans. L'explication tient en partie à l'évolution des urgences et des compétences requises (encore que le type de contrat soit souvent en cause) et en partie à la source de financement:

- a) La plupart des agents qui travaillent sur le terrain sont des ressortissants du pays et ne seraient de toute façon employés que pour la durée d'une urgence; néanmoins, la grande majorité participe à des opérations qui apportent une assistance pendant bien plus de quatre ans. Au Siège, le personnel est presque uniquement opérationnel ou administratif

- et peut facilement être redéployé selon les interventions. Il dispose également d'un accès plus aisé aux décideurs.
- b) Pour une grande part, le personnel du Siège est employé sur les recettes provenant du recouvrement des dépenses de soutien administratif et opérationnel (SAO) des projets, gérées comme un ensemble commun de fonds et plus prévisibles que les fonds alloués aux différents projets. Le personnel de terrain, en revanche, est majoritairement financé par les budgets des projets. Les personnes qui restent le plus longtemps sur le terrain, comme les agents des unités décentralisées d'appui technique, sont davantage susceptibles de rester en poste sur de plus longues périodes et dépendent du budget des coûts d'appui.
 - c) Dans le cas d'une affectation clairement à court terme ou lorsque la pérennité du financement n'est pas très assurée, la FAO procède à une interruption de contrat d'au moins un mois après 11 mois de service et de six mois après 47 mois de service (avec interruptions d'un mois par an). Cela évite à l'Organisation d'accumuler progressivement un engagement à plus long terme envers les agents concernés. Aucune distinction n'est faite à cet égard entre les contrats de services, les contrats de consultant et les affectations de courte durée, et, bien que les pratiques de la FAO en la matière soient similaires à celles d'autres organismes, l'Organisation semble plus précautionneuse avec les contrats de services.



150. **Prévisibilité des besoins en ressources humaines:** les ressources humaines nécessaires aux opérations d'urgence ne sont pas totalement prévisibles et doivent parfois être mobilisées très rapidement. Il est possible de planifier davantage ce type d'interventions que ce n'est le cas à l'heure actuelle, mais la tendance dominante est de procéder comme si toutes les actions liées aux situations d'urgence étaient des actions de dernière minute. Il reste que certaines des plus grandes opérations n'étaient pas du tout prévisibles (tsunami dans l'océan Indien) ou ne l'ont été que très tard (infestations de criquets ou grippe aviaire). De telles urgences ont nécessité de mobiliser rapidement du personnel qualifié, dans des domaines et lieux géographiques très différents. Le problème est donc de savoir comment renforcer la capacité d'appoint, sachant que toute amélioration dans ce sens permettrait aussi probablement une mise à disposition plus efficace du personnel en général.

151. **Coûts de transaction:** les données fournies par la Division des ressources humaines (AFH) sur la durée des différents contrats (incomplètes pour les affectations décentralisées) indiquent que, pour les consultants et les titulaires d'ASP, cette durée moyenne pour la période 2004–07 était de 3,6 mois, contre 1,6 mois pour les retraités. Cela ne signifie pas que ces

personnes n'aient pas été réengagées. Il est fréquent en effet qu'une personne effectue successivement trois ou quatre contrats sur une période de 12 mois, avec ce que cela suppose de coûts de sélection, de recrutement, etc.

152. L'**absence de prévisibilité du financement** est un problème qui retentit sur presque tous les aspects du recrutement de ressources humaines. La plupart des projets ont une durée, et donc une assurance de financement, de 12 mois au maximum. Le fait de ne pas être en mesure de prévoir le financement total d'une opération d'urgence donnée complique la planification des besoins globaux en personnel. Cela réduit également la certitude de pouvoir trouver des fonds auprès d'une source ou d'une autre lors des propositions de contrats. Il est impossible d'embaucher du personnel sans budget. En outre, si le SFERA est utilisé pour lancer des activités avant l'arrivée des fonds, une certaine incertitude demeure quant au financement définitif.

153. **Obligations liées au personnel financé à partir du recouvrement des dépenses de soutien administratif et opérationnel (SAO):** la FAO semble déjà présenter un niveau excessif d'obligations liées au personnel financé à partir des recettes SAO au sein de TCE. Les chiffres fournis par la Division indiquent qu'en septembre 2009, les coûts annuels du personnel de TCE sous contrat de caractère continu imputés sur les recettes SAO représentaient 51,5 pour cent de ces recettes pour 2007. On estime en outre les obligations annuelles liées au personnel sous contrat de durée déterminée au Siège et sur le terrain à 66 pour cent supplémentaires des recettes SAO de 2007. Même en laissant de côté le fait que les recettes SAO doivent couvrir non seulement les frais de personnel, mais aussi les services ponctuels de consultants, les voyages et d'autres dépenses encore, si ces recettes venaient à retomber à leur niveau de 2007, TCE resterait sans fonds de roulement et présenterait un niveau d'obligations non financées supérieur à 15 pour cent de ses frais de personnel (1,6 million d'USD).

154. Cette hypothèse est improbable puisque le volume des opérations d'urgence a progressé et que la proportion de projets auxquels s'applique le taux plein de dix pour cent de recouvrement des dépenses de SAO a considérablement augmenté. Ces chiffres suffisent toutefois à montrer que l'équilibre entre les ressources humaines sous contrats de caractère continu et de durée déterminée de plus de 12 mois et celles recrutées avec des contrats de courte durée (y compris pour des postes au titre de projets, d'une durée de 11 mois) doit être modifié en faveur de ces dernières.

6.2 Pratiques des autres organismes en matière de dispositions contractuelles

155. Les dispositions des instruments contractuels de courte durée et temporaires de la FAO ont été comparées à celles en vigueur à l'UNOPS, au PNUD et au PAM. À l'UNOPS et au PNUD, les membres du personnel contractuel local dont les contrats sont supérieurs à trois mois ont droit à un congé de maladie et à un congé annuel. Ceux sous contrat de plus de six mois ont droit à un congé de maternité et de paternité. À l'UNOPS, un congé annuel et un congé de maternité sont également accordés aux agents titulaires de contrats supérieurs à trois mois. Une assurance-maladie est prévue, mais elle est limitée et varie selon le statut de l'agent (local ou international) et la durée du contrat. Les contrats de consultant et les contrats de services internationaux de courte durée du PNUD ne prévoient ni congé, ni congé de maladie, ni couverture sociale d'aucune sorte, sauf en cas de maladie ou d'accident imputables au service. Aucun des contrats hors personnel n'ouvre de droit à pension.

156. Bien que la FAO applique les barèmes du PNUD pour les recrutements locaux, toutes les personnes interrogées ont précisé qu'à la différence des organismes concurrents, la FAO utilisait les niveaux les plus bas de ces barèmes. Il a également été rapporté que les taux moyens payés aux consultants internationaux étaient inférieurs à ceux des concurrents, notamment du PNUD, de l'UNOPS et du PAM. Aucune donnée objective n'est venue étayer cette affirmation, mais les informations recueillies lors d'entretiens menés dans le cadre d'autres évaluations, notamment l'EEI et l'évaluation de la décentralisation, tout comme les résultats du questionnaire, indiquent que pour le même type d'activité et de contrat, la FAO propose généralement des conditions moins favorables que plusieurs de ses concurrents au sein du système des Nations Unies. Cet état de fait a encore été confirmé par les divisions techniques qui se retrouvent en concurrence avec

des organismes tels que l'OMS et la Banque mondiale lors de leurs recherches de personnel technique dans les situations d'urgence.

157. Le questionnaire d'évaluation a permis de déterminer qu'à l'exception des agents sous contrat de durée déterminée du Siège, aucun membre du personnel d'urgence, qu'il s'agisse des titulaires d'un contrat de durée déterminée ou de courte durée, ou des consultants, n'était satisfait de ses perspectives de carrière au regard de celles proposées selon lui dans des organismes comparables. Dans le cas des consultants et des agents titulaires d'un contrat de courte durée au Siège et dans les unités de coordination des secours d'urgence, ce taux d'insatisfaction s'élevait respectivement à 72 et 73 pour cent. Le personnel sous contrat de durée déterminée et de courte durée de tous les types d'unités de coordination des secours d'urgence considérait qu'il bénéficiait d'une moindre sécurité de l'emploi par rapport à celle offerte par des organismes concurrents. Plus de la moitié des agents sous contrat de durée déterminée ou de courte durée et des consultants des unités de coordination des secours d'urgence étaient mécontents de la durée de leur contrat. S'agissant des consultants et des agents titulaires de contrats de courte durée au Siège, 70 pour cent se sont déclarés insatisfaits, contre 76 pour cent dans les unités de coordination des secours d'urgence. Le personnel contractuel et les détenteurs d'un contrat de courte durée pensaient, pour 69 pour cent d'entre eux, que leurs taux de rémunération étaient inférieurs à ceux pratiqués dans des organismes concurrents (avec un taux d'insatisfaction moindre au Siège). Ils estimaient également avoir moins d'avantages sociaux (70 pour cent des titulaires de contrats de courte durée au Siège comme sur le terrain³⁶ étaient de cet avis).

158. Le questionnaire a aussi mis en évidence des frustrations quant aux délégations et niveaux d'autorité sur le terrain en matière de recrutement de ressources humaines. L'UNOPS pratique énormément la délégation. Les contrats jusqu'à 100 000 USD peuvent être signés par un conseiller technique principal, et les honoraires approuvés à concurrence de 1 350 USD par jour, seuil au-delà duquel il faut en référer au chef du service des achats. Au PNUD, les honoraires du personnel contractuel international peuvent être approuvés localement s'ils sont compris entre 200 et 750 USD par jour. Au-delà, l'approbation du service des achats est nécessaire.

159. Le Plan d'action immédiate faisant suite à l'Évaluation externe indépendante (EEI) de la FAO spécifie que l'Organisation établira un système incitatif de rotation du personnel, qui fonctionnera au Siège et entre le Siège et les bureaux décentralisés. Cette décision est extrêmement pertinente pour les activités d'urgence. Lorsque le PAM a adopté un service unifié, une clause de rotation du personnel du cadre organique a été incluse dans les nouveaux contrats. Il a également été institué que le personnel en place devait, pour pouvoir bénéficier d'une promotion, accepter un nouveau contrat dans le cadre du service unifié. Le PNUD et l'UNICEF ont des politiques similaires.

160. Il ressort de l'examen des approches adoptées par d'autres organismes, notamment par le PNUD et le PAM, que la FAO est moins préparée à courir le risque de recours en justice ou à montrer de la fermeté en cas de litige avec le personnel, et qu'elle surestime à cet égard les risques pesant sur sa réputation ainsi que les risques financiers. Il reste néanmoins qu'il n'est pas sans danger pour l'image d'une organisation d'apparaître dépourvue d'un système clairement organisé de promotion de l'excellence, et de s'exposer continuellement à des coûts financiers (par exemple en accédant aux demandes de paiement supplémentaire des consultants) et à des coûts de transaction (en s'enfonçant dans des conflits de longue durée).

³⁶ Dans ce contexte, le mot «personnel» recouvre les agents sous contrat de courte durée, les consultants et les titulaires d'ASP.

6.3 Conclusions et recommandations pour l'amélioration de la gestion des ressources humaines dans les opérations d'urgence

161. L'évaluation a soulevé un certain nombre de questions quant à la possibilité de faire évoluer les dispositions et pratiques contractuelles de la FAO en matière de ressources humaines afin:

- a) d'accroître leur efficacité dans la mise à disposition du personnel nécessaire, et notamment en termes de capacité d'appoint;
- b) d'augmenter leur efficacité sur le plan des coûts de transaction (recherche de personnel, procédures de recrutement répétées, etc.);
- c) de les rendre plus équitables et plus à même de garantir l'engagement du personnel et de préserver le moral de ce dernier; et
- d) d'offrir des garanties adéquates à l'Organisation comme au personnel sur les fins de contrat et les risques excessifs d'engagements non financés.

Financement global des ressources humaines destinées aux opérations d'urgence

162. **Recommandation 6.1.** La principale difficulté que présente la globalisation à l'échelle du programme de la gestion des ressources humaines des opérations d'urgence réside probablement dans le fait que ces ressources sont en grande partie financées sur le terrain à partir des différents projets. Cette situation n'est pas propice à la planification des ressources humaine ni à leur fidélisation par des contrats de plus longue durée, qui réduiraient du même coup les coûts liés à la multiplication des transactions:

- a) Les avantages d'un financement commun évoqués plus haut sont particulièrement notables dans le cas des ressources humaines. Nous proposons la **création d'un fonds d'affectation spéciale commun pour les ressources humaines du secours d'urgence**. Il pourrait comprendre des fonds propres à des pays ou des programmes (tels que le celui consacré à la grippe aviaire). Le personnel serait embauché par le fonds, ce qui offrirait de meilleures conditions en termes de souplesse, de planification prévisionnelle et de continuité du recrutement. Les différents projets, tout comme le soutien administratif et opérationnel (SAO), pourraient ensuite s'adresser au fonds pour acheter les services de ce personnel. Ce fonds pourrait fonctionner sur le modèle de celui du personnel temporaire (réserve de personnel des services généraux), mais devrait être géré sous forme de fonds d'affectation spéciale plutôt de compte commun, ce dernier ne n'autorisant normalement pas le report des soldes d'un exercice biennal à l'autre. Comme pour le personnel temporaire, la facturation aux projets pourrait se faire avec une majoration de la rémunération globale. Ce supplément de recette par rapport au coût de chaque personne dont les services sont loués donnerait plus de souplesse au fonds pour gérer les contrats entre projets. Le fonds pourrait également **créer une composante de réserve destinée à couvrir les évacuations d'urgence**, entre autres, qui pour le moment constituent des obligations potentielles non financées.
- b) Comme nous l'avons souligné tout au long de cette évaluation, les urgences sont plus prévisibles qu'on ne le pense souvent et la plupart des grandes opérations de ce type s'étalent sur plusieurs années. Cela laisse donc une large place à l'amélioration de la planification et à l'application d'une approche programmatique, qui doivent être étendues aux ressources humaines. **Un plan des ressources humaines devrait être intégré dans le plan élaboré pour chaque situation d'urgence**, et l'ensemble devrait faire l'objet d'un examen systématique, au moins annuellement.
- c) Des améliorations immédiates peuvent en outre être apportées sur le plan de l'exécution: certains personnels opérationnels de TCE n'ont pas correctement planifié les besoins en ressources humaines de leurs programmes et n'ont pas communiqué ces informations à

leurs collègues de manière à faciliter les embauches communes à plusieurs projets et à permettre une souplesse de couverture par les fonds de soutien administratif et opérationnel³⁷.

Constitution d'un personnel de base, recruté à titre permanent, pour le secours d'urgence

163. **Recommandation 6.2.** Il s'agit là d'une des recommandations clés de cette évaluation.

La FAO devrait constituer un personnel de base pour le secours d'urgence et gérer les besoins supplémentaires en ressources humaines par un système souple et concurrentiel de contrats de durées variables, en évitant toutefois d'accumuler les obligations financières, juridiques ou morales autour de ce personnel complémentaire:

- a) **Les ressources humaines supplémentaires** ne devraient pas être recrutées ni gérées à l'aide d'instruments contractuels susceptibles d'entraîner pour l'Organisation des obligations de plus de quelques mois, qui s'étendent au-delà de la durée de financement prévisible. Les instruments retenus doivent permettre des pratiques concurrentielles et équitables (ce qui est déjà largement, mais pas totalement, le cas aujourd'hui), et prévoir notamment:
 - i) des niveaux de rémunération concurrentiels;
 - ii) des dispositions relatives au rapatriement et à l'évacuation, hors du pays pour les expatriés et vers des zones sûres pour les nationaux;
 - iii) une assurance-maladie et accident;
 - iv) des dispositions d'évaluation des performances de l'agent contractuel;
 - v) des clauses prévoyant une résiliation rapide du contrat en cas de financement insuffisant ou de performances insatisfaisantes; et
 - vi) des dispositions d'arbitrage en cas de litige.
- b) **Taille du personnel de base.** TCE devrait déterminer ses besoins en personnel de base en évaluant avec prudence le niveau d'activité future prévisible (inférieur de 25 pour cent à celui enregistré actuellement, par exemple) et établir un plan détaillé de financement, de valorisation des ressources humaines et de recrutement de ce personnel de base. On estime que, compte tenu des pratiques actuelles, pour des recrutements internationaux d'agents de classe P3-4 d'un niveau de compétences comparable, les contrats de consultant et les contrats de service permettent à l'Organisation d'économiser quelque 40 pour cent par rapport aux contrats de fonctionnaires. Un écart similaire est observé avec le personnel national, mais la FAO n'est pas un employeur très concurrentiel de ressources humaines hors personnel, aussi l'adoption de dispositions plus équitables et compétitives entraînerait-elle une augmentation des coûts. Il subsisterait néanmoins une différence de coût importante entre les ressources humaines internes et externes, et il faudrait définir des règles claires sur la taille du personnel de base constitué d'agents à titre permanent, en tenant pleinement compte des considérations financières, des engagements et des bonnes pratiques en matière de ressources humaines.

Règles et procédures pour le personnel de base et les autres ressources humaines

164. **Recommandation 6.3. La gestion du personnel de base et des autres ressources humaines des opérations d'urgence doit être codifiée dans des politiques,** afin de régler notamment les points suivants:

³⁷ Les modalités de financement prévoient en outre qu'il est nécessaire, pour chaque transfert d'une personne sur une autre rubrique budgétaire, d'en référer au responsable de la rubrique précédente, or, si l'objectif réel de la procédure est un financement commun, cette étape est inutilement bureaucratique et pas toujours réalisable car les budgets des projets de courte durée doivent être clos une fois les opérations terminées.

- a) **Décentralisation du personnel de base et rotation.** Comme nous l'avons vu plus haut au sujet de la décentralisation, il n'est pas recommandé que la totalité ou même la majeure partie du personnel de base fonctionnaire soit basé au Siège. Le personnel opérationnel de TCE devrait être soumis au système normal de rotation sur le terrain et devrait aussi accepter des affectations de 2 ou 3 mois à des interventions d'urgence. La FAO y gagnerait en souplesse et les agents pourraient ainsi approfondir leur compréhension des situations sur le terrain. Ce serait également l'occasion de déléguer davantage de tâches à du personnel expérimenté sur le terrain et de diminuer les résistances à cette évolution (voir aussi les recommandations sur la délégation de pouvoirs aux chargés de projets détachés de TCE).
- b) **Les ressources humaines affectées à des opérations d'urgence se poursuivant sur plusieurs années pourraient se voir proposer des contrats de plus longue durée** (1 à 2 ans), ce qui renforcerait leur motivation et permettrait des taux de rémunération quelque peu inférieurs. Toutefois, ces ressources ne devraient pas être considérées comme faisant partie du personnel de base à moins d'avoir été recrutées sous ce statut et de participer aux rotations et aux réaffectations.
- c) **Appel aux retraités.** La possibilité de faire appel à des retraités peut renforcer la capacité d'appoint en termes de compétences opérationnelles et techniques, mais des restrictions ont conduit TCE à en faire une utilisation relativement limitée récemment. Les raisons profondes de ces limitations, dont les principes ont été établis par l'Assemblée générale des Nations Unies et les organes directeurs, étaient d'éviter que des postes de caractère continu et de moyenne durée ne soient confiés à des retraités plutôt qu'à de nouveaux agents, recrutés dans un souci de planification responsable des successions et de transfert de la mémoire institutionnelle. Elles ne visaient pas à limiter la capacité du système des Nations Unies à répondre aux situations d'urgence. Nous suggérons que, pour la catégorie des opérations d'urgence, il soit permis de faire appel sans restriction à des retraités pour des affectations qui ne seraient normalement pas occupées par un fonctionnaire de l'Organisation, que ce soit dans le cadre d'un contrat de caractère continu, d'un contrat de durée déterminée ou d'une nomination au titre d'un projet³⁸.
- d) **Valorisation et formation des ressources humaines et compétences requises.**
- i) Les agents du personnel de base, qu'ils soient sur le terrain ou au Siège, devraient bénéficier d'un programme de valorisation des ressources humaines conçu en fonction de leur profil de perfectionnement des compétences. Entre autres nécessités pressantes actuelles, il convient de former le personnel à la planification et de lui faire découvrir les possibilités offertes par les systèmes informatiques et les processus de la FAO pour intégrer et optimiser la gestion des programmes. Dans les pays où se déroulent des opérations d'urgence de plus longue durée, le personnel autre que le personnel de base a également besoin d'une formation de fond pour remplir ses attributions sur le terrain, particulièrement une formation sur les procédures et systèmes de la FAO; les cadres doivent quant à eux être formés aux politiques de l'Organisation et mis au fait de tous les aspects du contexte de développement dans lequel ils travaillent.

³⁸En 2006, 13 dérogations ont été accordées pour des retraités, mais il apparaît qu'elles deviennent plus difficiles à obtenir.

³⁹Ce point a régulièrement fait l'objet de recommandations dans les évaluations depuis celle sur la décentralisation réalisée en 2004.

⁴⁰Les services de consultant, qui créent une relation de travail, font souvent l'objet d'une exemption fiscale, contrairement aux ASP. En outre, la procédure actuellement appliquée par la FAO, consistant à faire des ASP des contrats de montant forfaitaire, ne convient généralement pas aux opérations d'urgence, et les jours de service et éventuels déplacements doivent faire l'objet d'arrangements séparés.

- ii) Il faut exiger des Représentants de la FAO présents dans les pays exposés à des risques importants de crise qu'ils aient fait la preuve de leurs compétences dans les opérations d'urgence³⁹.
- iii) Comme nous le verrons plus loin sur la question des achats, il serait possible de déléguer au personnel opérationnel sur le terrain les pouvoirs nécessaires pour passer des marchés et recruter des ressources humaines contractuelles, après s'être assuré que les agents délégués possèdent ou ont acquis le niveau de compétence requis. Il pourrait en être de même du personnel administratif des Représentations de la FAO dans les pays où des programmes de grande ampleur (urgence et développement) sont mis en œuvre. Des profils et des tests de compétences pourraient être mis au point par les unités responsables afin de permettre à celles-ci de certifier des fonctionnaires nationaux et internationaux qui pourraient ensuite leur rendre compte du déroulement de certains processus. Des profils et tests de compétences similaires pourraient être élaborés pour les ressources humaines des services généraux responsables des saisies de données dans les systèmes Oracle et FAS. Le niveau de qualification ainsi testé pourrait être exigé des candidats à ces postes, comme c'est actuellement le cas des aptitudes linguistiques et dactylographiques. Il va de soi que les tests ne pourraient logiquement être passés qu'après une période d'essai dans ces attributions, et non avant le recrutement.
- iv) De même, comme nous l'avons vu plus haut, le personnel d'urgence pourrait, après accréditation par les divisions techniques et avec leur appui, apporter des contributions techniques déterminées et procéder à certaines approbations. Toutefois, afin de préserver la séparation des pouvoirs et des responsabilités, cette politique ne devrait en aucun cas conduire des chargés des opérations disposant d'une certification dans le domaine des achats ou des ressources humaines à procéder également aux approbations techniques de ces mêmes opérations.
- v) Le personnel administratif de terrain, notamment celui qui travaille en dehors des Représentations de la FAO, a peu d'occasions de suivre des formations structurées au Siège et cet état de fait ne devrait pas évoluer notablement. Davantage de formations doivent donc être dispensées au niveau sous-régional et l'apprentissage électronique, unique solution envisageable pour la plupart des agents de terrain, doit être développé parallèlement à la formation sur le lieu de travail dispensée pendant les missions d'achat, par exemple. Ce dernier type de formation, appuyé par l'apprentissage électronique, est souvent le plus efficace, et il est possible d'inciter le personnel à suivre ces formations et à s'y tenir en réalisant des tests de compétences.
- vi) La constitution par TCE d'un fichier répertoriant les qualifications et l'expérience de toutes les ressources humaines est la bienvenue. Il est prévu que ce fichier soit mis à disposition sur le terrain par l'intermédiaire du Réseau d'information des bureaux de pays (COIN, voir le chapitre traitant des systèmes informatiques). Il peut appuyer un déploiement efficace des ressources humaines ainsi que la valorisation et l'emploi des compétences mentionnées ci-dessus, la rotation du personnel, etc. Il sera peut-être nécessaire d'opérer une certaine sélection, car les fichiers comportant trop d'entrées ont souvent une utilité limitée. Ce fichier devrait inclure uniquement les ressources humaines actuellement disponibles, et il faudrait prévoir d'y insérer des évaluations de compétences et de performances, ce qui n'est pas le cas pour le moment.

- e) **Comme évoqué ci-dessus à propos de la gestion des ressources, il faudrait, lorsque c'est nécessaire à la bonne marche des opérations, spécifier dans les contrats des agents externes (et pas seulement du personnel de la FAO) que ces personnes sont habilitées à autoriser des dépenses et à signer des contrats pour le compte de l'Organisation, et qu'ils doivent pour cela avoir accès aux systèmes correspondants.**
- f) **Délégations de pouvoirs.** La délégation de pouvoirs a fait l'objet d'une attention moins systématique dans le domaine des ressources humaines que dans celui des achats. Elle y est pourtant tout aussi nécessaire, et il convient d'en élaborer les critères.
- g) **Instruments contractuels.** L'examen des instruments contractuels utilisés dans d'autres organismes et l'expérience du Tribunal administratif des Nations Unies et du Tribunal de l'OIT ont permis de constater que, du point de vue juridique, l'Organisation ne pourra pas gagner davantage en souplesse en termes de licenciement de ressources humaines en utilisant les contrats de consultant ou toute autre forme d'engagement de personnel en vigueur dans les autres organismes. Elle devrait cependant noter que les accords de services de ces derniers stipulent parfois plus clairement que cela n'est fait dans les ASP de la FAO que le contrat ne crée aucune relation de travail ni ne confère de possibilité de recours devant les tribunaux administratifs du système des Nations Unies:
- i) **Il faudrait envisager de faire davantage appel aux contrats de services (ASP)** pour les ressources humaines autres que celles de base. Des contrats de services concurrentiels, qui augmenteraient l'attrait de la FAO, ne permettraient pas d'économies par rapport aux services de consultant⁴⁰ mais seraient plus avantageux en termes de souplesse et d'obligation. Les contrats de services (ASP) diffèrent des contrats de consultant qui, pour leur part, créent une relation de travail et peuvent ainsi donner lieu à un recours devant le Tribunal de l'OIT. En cas de recours, les conditions des contrats hors personnel, tels que les ASP, qui ne créent pas de relation de travail ni ne confèrent de possibilité de recours devant les tribunaux administratifs, sont presque toujours confirmées par l'arbitrage:
- Si les conditions sont clairement énoncées, les contrats de services peuvent être prolongés au-delà de 11 mois sans qu'il soit nécessaire de prévoir une interruption et sans créer d'engagement.
 - Les contrats de services pourraient spécifier que le prestataire travaillera dans son pays ou dans plusieurs pays et préciser dans un même document les conditions applicables dans chacun des cas. Cela constituerait un ajout utile aux nouvelles dispositions relatives au personnel national des projets. Celles-ci permettent des affectations plus souples de ces ressources puisque le contrat de personnel national des projets peut être interrompu et la personne réengagée sous des conditions internationales, avec le droit de retrouver par la suite son poste initial (ce qui est néanmoins assez lourd en termes de transactions).
 - Les contrats de services devraient spécifier plus clairement que ce n'est le cas actuellement que les services de ressources humaines fournis ne créent pas de relation de travail et ne donnent donc pas de possibilité de recours devant les tribunaux du système des Nations Unies. Conformément aux bonnes pratiques dans les ressources humaines, les contrats de services devraient continuer de prévoir un arbitrage indépendant en cas de litige.

- ii) **Contrats d'agent du cadre organique affecté à des projets de terrain.**
Comme cela commence à être le cas, il serait possible, pour retenir les éléments de valeur recrutés sur le plan international, de recourir plus largement à des contrats d'affectation à des projets de terrain au titre du SAO également (agent émargeant à des budgets de projet avec un poste défini et susceptible de partager son temps entre les projets et le SAO). Ces contrats peuvent être employés au Siège comme sur le terrain, et la jurisprudence des tribunaux administratifs indique qu'ils ne créent pas de droit à un emploi de caractère continu.
- iii) **Personnel national et régional affecté à des projets.** Il est possible depuis 2009, à titre expérimental, d'employer des agents nationaux affectés à des projets par TCE en tant que consultants dans des pays autres que le leur, pour des durées maximales de six mois, avec, pour ces agents, le droit de retrouver leur poste au sein du personnel national des projets si ce poste continue d'être financé. Ces arrangements sont les bienvenus et devraient être maintenus. Enfin, il faudrait également que le personnel régional des projets bénéficiant de conditions similaires au personnel national des projets puisse travailler dans le cadre d'opérations d'urgence transfrontières, soit par le biais d'un contrat de services, soit dans une autre catégorie.

VII. Activités d'achat et opérations d'urgence

7.1 Contexte général

Sections du Manuel de la FAO: toutes les références aux Sections du Manuel de la FAO renvoient aux sections 502 – *Achats de biens* – et 507- *Lettres d'accord*.

165. Au cours de la période 2004-07, les achats de biens ont représenté 57 pour cent des dépenses effectuées par la FAO dans le cadre de ses opérations d'urgence. Il ne peut donc y avoir aucun doute quant à l'importance du rôle des achats dans les interventions visant à renforcer l'efficacité et l'impact de ces opérations.

166. Deux des différences majeures entre les pratiques d'achat suivies à l'échelle mondiale dans le secteur public et celles du secteur privé tiennent à la nature des relations qui s'établissent avec les fournisseurs. Le secteur privé négocie avec ses fournisseurs et a donc davantage tendance à nouer avec eux des liens contractuels durables, plutôt que de recourir à de fréquents appels d'offres. Le secteur public, soucieux d'éviter tout risque de collusion et de corruption et de conserver la confiance du public, affiche une très nette préférence pour l'approche qui consiste à lancer des appels d'offres fermés et à diffuser très largement les avis d'appel d'offres correspondants. Si les directives de l'OCDE et la réglementation de l'Union européenne (UE) exigent le respect de ces procédures, il convient de souligner que l'UE, qui définit les normes régissant les pratiques d'achats applicables au secteur public dans l'ensemble de ses États membres⁴¹, a aussi adopté une clause spécifique qui supprime les obligations relatives aux procédures d'adjudication et de soumission dans le contexte de l'aide d'urgence.

167. Les procédures en vigueur dans le secteur public sont beaucoup plus coûteuses que la plupart des pratiques suivies dans le secteur privé. Elles donnent lieu à des transactions beaucoup plus approfondies, et ne facilitent pas l'établissement de liens durables avec les fournisseurs. La nécessité de réduire les inconvénients liés aux procédures d'achat du secteur public tout en préservant les éléments indispensables à leur bon fonctionnement est une des principales questions examinées dans ce rapport, qui part du principe qu'il existe une différence essentielle entre les procédures régissant les achats en situation d'urgence et celles qui s'appliquent aux opérations assorties de calendriers moins contraignants.

Tableau 8. Répartition des achats par taille (en pourcentage)

Valeur des achats (en USD)	2007	2008
25 000	53,1 %	54,1 %
50 000	11,1 %	8,4 %
75 000	7,1 %	5,7 %
100 000	6,0 %	5,4 %
250 000	13,9 %	13,6 %
500 000	4,3 %	7,7 %
1 000 000	3,0 %	2,7 %
>1 000 000	1,5 %	2,5 %
	100 %	100 %

Source: A. Graham, (AFSP)

⁴¹ Directives européennes relatives aux marchés publics (2001)

168. Il ressort de l'exercice d'évaluation que les procédures d'achat et de passation de marchés de services de la FAO ont déjà fait l'objet d'études et d'efforts approfondis visant à en renforcer le fonctionnement, et que les responsables concernés font généralement preuve d'une réelle détermination à y apporter les améliorations requises. La version révisée de la Section 502 (*Achats de biens*) du Manuel de la FAO, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, tient compte de plusieurs de ces améliorations, notamment en ce qui concerne les niveaux de délégation, qui ont été multipliés par deux, passant de 50 000 USD à 100 000 USD pour les achats effectués par les Représentants de la FAO. S'agissant des Lettres d'accord relatives aux services confiés à des entités non commerciales (organismes publics, ONG, par exemple), l'avant-projet de la version révisée de la Section 507 du Manuel de la FAO est actuellement en cours d'achèvement. Outre les Lettres d'accord, des modalités distinctes devraient apparemment être élaborées en vue du versement de petites subventions à des institutions aux fins d'activités distinctes des services, et relevant plutôt de projets.

169. Les pratiques d'achat et de passation de marchés de la plupart des grandes institutions bilatérales et des institutions financières internationales (IFI) sont subordonnées aux dispositions des Déclarations de Paris, de Rome, de Johannesburg et d'Accra, dont les Nations Unies sont également signataires⁴². Les bailleurs de fonds signataires de la Déclaration de Rome se sont engagés à poursuivre l'harmonisation de leurs procédures et pratiques et, dans toute la mesure possible, d'intégrer pleinement l'aide au développement aux cadres de gestion et de responsabilité financière de leurs partenaires opérationnels. La Déclaration de Rome met l'accent sur l'utilisation maximale des systèmes publics nationaux des pays bénéficiaires et sur la fourniture d'une aide directe en vue du renforcement de ces systèmes. Il y est également souligné que les achats doivent contribuer à renforcer le développement des secteurs privés nationaux. Toutefois, dans la pratique, les systèmes d'achat des pays bénéficiaires ne peuvent pas être utilisés par la FAO dans le cadre de ses interventions d'urgence, pas plus que par les autres organisations. Ce qui compte, c'est avant tout l'esprit des Déclarations, en d'autres termes l'idée que les achats effectués avec l'aide des bailleurs de fonds doivent servir le processus de développement. Cette étude n'a pas pour objectif premier de déterminer comment la FAO pourrait contribuer davantage à la réalisation de cet objectif, mais la question est néanmoins examinée dans le dernier chapitre du présent rapport.

7.2 Types d'achats et améliorations possibles

Types d'achats

170. La FAO achète des biens durables et non durables et des services au titre de contrats conclus avec des entités commerciales à l'issue d'un processus d'appel d'offres, ou sur la base de Lettres d'accord dans le cas d'entités non commerciales (organismes publics, ONG, universités, par exemple). Les services commerciaux peuvent être constitués de biens à hauteur d'environ d'environ 15 pour cent. Les achats que la FAO effectue dans le cadre de ses opérations d'urgence se répartissent en plusieurs grandes catégories:

- a) les produits, et notamment:
 - i) des intrants destinés au secteur de l'agriculture, de la pêche et de la foresterie (semences, outils, engrais, bateaux, engins de pêche, par exemple);
 - ii) des produits de santé animale;
 - iii) des pesticides;
 - iv) du matériel informatique et des équipements de communication;
 - v) des véhicules;
- b) les services, et notamment:

⁴² Plusieurs des institutions spécialisées des Nations Unies ont signé à titre individuel ces déclarations, qui ont également été signées au nom du Groupe des Nations Unies pour le développement, dont la FAO est membre.

- i) les prestations des ONG et des autres partenaires chargés de distribuer les intrants, etc.;
- ii) les services de laboratoires, par exemple pour le diagnostic de la grippe aviaire hautement pathogène;
- iii) la location d'avions, notamment pour les opérations de pulvérisation menées dans le cadre des campagnes de lutte antiacridienne.

171. La FAO n'effectue dans le temps aucun achat particulièrement important sur un marché précis dans l'une ou l'autre de ces catégories. Son statut de client ne lui vaut donc aucun privilège particulier en matière de prix (sauf dans de très rares cas, lorsqu'elle achète des articles comme des semences produites localement). La situation de la FAO est donc différente de celle d'autres organismes d'intervention d'urgence comme le PAM, qui achète en grosses quantités un plus petit nombre de produits.

172. Le montant des achats effectués en 2008 par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) à partir du Siège (bons de commande de terrain et achats effectués à l'initiative du Siège) s'est élevé au total à 52,9 millions d'USD, contre 40 millions au cours des trois précédentes années. En 2007 et 2008, le Siège a effectué respectivement 397 et 442 opérations d'achats distinctes. Dans plus de la moitié des cas, les achats individuels effectués en 2007 et 2008 n'excédaient pas 25 000 d'USD, et moins d'un quart représentaient des dépenses de plus de 250 000 dollars. Les achats d'un montant supérieur à un million de dollars représentaient en 2007 1,5 pour cent du volume total des achats réalisés, et 2,5 pour cent en 2008. La valeur combinée de tous les achats d'engrais, d'outils agricoles manuels et de semences effectués en 2008 par le Siège et les bureaux décentralisés a atteint 65,6 millions de dollars.

173. Les achats effectués par la Division TCE depuis le Siège au cours de la période 2006-2008 s'élevaient en moyenne à 43,8 millions d'USD, avec un minimum de 23,5 millions et un maximum de 52,9 millions. **Le pourcentage des transactions en valeurs effectuées hors siège a augmenté.** S'agissant de la répartition des commandes (en valeur), le tableau 9 montre qu'en 2008, 38 pour cent des commandes d'engrais, 71 pour cent des commandes d'outils et de machines agricoles et 66 pour cent des commandes de semences et de matériel végétal ont été effectuées hors siège. Les principaux articles achetés avec l'autorisation des bureaux de terrain (données tirées du Système de comptabilité de terrain – FAS pour 2007-2008) sont présentés sous forme résumée au tableau 10. On peut notamment constater que 45 % du volume total des achats effectués en 2008 étaient constitués de semences et de matériel végétal, et 16 % d'outils agricoles.

174. Qu'ils soient effectués depuis le siège ou par les bureaux de terrain, les outils et des semences sont le plus souvent achetés localement, tandis que les engrais et les pesticides sont généralement achetés sur les marchés internationaux, en particulier lorsqu'ils sont achetés en grandes quantités (d'autant que, dans la plupart des cas, ils ne sont pas produits dans les pays bénéficiaires). S'agissant des semences, les achats doivent nécessairement être effectués localement dans la mesure où les variétés achetées doivent être adaptées aux écosystèmes agricoles et aux préférences locales. Quant aux outils, bien qu'ils ne soient pas fabriqués localement, ils doivent aussi être adaptés aux traditions locales. Cette condition s'applique aussi aux bateaux et aux engins de pêche.

175. Les quantités d'engrais achetées (programme CE compris) sont relativement modestes. Le volume total des ventes annuelles, qui a atteint 13,5 millions d'USD en 2008, devrait encore augmenter en 2009, tout en restant relativement modeste⁴³. Les grosses sociétés qui produisent des engrais et les négociants les plus importants prêtent peu d'intérêt aux transactions qui portent sur de si faibles volumes, et l'ASFP négocie donc principalement avec de petits négociants/courtiers. Ces quatre dernières années (de 2005 au début de 2008) l'AFSP a traité le plus souvent avec 12-15, qui est implanté en Europe et en Asie. Il a fait appel à des négociants locaux dans les

⁴³ D'autant que le prix moyen des engrais à la tonne est de 1 130 USD pour le phosphate diammonique, de 1 030 USD pour le phosphate trisodique, de 450 dollars pour l'urée et de 490 USD pour le chlorure de potassium (avril 2008).

rare pays qui disposent de chaînes d'approvisionnement bien établies, comme le Pakistan et l'Afghanistan. L'ASFP passe ses commandes tous les deux à trois mois pour des quantités qui peuvent aller de 150 tonnes jusqu'au niveau record de 44 000 tonnes enregistré au Pakistan après les inondations et le séisme qui ont frappé le pays. Les quantités commandées sont en moyenne de 300 en 500 tonnes, par pays et par commande.

Tableau 9: Commandes d'engrais et de semences effectuées par les bureaux de terrain, en valeur et en pourcentage

	Commandes en valeur (millions d'USD)			Pourcentage en valeur		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Engrais						
Siège	4,3	2,8	8,3	76 %	46 %	62 %
Hors siège	1,3	3,2	5,2	24 %	54 %	38 %
Sous-total	5,6	6,0	13,5	100 %	100 %	100 %
Outils et machines						
Siège	0,8	2,2	3,4	12 %	24 %	29 %
Hors siège	6,1	7,1	8,2	88 %	76 %	71 %
Sous-total	6,9	9,3	11,6	100 %	100 %	100 %
Plantes et semences						
Siège	7,1	11,7	13,9	38 %	38 %	34 %
Hors siège	11,4	19,1	26,7	62 %	62 %	66 %
Sous-total	18,5	30,8	40,6	100 %	100 %	100 %
Source: A. Graham (données AFSP)						

176. Les contrats de services commerciaux occupent beaucoup moins de place dans les opérations d'urgence de la FAO que les achats. Les principaux contrats de services commerciaux conclus par la FAO ces dernières années portaient sur la location d'avions dans le cadre des opérations de lutte antiacridienne et la remise en état de stations de pompage en Iraq.

Tableau 10: Principaux achats effectués sur le terrain, en pourcentage (2007-08)

Semences et matériel végétal	44,7 %
Outils	15,7 %
Engrais	7,9 %
Bétail	7,5 %
Fournitures vétérinaires	7,3 %
Véhicules	7,1 %
Matériel informatique	5,2 %
Aliments pour animaux	3,8 %
Pesticides	0,9 %
Source: A. Graham (tiré du FAS)	100 %

177. Les Lettres d'accord jouent un rôle très important dans le cadre des activités d'aide d'urgence et sont utilisées en particulier avec les ONG chargées de livrer l'aide aux bénéficiaires. Elles sont généralement attribuées sans appel à la concurrence. Les Lettres d'accord conclues sur le terrain ne font pas l'objet d'un enregistrement distinct. Au cours de la période 2006-07, la Division TCE en a traité environ 80 par an, par l'intermédiaire du Siège, pour une valeur totale moyenne de 8,85 millions d'USD, ce qui ne représente que 8 % environ du nombre total de

Lettres d'accord traitées par l'intermédiaire du Siège, mais 26 % de toutes les Lettres d'accord traitées en valeur.

178. La FAO ne dispose pas d'instruments adaptés et bien établis pour:
- fournir directement des bons d'achat aux bénéficiaires de sorte qu'ils puissent se procurer des articles auprès de négociants (dans le cadre des foires aux semences organisées par le biais d'intermédiaires, par exemple);
 - proposer à de petites entreprises privées nationales un contrat identique à celui proposé aux ONG ou aux organismes publics au titre d'une Lettre d'accord. Dans nombre de cas, les Lettres d'accord sont assorties d'un volet renforcement des capacités institutionnelles qui vient s'ajouter aux dispositions régissant la fourniture d'un service;
 - faire appel, à l'issue d'une procédure d'appel d'offres, à des personnes physiques, et pas seulement à des sociétés ou à des ONG enregistrées, pour livrer un produit (livraison des bateaux à la sortie du chantier de construction navale, remis en état d'installations de commercialisation ou livraisons directes de semences à des agriculteurs, par exemple).

Pour l'heure, toutes ces activités supposent de recourir à des intermédiaires ou de prendre des mesures exceptionnelles au titre de procédures qui ne sont pas conçues à cette fin, et notamment de recruter des ouvriers journaliers ou d'appliquer les dispositions exceptionnelles de la Section 502 du Manuel de la FAO relative aux achats de biens.

Tableau 11: Lettres d'accord (LA) traitées par le Siège, 2006-07

Moyenne annuelle	Nombre	Valeur en millions d'USD
LA pour situation d'urgence émises par le Siège	80	8,85
LA pour situation d'urgence, en % du nombre total de LA émises par le Siège	7,8 %	25,9 %
Pourcentages de LA d'un montant		
inférieur à 25 000 USD	16 %	2 %
compris entre 25 000 et 50 000 USD	20 %	7 %
compris entre 50 000 100 000 USD	43 %	30 %
supérieur à 100 000 USD	21 %	61 %
Source: AFSP		

Calendrier

179. Selon les informations fournies à titre indicatif par l'AFSP, le délai moyen entre la soumission de la demande d'achat et la délivrance de l'autorisation est de deux mois, et le délai moyen de livraison est d'un mois. Le délai de préparation de l'appel d'offres est de quatre jours, la durée de l'appel d'offres de neuf jours, la durée de l'évaluation financière de cinq jours et la durée de l'évaluation technique de 22 jours. Ces chiffres renvoient à des moyennes et ne rendent pas compte des cas dans lesquels les délais sont beaucoup plus courts ou, au contraire, plus importants. Ils ne tiennent pas compte non plus du travail initial mené en amont pour préparer les demandes d'achats, et qui ajoute, en règle générale deux semaines supplémentaire aux délais effectifs de livraison de l'aide, lesquels sont, selon toute vraisemblance, de l'ordre de quatre semaines (le fait d'exiger, par exemple, que le nom du donateur ou le logo de la FAO figurent sur les sacs utilisés pour transporter l'aide peut entraîner des délais de livraison supplémentaires). Les délais moyens enregistrés dans le cadre des études de cas réalisées aux fins de la présente évaluation sont indiqués au tableau 12.

180. Il ressort de l'exercice d'évaluation que le délai moyen à prévoir pour la totalité de la procédure d'achat jusqu'à la livraison au bénéficiaire final est d'au moins quatre mois, voir de cinq mois, lorsque l'achat considéré doit faire l'objet d'une procédure d'appel d'offres. On aurait

tort de penser que l'abandon de la procédure d'appel à la concurrence au profit d'opérations d'achat direct qui ne donneraient pas lieu à la publication d'avis officiels d'appel d'offres rendrait automatiquement superflues les évaluations et autres procédures. Cela étant, comme le montre le tableau 12, cette solution pourrait permettre de réduire les frais de transaction et les délais d'au moins un mois. En cas d'extrême urgence La FAO procède parfois à des achats directs sans appel à la concurrence, et dès réception de l'autorisation du Comité d'achats.

Tableau 12: Conclusions des études de cas sur la durée moyenne de la procédure d'achat

		Moyenne (en jours)	Temps écoulé (en jours)
Planification	Spécifications, liaison avec l'équipe de terrains, autorisations techniques, sélection des premiers fournisseurs	14	14
	Temps nécessaire pour que la Division TCE prépare la demande d'achat et la transmette à l'AFSP après réception des autorisations techniques	4	18
Appel à la concurrence	Finalisation de la liste des fournisseurs; préparation et lancement de l'appel à la concurrence (la moyenne indiquée comprend les délais dus au renvoi des demandes incomplètes à la Division TCE ou aux unités techniques. Selon les estimations de l'AFSP, le délai à prévoir est d'environ une semaine lorsque la demande est complète et qu'il peut y être donné suite sans délai).	19	37
	Délai entre la diffusion de l'avis d'appel d'offres et la date limite de soumission des offres.	11	48
	Réception et évaluation des offres (comprend l'évaluation technique, soit 22 jours et l'évaluation commerciale, soit 13 jours)	22	70
Achats et livraison dans le pays	Délivrance du bon de commande	14	84
	Livraison dans le port/l'aéroport de destination, inspection, suivi et dédouanement	35	119
Livraisons aux bénéficiaires	Délai entre la livraison dans le pays et la distribution aux bénéficiaires	25	144

181. Dans les cas des procédures d'achat direct, les délais moyens de livraison sont malgré tout d'au moins trois mois et demi à quatre mois. Lorsque des situations d'urgences soudaines touchent des zones de précipitations bimodales ou de production irriguée (deux récoltes par an), ces délais sont le plus souvent trop importants pour que l'aide parvienne aux bénéficiaires avant la récolte suivante. Dans les zones où il n'y a qu'une récolte par an, l'aide peut arriver sur place avant la saison de plantation suivante, selon le moment où survient la catastrophe. Comme on l'a vu précédemment, la plupart des opérations d'urgence s'inscrivent dans la durée et ne sont pas engagées en réponse à des situations d'urgence soudaine, et il faut donc renforcer la procédure de planification des programmes d'intervention d'urgence et en étendre l'application aux achats (il s'agit en particulier d'associer des spécialistes des achats au processus de planification dès la préparation des opérations d'urgence de grande ampleur).

182. Le tableau 13 contient des informations sur les délais moyens d'évaluation technique des demandes d'achat et de préparation des appels d'offres pour les différentes catégories d'achats soumis à appels d'offres (le tableau a été établi à partir des données concernant les transactions de la période 2007-08). Les différences constatées dans les délais d'évaluation technique peuvent tenir aussi bien aux capacités en ressources humaines et au degré de priorité accordée aux demandes d'achat par les unités techniques concernées qu'à la complexité de la question (pour plus d'informations sur les aspects relatifs au soutien technique, voir plus haut). Le tableau montre notamment que les délais sont systématiquement supérieurs à 10 jours, toutes catégories confondues (exception faite des équipements de pulvérisation et des aliments pour animaux) et sont dans certains cas difficiles à expliquer (28 jours pour l'évaluation technique des demandes d'achat de véhicules, par exemple). Dans tous les cas, ces délais sont probablement dus à des consultations répétées entre l'unité technique concernée, la Division TCE et les équipes de terrain.

Les différences importantes que l'on peut observer dans les délais de préparation des appels d'offres sont tout aussi difficiles à expliquer, et sont peut-être dues en partie à la complexité des spécifications et à des problèmes liés au recensement des soumissionnaires potentiels. Parmi les produits essentiels (en valeur) fournis en situation d'urgence (semences, engrais et outils), la réduction des délais d'achat des outils appelle une attention particulière⁴⁴. Par ailleurs, les délais observés dans le cas des transmetteurs et des véhicules sont assez préoccupants, dans la mesure où il s'agit d'articles essentiels au bon déroulement des opérations d'urgence.

Tableau 13: Délais d'évaluation technique et de préparation des appels d'offres, par catégorie de produit

	Évaluation technique	Préparation des appels d'offres
	(Jours)	
Semences	17	9
Engrais	15	6
Outils agricoles	21	16
Machines	24	52
Pompes	19	85
Engins de pêche	21	28
Aliments pour animaux	8	6
Pesticides	22	19
Équipement de pulvérisation	3	15
Médicaments et vaccins pour animaux	23	9
Transmetteurs	33	5
Véhicules	28	35

Source: Examen détaillé, annexe G

Procédure d'achat

183. Les efforts engagés pour réduire les délais d'achat et les coûts de transaction se poursuivent. Les différentes activités que suppose la procédure d'achats s'effectuent hors de l'ASFP et relèvent des bureaux de terrains, des divisions techniques et de la Division TCE. Les achats à l'unité sont effectués pour l'essentiel hors siège par les unités de coordination des urgences/les Représentants de la FAO. L'ASFP peut donc appuyer et faciliter l'amélioration de la procédure d'achat, mais les opérations d'achat à proprement parler relèvent principalement d'autres intervenants.

184. La recherche de financement est une des principales causes des délais observés (voir plus haut la section relative à la mise en place éventuelle, au titre du SFERA, d'un mécanisme de financement anticipé). Ces délais pourtant évitables sont aussi dus en grande partie:

- a) à une planification insuffisante et à une tendance à gérer les projets au cas par cas, plutôt que dans le cadre d'un programme d'ensemble;
- b) à des spécifications mal définies qui appellent des mesures particulières examinées à la section Assistance technique;
- c) aux connaissances que le personnel a des procédures d'achat, et qui dépendent en partie de la continuité des effectifs et de la formation dispensée au personnel (voir la section Ressources humaines).

185. **Préparation:** Si la planification s'est améliorée, il convient néanmoins, comme on l'a vu plus haut, de prendre davantage conscience des avantages potentiels qui découleraient de

⁴⁴ La Division TCE a donné son accord de principe en ce qui concerne le financement, à compter de 2010, d'un poste d'agent rattaché à la Division des services agricoles (AGS) et chargé des opérations d'urgence.

nouvelles améliorations. Les plans d'achat, s'il en existe, examinent rarement la question de savoir si les échéances pourront être respectées, si les fournitures nécessaires pourront être réunies, etc. À cet égard, l'accent mis dans l'Examen détaillé sur l'amélioration de la planification des achats paraît fort pertinent. Dans la section consacrée aux technologies d'information, on a vu qu'il était nécessaire et possible d'améliorer le soutien apporté en matière de technologies de l'information aux fins de la planification de la gestion intégrées des programmes. Par ailleurs, la section Assistance technique a mis en évidence la nécessité de mettre à la disposition du personnel davantage d'outils d'orientation et de bases de données et d'établir une plateforme d'information sur les activités, y compris en matière d'achat. En attendant le lancement du projet IPSAS/FAS, l'AFSP a entrepris, à titre provisoire, d'élaborer un outil simple d'enregistrement et de compilation des informations sur les achats effectués par les bureaux de terrain, étant entendu qu'il ne s'agira nécessairement que d'un système d'appoint.

186. Le Service des achats prépare assez tôt les missions d'achat organisées en réponse à des urgences de grande ampleur. En règle générale, ces missions sont constituées d'une seule personne qui se voit conférer des pouvoirs accrus en matière d'achats pendant toute la durée de la mission, et travaille aux côtés du personnel local. Elle est notamment chargée d'effectuer une première série de gros achats tout en dispensant des formations. Ces dernières années, entre cinq et huit missions ont été organisées chaque année dans le cadre d'interventions d'urgence, pour un total de quelque 90 jours-homme par an. Cela étant, les ressources en personnel affectées à ces missions demeurent très limitées, et rares sont les missions d'achat organisées à des fins autres que les opérations d'urgence.

187. La FAO lance des appels d'offres anticipés (en d'autres termes des appels d'offres sans engagement préalable de fonds) lorsqu'il est possible de prévoir à l'avance les besoins en biens, et que les quantités requises sont suffisantes pour intéresser les soumissionnaires potentiels. Cette formule a parfois soulevé de difficultés qui tiennent à l'absence de planification préalable des quantités totales de biens requises aux fins des programmes d'urgence et des spécifications correspondantes. De plus, les agents des bureaux de terrain et de la Division TCE concernés ne sont pas tous informés de cette possibilité, et sont donc réticents à lancer une procédure d'appel d'offres anticipé avant que les fonds n'aient été débloqués. Par ailleurs, il arrive que lorsqu'un appel d'offres anticipé est lancé, les soumissionnaires admissibles ne soient plus en mesure, une fois que la commande est sur le point d'être passée, de fournir les produits correspondant aux spécifications indiquées ou les quantités demandées. Une autre solution consiste à ajouter un achat à un appel d'offres en cours, mais cette possibilité est limitée et les systèmes informatiques existants ne permettent pas d'effectuer facilement les vérifications requises.

188. **Rapport qualité prix et efficacité:** Soucieuse d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix possible, la FAO tient principalement compte du prix demandé pour des produits répondant aux spécifications indiquées. Cette considération l'emporte sur toute autre⁴⁵. Le coefficient de pondération appliqué aux critères d'évaluation des produits (et non des services) tient compte à 80 pour cent du prix. On pourrait avancer que des spécifications, si elles sont suffisamment précises, notamment en ce qui concerne les délais, tiennent implicitement compte de l'importance prépondérante des critères de prix⁴⁶. On a déjà insisté sur l'importance de la planification prospective, qui doit normalement tenir compte des produits disponibles sur le marché local et susceptibles de répondre aux besoins, mais aussi aux capacités des fournisseurs potentiels, etc. Pourtant, cette approche n'est que très rarement retenue, d'autant qu'elle ne relève en aucune manière des exigences liées au processus de planification.

⁴⁵ Il n'existe aucune définition universellement acceptée du concept de « rapport qualité-prix ». Toutefois, toutes les définitions utilisées dans les audits et les évaluations renvoient à l'idée de réalisation des objectifs des projets au moindre coût, tant du point de vue des prix que des délais et de la qualité. La définition utilisée dans la section 502 du Manuel de la FAO ne tient pas entièrement compte de toutes ces considérations.

⁴⁶ À l'heure actuelle, les spécifications peuvent varier dans certaines limites, et des coefficients de pondération sont attribués aux écarts relevés à l'intérieur de ces limites. Ce mécanisme paraît bien difficile à appliquer à de nombreuses catégories d'achats d'urgence.

189. Il n'est pas rare d'avoir à lancer un nouvel appel d'offres lorsque des précisions sont apportées aux spécifications. De fait, les spécifications ne peuvent pas toujours être définies de manière très rigoureuse. Il est parfois préférable faire preuve d'une certaine souplesse, en particulier lorsque des informations plus détaillées sur les besoins observés sur le terrain s'accumulent petit à petit, comme ce peut être le cas dans le cadre d'une opération d'urgence. Dans ce contexte, les études de marché préalables aux appels d'offres sont importantes, dans la mesure où elles permettent de recueillir des informations précises sur l'état du marché et d'apporter les précisions nécessaires aux spécifications. Si le marché a fait l'objet d'études préalables adéquates, les appels d'offres publics ne peuvent qu'entraîner un accroissement des délais, sans pour autant déboucher sur un nombre accru d'offres valables conformes aux spécifications énoncées.

190. Les procédures d'achat soulèvent par ailleurs les questions suivantes:

- a) Compte tenu des carences du Système de comptabilité de terrain, les achats effectués localement ne sont pas saisis dans les dépenses. Le problème, qui sera réglé à terme, avec la mise à niveau du système, a été examiné plus haut à la section Technologies de l'information). De même, les Lettres d'accord ne sont pas systématiquement saisis dans Oracle dans la catégorie des engagements, ce qui complique sérieusement le calcul du montant total des engagements non réglés⁴⁷;
- b) La base d'information de la FAO sur les fournisseurs est insuffisante. Il faudrait établir un rapport d'exécution sur tous les achats jugés non satisfaisants (et non sur tous les achats sans distinction), qui ne sont actuellement pas intégrés à un mécanisme de notation systématique des fournisseurs, et pour lesquels il est difficile de se procurer des informations. Selon certaines sources, cette situation donnerait déjà lieu à des commandes répétées en faveur de fournisseurs pourtant peu efficaces. Si on ajoute à cela la baisse du nombre d'achats centralisés et la perte de mémoire institutionnelle qui peut en résulter au sein d'une même unité, on peut s'attendre à ce que le problème s'aggrave. L'Examen détaillé souligne d'ailleurs avec force l'importance de la question du manque d'information;
- c) Les procédures de la FAO imposent une évaluation technique et commerciale des soumissions. La Division TCE indique qu'en sa qualité de responsable budgétaire, elle effectue généralement une évaluation au regard d'impératifs opérationnels, bien que les règles opérationnelles de la FAO ne l'y obligent pas, ce qui, pourtant, devrait probablement être le cas.
- d) Lorsque des Lettres d'accord sont conclues avec des prestataires non commerciaux de services, on part généralement de l'hypothèse qu'un seul prestataire est en mesure d'assurer le service demandé (ce type de transaction a parfois donné lieu à des appels à la concurrence, mais cela reste exceptionnel). Or, cette hypothèse ne se vérifie pas dans le cas des ONG qui fournissent des services en situation d'urgence. Certes, elles sont le plus souvent les seuls prestataires capables d'intervenir; pour autant, l'absence de critères précis permettant de déterminer à quel moment, et dans quel type de situation une procédure d'appel d'offres devrait être lancée ne se justifie pas dans le cas des Lettres d'accord relatives aux opérations d'urgence, pas plus qu'elle ne se justifie dans le cas des achats commerciaux.

191. **Limites aux délégations de pouvoirs en matière d'achat:** Le tableau 14 compare les limites aux délégations de pouvoirs arrêtées en 2009 pour les passations de marché et les Lettres d'accord, et celles entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2010 pour les passations de marché (contrats commerciaux et achats). Le tableau met en lumière un certain nombre de points importants, et notamment:

⁴⁷ Dans le projet de version révisée de la section du Manuel sur les Lettres d'accord, il est proposé de saisir dans Oracle toutes les Lettres d'accord de plus de 100 000 dollars É.-U., ce qui ne changerait rien au fait que certains engagements importants ne seraient toujours pas enregistrés dans le système.

- a) les différences entre les niveaux de délégation de pouvoirs pour les contrats commerciaux et les Lettres d'accord;
- b) le niveau minimale de délégation de pouvoirs accordé au Directeur de la Division TCE pour les activités d'achat, soit 5 000 dollars É.-U. pour les achats commerciaux ou les contrats de service, alors que celui qui lui est attribué pour les Lettres d'accord peut atteindre 1 millions de dollars (sous réserve de l'accord du Sous-Directeur général chargé du Département de la coopération technique); bien que les Lettres d'accord ne répondent pas aux mêmes objectifs que les achats commerciaux, cette situation pourrait avoir des effets pervers et inciter notamment la Division TCE à recourir à des Lettres d'accord plutôt qu'à des procédures de passation de marchés, ce qui pourrait l'amener à ne plus faire appel au secteur public national, en particulier en matière de prestation de services;
- c) difficultés rencontrées pour attribuer un quelconque niveau de délégation de pouvoirs en matière d'achats aux coordonnateurs des urgences, alors qu'il en va tout autrement dans le cas des gestionnaires de projets pour lesquels le représentant de la FAO est le seul gestionnaire d'un compte d'avances temporaires⁴⁸;
- d) les différences observées dans les niveaux de délégation de pouvoirs en faveur du Siège et des bureaux décentralisés, pour des agents de classe équivalente et à responsabilités égales: les niveaux de délégation de pouvoirs du Siège sont beaucoup plus faibles en matière de passation de marchés, mais plus élevés dans le cas des Lettres d'accord.

Tableau 14: Niveaux (maximaux) de délégation de pouvoirs

	Passation de marchés (MS 502)		Lettres d'accord
	2009	Version révisée (2010)	Situation actuelle
Directeur de la Division des services administratifs (AFS), avec l'autorisation du Comité d'achats	Illimitée	Illimitée	Sans objet
Chef de l'AFSP	100 000 USD	200 000 USD	Sans objet
Possibilité de délégation maximale générale donnée par l'AFS ^{a/}		Illimitée	Sans objet
Possibilité de délégation maximale <i>ponctuelle</i> donnée par l'AFS (1 contrat)		Illimitée	Sans objet
Directeur de la Division TCE	4 000 USD	5 000 USD	200 000 USD ^{b/}
Possibilité de délégations maximales données par le Directeur de la Division TCE aux chefs de services, coordonnateurs des urgences, etc.	4 000 USD	5 000 USD	50 000 USD
Représentants régionaux	150 000 USD	200 000 USD	100 000 USD
Possibilité de délégation maximale générale donnée par les Représentants régionaux	Aucune ^{c/}	Aucune ^{c/}	Aucune ^{c/}
Possibilité de délégation maximale <i>ponctuelle</i> donnée par les Représentants régionaux (1 contrat) aux fins des opérations d'urgence menée dans les pays	Aucune ^{c/}	Aucune ^{c/}	Aucune ^{c/}
Représentants sous-régionaux dans le pays d'affectation	75 000 USD	150 000 USD	25 000 USD
Représentants de la FAO	50 000 USD	100 000 USD	25 000 USD
Possibilité de délégation maximale donnée par le Représentant de la FAO au coordonnateur des urgences (il reste à déterminer si cette option pourrait également s'appliquer si la Division TCE assure la direction des opérations d'urgence)	Aucune	50 000 USD	Aucune

a/Le Directeur de l'AFS peut déléguer des pouvoirs illimités en matière d'achats à tout fonctionnaire de l'Organisation

⁴⁸ La Note sur la décentralisation souligne que l'attribution de comptes d'avances temporaires aux coordonnateurs des urgences devrait s'effectuer avec plus de souplesse, et note par ailleurs que certains Représentants de la FAO ne souhaitent pas assumer la responsabilité des achats et de la gestion financière des opérations d'urgence. De fait, les Représentants de la FAO ne sont pas nécessairement sélectionnés en fonction de leur aptitude à gérer des budgets importants.

	Passation de marchés (MS 502)		Lettres d'accord
	2009	Version révisée (2010)	Situation actuelle
b/ Avec l'accord du Sous-Directeur général chargé du Département de la coopération technique, 1 millions d'USD			
c/ Aucune dans le cas des projets de secours d'urgence pilotés par la Division TCE			

192. **Le groupement des achats pour obtenir des volumes plus conséquents** peut présenter un intérêt particulier si la FAO veut réduire le nombre de ses transactions et gagner en importance en tant que client. Il ne faut pas pour autant surestimer les possibilités qui existent en la matière. Comme on l'a vu plus haut, la FAO achète des produits en quantités relativement modestes, tous marchés confondus, exception faite des marchés strictement locaux. Pour faciliter le groupement des achats, il faudrait planifier et programmer à plus grande échelle les achats effectués simultanément pour le compte de plusieurs projets. Il convient par ailleurs d'examiner les moyens de venir à bout de la tendance qui consiste à émettre séparément, et pour chaque source de financement (projet), des bons de commande pourtant destinés à un même fournisseur aux fins d'un même programme. Ce mode opératoire est particulièrement lourd et suppose de multiples transactions.

193. Dans nombre de cas, les organisations qui commandent en plus grandes quantités font un plus large usage des accords-cadres et des contrats que la FAO. L'Organisation achète pourtant du matériel informatique, du mobilier et des services de restauration au titre d'accords-cadres qui fixent à l'avance le prix des articles achetés et définissent les méthodes d'ajustement applicables. Cela étant, la formule des achats groupés est nécessairement réservée à des articles comme les véhicules, les transmetteurs et les ordinateurs, qui sont importants du point de vue de la logistique d'urgence mais ne comptent pas parmi les articles que la FAO fournit aux bénéficiaires. Ils ne constituent donc pas l'essentiel de ses achats.

194. Ces considérations soulèvent une autre question connexe, celle de la constitution de réserves de fournitures ou d'intrants de diverses natures aux fins d'opérations d'urgence, à l'instar du PAM, qui gère des réserves de produits alimentaires, de véhicules d'urgence et d'équipements de communication. L'UNICEF et la Croix-Rouge détiennent également des réserves d'urgence constituées notamment de fournitures médicales. Néanmoins, les besoins de la FAO en articles d'urgence sont moins importants et portent sur d'autres types d'articles. L'Organisation est notamment amenée à fournir dans certains cas des produits périssables, notamment des semences.

195. **Activités d'achat conjointes:** L'Examen détaillé note que les achats conjoints (de services, pour l'essentiel) effectués par les organisations ayant leur siège à Rome présentent des avantages considérables. Cela étant, **dans le domaine des opérations d'urgence, cette pratique offre un potentiel limité.** L'option qui consiste à effectuer des achats en commun avec d'autres organisations de la famille des Nations Unies et à utiliser des installations comme les Entrepôts de matériel destiné aux interventions humanitaires des Nations Unies de Brindisi ou de Dubaï, entre autres exemples, n'est pas aussi probante qu'il y paraît à première vue. La FAO n'achète que deux catégories d'équipements en grande quantité et en commun avec d'autres institutions des Nations Unies: des véhicules et du matériel informatique. Les véhicules peuvent être achetés à partir d'une liste commune établie par le Bureau de l'ONU pour les services d'appui aux projets (UNOPS). Or, selon l'AFSP, les prix et les délais de livraison proposés ne sont généralement pas compétitifs. Les bureaux décentralisés de la FAO peuvent néanmoins acheter les véhicules proposés sur cette liste, y compris pour des montants supérieurs aux pouvoirs qui leur ont été délégués, s'ils estiment que le prix demandé pour les véhicules figurant sur la liste de l'UNOPS est suffisamment attractif. S'agissant du matériel informatique, la FAO s'approvisionne auprès de la société Dell, avec laquelle elle a conclu en contrat.

196. Les Entrepôts des Nations Unies abritent les fournitures destinées à être expédiées. Ces fournitures sont la propriété des organisations concernées, et ne font généralement pas l'objet d'achats conjoints. Dans certains cas, les entrepôts peuvent aussi accueillir un petit nombre de véhicules et du matériel informatique, qui sont ensuite immédiatement acheminés sur le terrain en cas d'urgence. Le problème tient aux modalités de paiement de ces articles, qui doivent faire

l'objet d'un préachat. La FAO détient déjà en réserve des ordinateurs au Siège, grâce à une solution toute simple qui consiste à reculer la livraison des ordinateurs aux services du Siège qui les ont achetés. Il suffirait donc de prolonger les délais de livraison pour accroître le nombre de ces ordinateurs, dont certains pourraient être conservés à Brindisi (apparemment, les ordinateurs stockés dans les Entrepôts des Nations Unies pour les actions humanitaires sont de marque IBM, et ne sont donc pas financés par la FAO, qui est liée par contrat à la société Dell. En d'autres termes, dans le cas où surviendrait une urgence, la FAO, qui est souvent amenée, dans ce type de situation, à partager ses installations avec le PAM, serait contrainte de gérer une plate-forme informatique différente de celle qu'elle utilise d'ordinaire). On pourrait éventuellement appliquer la même stratégie de report des livraisons pour un petit nombre de véhicules, ce qui ne concernerait toutefois que les lieux d'affectation hors siège, puisque la FAO n'achète pas de véhicules pour le Siège. Néanmoins, cette solution ne serait sans doute pas très pratique. Apparemment, le PAM a déjà autorisé la FAO à acheter ou à louer des véhicules en sa possession, étant entendu qu'il doit en toute circonstance donner la priorité à ses propres interventions.

197. La FAO s'appuie déjà sur le PAM à des fins logistiques au titre d'un accord-cadre de coopération logistique. Toutefois, on ne sait pas très bien si ces modalités de travail ont effectivement été intégrées aux Manuels administratifs des deux organisations.

198. **L'établissement de rapports sur la transparence et la conformité des procédures d'achat** est un élément essentiel à l'instauration d'un climat de confiance entre la FAO et les prestataires de services, les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires. Outre le renforcement des capacités institutionnelles, l'Examen détaillé insiste sur le nécessaire renforcement des dispositifs de suivi et de vérification de la conformité des procédures d'achat, qui doit s'accompagner d'une décentralisation accrue des activités d'achat. Il n'est pas de règle, en l'état actuel des choses, de publier la liste des fournisseurs de tous les achats d'un volume supérieur à un niveau donné, pas plus que celle des soumissionnaires ayant remporté les appels d'offres. Pourtant, c'est ce qui a été fait en Iraq, sans que cela pose le moindre problème. La Commission de l'Union européenne a également adopté cette pratique pour les marchés d'une valeur supérieure à 100 000 USD. La FAO ne communique aucune information publique concernant ses fournisseurs, et il n'existe actuellement aucun dispositif de notation systématique des performances des fournisseurs.

199. La conformité des transactions a déjà fait l'objet de mesures de contrôle au sein de l'AFSP, de même que d'audits et d'inspections internes et externes. L'Organisation s'oriente maintenant dans une voie qui privilégie les contrôles a posteriori et les audits et inspections axés sur l'évaluation des risques. L'Organisation continue cependant de mettre l'accent sur le respect des règles, indépendamment de la question du risque de fraude, de collusion ou de l'incapacité à obtenir un bon rapport qualité-prix. L'AFSP et la Division TCE ont observé à cet égard que les recommandations formulées à l'issue des audits et des évaluations varient selon les auteurs et le mandat qui leur a été confié: ainsi, certains d'entre eux mettent l'accent sur l'efficacité et le rapport qualité-prix tandis que d'autres insistent sur la stricte application des règles en vigueur.

Rationalisation et renforcement des capacités institutionnelles internes de la FAO

200. L'Examen détaillé souligné la nécessité de renforcer le volet « conseil » de la procédure d'achat et d'apporter aux systèmes d'analyse et d'information relatifs aux achats les améliorations connexes qui s'imposent. Le rapport approuve le transfert de la plupart des activités de traitement des opérations au Centre des services communs et plaide en faveur d'une décentralisation accrue qui permettrait aux personnes responsables des achats de disposer de compétences et de pouvoirs plus importants. Les réponses au questionnaire ont mis en évidence la nécessité de dispenser au personnel de terrain une formation aux procédures d'achat. Les rapports des audits et des évaluations et les rapports de gestion insistent d'ailleurs fréquemment sur l'importance de cette démarche. L'Examen détaillé va jusqu'à recommander d'évaluer et de certifier les compétences du personnel en matière d'achat.

201. Avec la décentralisation accrue et le transfert au Centre des services communs des données du système Oracle relatives aux bons de commande de terrain, le Service des achats, dont le rôle jusqu'à présent a consisté principalement à traiter et à vérifier les transactions, a été amené à appuyer directement les activités d'achat, notamment en ce qui concerne l'élaboration des politiques s'y rapportant. L'AFSP effectue désormais tous les achats du Siège et les achats de terrain d'un montant supérieur au niveau des délégations de pouvoirs autorisées; c'est également lui qui traite toutes les demandes d'achat provenant des bureaux hors siège, dans les limites convenues. Le Service des achats estime à cet égard que si son rôle dans ce domaine venait à être édulcoré, son aptitude à élaborer des politiques s'en trouverait réduite, ce qui n'est pas exclu s'il consacre effectivement une grande partie de son temps à appuyer d'autres services ou qu'il soit associé à des opérations de grande ampleur. À l'heure actuelle (novembre 2009), le Service compte 24 agents des services généraux⁴⁹, cinq cadres professionnels et un cadre de niveau D1⁵⁰. Quatre consultants effectuent des tâches de cadres, et une petite équipe de consultants travaille à la mise en place d'un projet de gestion des fournisseurs. Apparemment, pour que le Service des achats puisse jouer un rôle accru à l'appui d'autres services bénéficiant d'une délégation de pouvoirs, il faudrait rééquilibrer ses effectifs en faveur des cadres professionnels, étant entendu que les agents de première classe, au même titre que des cadres débutants, peuvent remplir des fonctions importantes en matière de formation et d'évaluation commerciale.

202. Outre les capacités mises en place dans les bureaux régionaux et sous-régionaux, des unités administratives exerçant des pouvoirs plus importants et employant des cadres professionnels internationaux ont été créées dans le cadre des importantes opérations d'urgence menées en Iraq, au Soudan et en République démocratique du Congo. D'autres bureaux se sont vu attribuer de manière sélective des niveaux de délégation de pouvoirs supérieurs en matière d'achats. Les transactions dont ils ont la charge demeurent malgré tout sous la supervision du Service des achats, qui continue à examiner les dossiers d'appels d'offres, ce qui constitue une étape supplémentaire dans le déroulement des transactions. L'Examen détaillé a recensé 44 pays⁵¹ dans lesquels le montant total de l'activité d'achat s'élevait à plus de 0,5 million de dollars É.-U. par an au cours de la période 2006-2008. Le Rapport note par ailleurs que, dans 52 pour cent de ces pays, le personnel de la FAO justifie de compétences adéquates en matière d'achat, mais relève des carences d'importance variable dans les 48 pour cent restants (les auteurs du Rapport soulignent toutefois qu'ils ont travaillé sur la base de descriptifs de fonctions qui ne tenaient pas compte des compétences réelles du personnel ou des ressources humaines disponibles hors personnel).

7.3 Activités d'achat et opérations d'urgence: Conclusions et recommandations

203. Pour améliorer la planification et la préparation des activités de passation des marchés dans le cadre des opérations d'urgence, il convient de mettre l'accent sur les améliorations à apporter aux procédures d'achat et sur les questions actuellement couvertes par les Lettres d'accord (les contrats de services commerciaux de grande ampleur occupent actuellement une place relativement négligeable dans le cadre des opérations d'urgence. En revanche, les contrats de services pourraient gagner en importance du point de vue de la fourniture de services de soutien technique en situation de crise).

204. **Recommandation 7.1. La préparation des activités d'achat et le respect des délais de livraison sont probablement les principaux domaines dans lesquels des améliorations s'imposent:** les options proposées ci-dessous devraient permettre de réduire les délais de livraison et pourraient, si elles sont associées aux mesures proposées dans d'autres sections du présent Rapport, avoir un impact considérable. Toutefois, il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce que la

⁴⁹ Dont deux agents temporaires.

⁵⁰ Un poste P1 est actuellement vacant.

⁵¹ Outre l'Iraq, le Soudan et la République démocratique du Congo.

durée totale de la procédure de passation des marchés puisse être réduite de manière radicale à brève échéance:

- a) **La planification de la préparation des activités d'achat doit s'effectuer au niveau des programmes et non plus des projets;** par ailleurs, il devrait y avoir, pour chaque opération d'urgence de grande ampleur, comme cela se pratique déjà dans certains cas, un plan d'achat initial pour l'ensemble du programme, qui pourrait être actualisé de manière officielle tous les ans. Ce plan initial ferait notamment état des résultats d'études de marché sur les fournisseurs locaux potentiels et des décisions relatives à la méthode d'achat retenue (foire aux semences ou achat direct de semences, par exemple);
- b) **Des spécialistes des procédures d'achat et de passation de marchés doivent être associés aux activités de planification initiales et continues** des grands programmes d'intervention d'urgence. Les missions d'achat auxquels ont pris part des experts des achats ont fortement contribué à accélérer les activités initiales;
- c) **La FAO ne doit pas s'engager dans des démarches visant à combler les besoins jusqu'à la récolte suivante, dans la mesure où elle est pratiquement assurée d'échouer dans cette tentative,** comme le démontrent de nombreuses évaluations. L'Organisation devrait plutôt préparer soigneusement ses opérations en prévision de la saison des récoltes pendant laquelle elle sera en mesure d'intervenir, et qui devrait normalement être celle pour laquelle la plantation doit intervenir au moins cinq mois plus tard. Cette approche, loin de réduire à néant les efforts de la FAO, lui permettrait au contraire d'agir de manière plus vigoureuse en aidant durablement les ménages qui luttent pour reconstruire leurs moyens d'existence. Dans ce contexte, l'accent mis dans l'Examen détaillé sur le réalisme dont il convient de faire preuve en matière de planification des achats prend tout son sens. Par ailleurs, comme on l'a souligné plus haut, l'aide de la FAO vise pour l'essentiel à faire face à des crises « prolongées » ou à des sécheresses prévisibles, et dans ce type de situation, la planification anticipée des achats est tout à fait envisageable;
- d) **Lorsque les livraisons sont assorties de calendrier précis** (notamment lorsque l'objectif est de livrer l'aide à temps pour la récolte suivante ou de lancer des campagnes de lutte contre des organismes nuisibles ou des maladies), **il faudrait recourir plus souvent à la pratique qui consiste à établir des contrats séparés avec plusieurs fournisseurs** (si cette démarche est susceptible de limiter les possibilités d'achats groupés, elle peut aussi réduire le risque qu'aucun des biens commandés ne soit livré à temps).

205. **Recommandation 7.2. Achats groupés:** Les activités d'achats doivent être gérées à l'échelle de programmes entiers, et non des projets, conformément à la pratique qui tend actuellement à se généraliser. À cet égard, il conviendrait d'examiner les options suivantes:

- a) Ouvrir des comptes communs de fonds fiduciaires pour l'achat des intrants destinés aux programmes ou de catégories d'intrants comme les engrais et les équipements. Le principe serait le suivant: les achats seraient effectués par un service commun (pool) au titre du compte commun, et les projets individuels rachèteraient ensuite au service commun les biens ou équipements dont ils ont besoin. Si le prix payé par les projets est majoré d'une petite marge, les frais de gestion et les risques seront couverts, et on pourra ainsi, le cas échéant, constituer des réserves (voir plus

⁵² Il ressort de l'Examen détaillé que la complexité d'une procédure d'achat et la nécessité de recourir à des spécialistes justifiant de compétences précises dépendent principalement de la nature des articles achetés plutôt que du type d'opération considéré: globalement, les opérations d'urgence se classent dans la moyenne du point de vue des compétences spécialisées requises (voir la figure 2.18 et les paragraphes précédents du rapport final).

haut la section consacrée à l'ouverture de comptes communs).

- b) Au titre du plan d'achat, élargir le dispositif d'appel d'offres anticipé et élaborer des accords-cadres qui permettraient à un ou à plusieurs soumissionnaires d'être présélectionné(s), mais permettrait aussi de modifier et de finaliser par la suite les commandes, sans préjudice des termes de l'accord-cadre (il faudrait pour cela amender le Manuel de la FAO de manière à conférer à cette procédure un caractère normal et non exceptionnel). Les accords-cadres pourraient s'avérer particulièrement utiles sur les marchés locaux où la FAO se procure des produits comme des semences et sur les marchés internationaux sur lesquels elle achète des articles comme des vaccins vétérinaires de qualité avérée. Ouvrir des comptes communs de fonds fiduciaires pour l'achat des intrants destinés aux programmes ou de catégories d'intrants comme les engrais et les équipements. Le principe serait le suivant: les achats seraient effectués par un service commun (pool) au titre du compte commun, et les projets individuels rachèteraient ensuite au service commun les biens ou équipements dont ils ont besoin. Si le prix payé par les projets est majoré d'une petite marge, les frais de gestion et les risques seront couverts, et on pourra ainsi, le cas échéant, constituer des réserves (voir plus haut la section consacrée à l'ouverture de comptes communs).
- c) Au titre du plan d'achat, élargir le dispositif d'appel d'offres anticipé et élaborer des accords-cadres qui permettraient à un ou à plusieurs soumissionnaires d'être présélectionné(s), mais permettrait aussi de modifier et de finaliser par la suite les commandes, sans préjudice des termes de l'accord-cadre (il faudrait pour cela amender le Manuel de la FAO de manière à conférer à cette procédure un caractère normal et non exceptionnel). Les accords-cadres pourraient s'avérer particulièrement utiles sur les marchés locaux où la FAO se procure des produits comme des semences et sur les marchés internationaux sur lesquels elle achète des articles comme des vaccins vétérinaires de qualité avérée.

206. **Recommandation 7.3. Pour obtenir un meilleur rapport qualité-prix:**

- a) **la planification prospective et les études de marché** doivent jouer un rôle plus important dans la finalisation des invitations à soumissionner;
- b) il convient de rééquilibrer les critères utilisés pour déterminer le rapport qualité-prix des biens, **en mettant moins l'accent sur le prix**, qui constitue à l'heure actuelle 80 % du coefficient de pondération appliqué aux critères d'évaluation:
 - i) il faut faire preuve de plus de souplesse afin de mieux répondre aux besoins découlant de l'évolution de la situation sur le terrain;
 - ii) il importe de reconnaître que les spécifications ne peuvent pas toujours être définies de manière très rigoureuse avant la publication de l'invitation à soumissionner, ce qui impose parfois de faire preuve de discernement, tant du point de vue technique qu'opérationnel;
 - iii) il faut tenir compte de la nécessité d'accorder plus de poids aux informations relatives à la fiabilité des fournisseurs;
 - iv) il faut accorder la préférence, avec tout le degré de souplesse requise, aux fournisseurs nationaux plutôt qu'internationaux;
- c) les informations relatives aux **performances passées des fournisseurs** doivent être dûment consignées et intégrées aux critères déclarés applicables aux appels d'offres et à l'évaluation des soumissions (les fournisseurs doivent être informés des critères utilisés pour évaluer leur fiabilité);
- d) l'évaluation formelle des critères opérationnels doit faire partie intégrante de l'évaluation globale du rapport qualité-prix, au même titre que l'évaluation technique et commerciale;
- e) il faut veiller à **améliorer la transparence** dans le cadre défini ci-dessus: la FAO pourrait notamment publier des informations sur toutes les activités d'achat d'un

montant supérieur à une valeur minimale précise.

207. **Recommandation 7.4. Les capacités institutionnelles de la FAO en matière d'achats** doivent être globalement renforcées, conformément aux propositions énoncées dans l'Examen détaillé.

- a) Dans le contexte des opérations d'urgence, il convient de porter une attention particulière aux aspects suivants:
 - i) élaborer et appuyer des mécanismes de planification et de préparation des achats;
 - ii) fournir un soutien en matière d'information;
 - iii) fournir un soutien direct et mettre en place un dispositif d'assurance des compétences dans les bureaux décentralisés. Il peut s'agir notamment de réaliser des évaluations formelles des compétences en matière d'achats, en faisant appel, pour simplifier les choses du point de vue logistique, à des agents du Service des achats en poste dans certaines sous-régions. Les bureaux nationaux doivent bénéficier en priorité des actions de renforcement des capacités en matière d'achat, de gestion des ressources humaines, etc. Ce faisant, il convient de tenir compte de l'intégralité du portefeuille national de projets de l'Organisation, et pas seulement du programme d'urgence (comme on l'a vu plus haut).
 - iv) remettre à niveau le matériel informatique des bureaux décentralisés (voir plus haut);
 - v) **assurer un suivi efficace et procéder à des inspections en matière de risques**, en mettant l'accent sur le risque de fraude et de collusion et sur les risques liés à l'impossibilité d'obtenir un bon rapport qualité-prix, plutôt que sur la stricte application des règles; il faut aussi déterminer dans quelle mesure la vérification régulière des systèmes informatiques peut faciliter le suivi des risques;
- b) lors de l'élaboration des modalités institutionnelles, **il convient d'éviter de mêler les activités de soutien et de contrôle ou de contrôle et d'achat**, dans la mesure où cela pourrait susciter la méfiance des unités opérationnelles, entraîner des conflits d'intérêt potentiels et, éventuellement, conduire à négliger les fonctions de contrôle. Il importe de bien faire la différence entre ces différentes fonctions pour favoriser la transition psychologique vers une culture de service, ce qui suppose d'établir une distinction entre les différentes attributions du Service des achats;
- c) **Délégation:** Le présent rapport n'a pas pour objet de définir les niveaux de délégation de pouvoirs appropriés. S'il est un fait que les niveaux de délégation en vigueur au 1^{er} janvier 2010 dépassent peut-être les capacités et les compétences de certains bureaux décentralisés, d'autres bureaux semblent tout à fait à même de gérer des niveaux de délégation plus élevés:
 - i) **On pourrait relever le niveau des délégations de pouvoirs en faveur de la Division TCE**, compte tenu de la nature particulière des situations d'urgence et des fonctions et capacités opérationnelles de la Division, plutôt que de lui imposer des limites de dépenses identiques à celles d'autres unités du Siège astreintes à des plafonds de dépenses très faibles en matière de passation de marchés. On pourrait ainsi éliminer les effets pervers des mesures visant à encourager la Division à utiliser des Lettres d'accord pour lesquelles elle bénéficie de niveaux de délégation plus élevés et qui lui permettent d'agir rapidement, au détriment des procédures de passation de marchés pour lesquelles ses pouvoirs sont limités à 5 000 dollars en l'absence de délégation expresse de la Division des services administratifs. Au lieu d'accroître les risques, comme on semble le croire, cette solution contribuerait à n'en pas douter à responsabiliser la Division TCE. Ces pouvoirs accrus pourraient notamment s'accompagner de la création d'un

- poste de chargé des achats travaillant sous le contrôle de la Division des services administratifs et chargé d'appuyer directement les activités de la Division TCE;
- ii) Si, comme cela est envisagé, la Division TCE décentralise une partie de ses fonctions en affectant **certains chargés de projet sur le terrain, ces derniers pourraient suivre une formation supplémentaire et obtenir une certification attestant de leurs compétences en matière d'achat**. Ils pourraient alors se voir déléguer des pouvoirs en matière d'achat, conformément à la pratique suivie dans le cadre des rares opérations de très grande ampleur pour lesquelles un chargé des achats est affecté sur le terrain. La séparation des pouvoirs serait maintenue, puisque ni le chargé de projet de la Division TCE ni son Directeur ne serait à l'origine de la demande d'achat. D'autres garanties pourraient être mises en place: il pourrait s'agir, par exemple, d'exiger que des documents retraçant les procédures suivies soient établis devant témoins;
- iii) S'agissant des capacités, y compris en matière d'appui aux systèmes informatiques des bureaux hors siège, il importe de faire des distinctions plus nettes entre les différents lieux d'affectation:
- comme on l'a vu dans le contexte de la décentralisation, la Division TCE et le Service des achats pourraient déléguer davantage de pouvoirs à des bureaux de terrain dans lesquels aucun chargé des achats ou chargé de projet n'est en poste. Le niveau de la délégation de pouvoirs dépendrait alors des capacités du bureau du Représentant de la FAO et du bureau de coordination des urgences, et non des capacités du seul Représentant de la FAO lui-même;
 - Il se peut que la limite d'achat de 100 000 USD soit supérieure aux capacités de certains bureaux de terrain; il faudra dans ce cas la réviser à la baisse;
 - Les achats peuvent être répartis en deux catégories en fonction de leur complexité. À titre d'exemple, les engrais sont des produits relativement peu complexes, ce qui n'est pas le cas des équipements informatiques. En conséquence, le niveau de délégation de pouvoirs peut-être plus élevés dans le cas des articles non complexes⁵²;
 - la séparation des responsabilités est difficilement envisageable dans certains lieux d'affectation, en particulier lorsque les effectifs sont limités. Les bureaux qui ont peu de personnel et ceux dans lesquels des audits récents ont mis en évidence un certain nombre de problèmes pourraient se voir demander de saisir toutes leurs transactions dans le système Oracle du Siège de l'Organisation ou du bureau régional de Budapest, qui exerceront une fonction de contrôle.
- d) La limite globale de 25 000 USD appliquée à l'heure actuelle sur le terrain pour les Lettres d'accord demeure insuffisante. De manière générale, **les niveaux de délégation devraient être les mêmes pour les Lettres d'accord et les passations de marchés**, à moins que de nouvelles modalités d'achat ne soit arrêtées pour le secteur privé national (voir ci-dessous).

VIII. Œuvrer au renforcement durable des capacités et des moyens institutionnels en matière de passation de marché dans et pour les pays en développement

8.1 Les enjeux

208. Comme on l'a souligné au chapitre précédent, les organismes d'aide bilatérale, les institutions financières internationales et les organisations du système des Nations Unies membres du Groupe des Nations Unies pour le développement se sont engagées, aux termes des Déclarations de Paris et d'Accra, à renforcer les capacités des pays en développement en matière d'achats. Par ailleurs, le Résultat organisationnel I-3 de l'Objectif stratégique I de la FAO est défini comme suit: « Les pays et leurs partenaires ont amélioré la transition et les liens entre les situations d'urgence, le relèvement et le développement ».

209. Il est difficile d'appuyer le développement du secteur privé national pour que les entreprises locales puissent compter parmi les fournisseurs de la FAO, dans la mesure où les entreprises concernées sont le plus souvent fragiles et de petite taille. En règle générale, les entrepreneurs locaux ne disposent pas de fonds de roulement suffisants et ne sont pas toujours en mesure d'obtenir les lettres de crédit qui sont souvent indispensables pour leur permettre d'importer des biens. Les délais de livraison et l'assurance de la qualité, entre autres problèmes, peuvent aussi soulever des difficultés. Or, la question des délais revêt une importance majeure, en particulier en situation de crise. En Afrique, dans les zones rurales exposées au risque de sécheresse ou de guerre civile, l'activité économique ne suffit pas pendant les années normales pour appuyer la mise en place d'un réseau classique de distribution commerciale de fournitures agricoles. Cela étant, on a parfois tendance à exagérer ces difficultés, et la situation est en fait très différente dans une bonne partie de l'Asie, du Proche-Orient et de la région Amérique latine et Caraïbes de ce qu'elle est dans certaines régions d'Afrique.

210. Les activités d'achat et de distribution de la FAO sont par ailleurs susceptibles de perturber, voire de compromettre le développement de certains marchés locaux naissants. Si elle a rarement été examinée dans le cadre des exercices d'évaluation et de planification des besoins en matière d'achats, cette question a été soulevée par l'unité technique responsable de la production animale (qu'il convient de distinguer de celle chargée de la santé animale), qui observe que, du point de vue de la production et des marchés, la meilleure solution consiste parfois à rien faire après une période de crise. De même, l'évaluation en temps réel des interventions d'urgence engagées par la FAO au lendemain du tsunami a mis en évidence l'importance du renforcement de la totalité de la chaîne de valeur, et pas seulement de la composante production⁵³.

211. Les Lettres d'accord de la FAO servent à obtenir les services d'ONG et d'organismes publics nationaux. Dans certains cas, elles ont aussi pour objet de promouvoir le renforcement durable des capacités nationales en matière de services. Lorsque des foires aux semences sont organisées ou que des semences sont achetées à des fournisseurs nationaux (qu'ils soient privés ou publics), les capacités nationales s'en trouvent renforcées, et il en va de même lorsque les contrats sont conclus avec des constructeurs de bateaux ou d'autres entrepreneurs locaux. Certains projets ont également été conçus de manière à promouvoir la production de semences ou le développement du secteur de la chaudronnerie, par exemple. Cela étant, il n'existe pas à la FAO de mécanismes permettant à l'Organisation de mettre directement en œuvre des programmes de distribution de bons alimentaires ou d'utiliser des bons d'achat dans le cadre de ses activités. La FAO a donc dû faire appel à des intermédiaires, le plus souvent au titre de Lettres d'accord. Les constructeurs de bateaux, les ouvriers qui participent aux travaux d'amélioration agricole et d'autres artisans sont parfois payés avec les fonds normalement réservés au recrutement de main-

⁵³ Évaluation en temps réel des opérations d'urgence et de relèvement mises en œuvre par la FAO à la suite du séisme et du tsunami dans l'océan Indien PC 97/4b, mai 2007

d'œuvre occasionnelle, et peuvent ainsi percevoir une rémunération en liquide en échange de leur travail et des matériaux qu'ils fournissent. En effet, la FAO ne peut conclure de contrat avec des entreprises non enregistrées; or nombre de ces petites entreprises artisanales ne sont pas inscrites au registre du commerce.

212. Les activités d'achats strictement commerciales (section 502 du Manuel de la FAO) ne peuvent pas être assorties d'objectifs exagérément ambitieux en matière de renforcement des capacités, en particulier lorsque la nécessité de livrer rapidement les commandes et la question du coût des achats l'emportent sur toute autre considération, et notamment sur la question du renforcement durable des capacités, comme c'est souvent le cas en situation de crise. La version révisée de la section 502 du Manuel de la FAO définit le développement du secteur privé local comme un objectif à part entière, mais ne propose aucune solution particulière pour y parvenir. C'est pourquoi il est proposé ci-dessous, plutôt que de tenter d'adapter des procédures commerciales d'achat à un objectif pour lequel elles n'ont pas été conçues à l'origine, d'élaborer de nouvelles modalités qui permettront à la FAO, lorsque les circonstances s'y prêtent, d'appuyer et non de compromettre le développement durable des capacités nationales, tout en répondant aux besoins propres aux situations d'urgence. Cela étant, comme le préconise une des recommandations présentées au précédent chapitre, la nécessité d'accorder la préférence aux entreprises nationales et régionales du secteur privé doit compter parmi les critères d'évaluation des soumissions.

8.2 Renforcement durable des capacités nationales en matière d'achats: mesures envisageables

Mesures immédiates

213. Recommandation 8.1. Politiques: Il faut engager d'urgence des activités normatives pour permettre à la FAO de contribuer davantage au renforcement du processus national de développement dans le cadre de ses opérations d'achat. La FAO applique une politique très claire qui vise à appuyer le développement des ONG tout en obtenant un service au titre de Lettres d'accord. Il faut mettre en œuvre une politique et des priorités tout aussi claires en faveur des petites et moyennes entreprises nationales. Toutefois, il n'existe pour le moment aucun instrument permettant de renforcer la capacité du secteur privé national à fournir durablement des services aux agriculteurs et aux pêcheurs. Par ailleurs, aucune analyse visant à déterminer à partir de quel moment l'intervention de la FAO est susceptible de perturber ou de compromettre le développement durable des marchés nationaux (et des secteurs du transport, de l'entreposage, de la construction de bateaux et de la fourniture d'intrants au niveau local) n'a encore été réalisée. En conséquence:

- a) **Il convient d'élaborer une politique et un nouvel instrument (section du Manuel de la FAO) visant à permettre à la FAO d'acheter, avec le toute la souplesse requise, des biens et des services auprès de petites et moyennes entreprises privées nationales, et assortis d'un sous-objectif** axé sur le renforcement des capacités nationales requises pour mettre à la disposition des agriculteurs et des pêcheurs des services durables. À défaut, on pourrait étendre le champ d'application des Lettres d'accord afin d'y intégrer cet objectif. Cette dernière option serait peut-être préférable, dans la mesure où les ONG ou le secteur commercial local, seraient alors mieux à même de répondre aux attentes de la FAO avec plus de souplesse que ce n'est actuellement le cas. Comme pour les Lettres d'accord, la mise en concurrence des soumissionnaires ne serait pas systématiquement requise, mais devrait néanmoins intervenir, dans toute la mesure possible, dans le processus de sélection des adjudicataires. Cette nouvelle section du manuel doit comporter les éléments suivants:

- i) des dispositions adéquates applicables aux avances⁵⁴;
 - ii) des dispositions relatives à l'attribution de marchés à des entreprises dont l'entité légale est une personne physique et non une société;
 - iii) des procédures permettant à la FAO d'informer les banques des soumissionnaires sélectionnés du résultat de la procédure d'appel d'offres, de sorte que les adjudicataires des marchés attribués par la FAO puissent accéder plus facilement au crédit, etc.;
- b) **Un nouvel instrument (section du Manuel) doit être élaboré afin de permettre à la FAO de mettre en œuvre** sans avoir à passer par un intermédiaire comme c'est actuellement le cas, **des programmes de distribution de bons d'achat** permettant aux bénéficiaires d'acheter directement des intrants agricoles.

Mesures à plus long terme

214. **Recommandation 8.2.** À plus long terme, la FAO pourrait envisager de mettre sur pied d'autres services de nature à améliorer les procédures d'achat dans les pays en développement. Ces services devraient être considérés comme des services de développement, et non comme des charges administratives, et se voir allouer des fonds en conséquence:

- a) La FAO pourrait examiner l'option consistant à désigner, dans des zones aux prises avec des situations de crise prolongées, des entreprises locales qui seraient chargées d'effectuer des achats pour l'ensemble de la sous-région ou du pays concerné, au nom de l'Organisation. Cette approche favoriserait la continuité institutionnelle et permettrait d'effectuer des achats hors siège avec plus de souplesse. De plus, si elle s'appuie sur un contrat et une politique clairement définis, elle pourrait contribuer à renforcer, et non à réduire la transparence des opérations, tout en favorisant l'émergence de sociétés commerciales sous-régionale et le renforcement des compétences nationales;
- b) L'OMS fournit des services aux pays en développement et à d'autres bailleurs de fonds qui souhaitent effectuer certains achats. Elle a notamment facilité les négociations sur le prix des médicaments à la charge des pays en développement, et propose par ailleurs, par le biais de son catalogue électronique WebBuy, des trousseaux de diagnostic et d'autres produits à des prix prénégociés⁵⁵. Ce système d'achat électronique, outre qu'il constitue un service pour les pays en développement, contribue également à générer de gros volumes de commandes, ce qui donne à l'OMS une marge de manœuvre suffisante pour négocier, tant en matière de prix que de disponibilité (jusqu'alors, l'OMS n'était pas le principal acheteur sur la plupart de ces marchés). La FAO pourrait en un premier temps proposer des services similaires pour l'achat de certaines fournitures vétérinaires.
- c) La FAO, en sa qualité de coordinatrice et de chef de file des opérations d'urgence, pourrait envisager de créer un **service d'achat des principaux intrants agricoles**⁵⁶ que les pays en développement et d'autres bailleurs d'aide doivent acheter en quantités importantes sur les marchés internationaux. Cette solution aurait pour autre avantage de créer du volume, ce qui permettrait à la FAO de négocier des prix plus intéressants. Ce type d'initiative pourrait porter sur:

⁵⁴ Conformément à la version révisée de la Section 502 du Manuel de la FAO, de petites avances sont envisageables à titre exceptionnel. Le décaissement d'avances est une pratique courante dans le cas des Lettres d'accord.

⁵⁵ À l'origine, l'OMS avait pour objectif de mettre à la disposition des États Membres des tests de dépistage du VIH abordables et de bonne qualité. Elle fournit maintenant des tests de dépistage du paludisme, de l'hépatite B et de l'hépatite C, de même que des consommables et des équipements de laboratoire d'utilisation courante. En 2007, l'OMS a acheté 13 millions de pièces pour le compte de 45 États Membres, dont une majorité de pays à faible revenu. Ces tests, à l'instar d'autres articles, sont disponibles sur le catalogue en ligne WebBuy de l'OMS.

⁵⁶ Il faudra examiner les modalités opératoires d'un tel service. On pourrait notamment s'inspirer de l'exemple du Catalogue électronique WebBuy de l'OMS, qui permet de sélectionner et d'acheter des articles à partir d'une liste. Toutefois, un produit comme l'engrais exigerait probablement l'élaboration d'un accord-cadre.

- i) l'achat local de semences sur certains marchés sous-régionaux et nationaux et la conclusion d'un accord sur les procédures à suivre, qui présenterait une importance particulière pour les autres bailleurs, les ONG, etc.;
- ii) l'achat d'engrais sur les marchés internationaux: ce type de service pourrait présenter un intérêt considérable pour les pays les plus petits et les plus pauvres qui ne disposent pas de mécanismes bien établis d'importation d'engrais. La Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales sont les principaux bailleurs de fonds qui financent l'achat d'engrais à l'échelle internationale, et doivent donc à ce titre être associées à toutes les discussions qui pourraient porter sur cette question, au même titre que la Commission de l'Union européenne et de grandes organisations bilatérales. Il s'agirait d'un projet de grande ampleur à caractère prioritaire qui devrait se voir allouer des ressources adéquates. Il serait primordial d'acheter les engrais en quantités suffisamment importantes; or, comme l'a souligné précédemment, la FAO est un acheteur relativement modeste. Le transport d'engrais en vrac s'effectue le plus souvent par voie maritime, à raison d'au moins 30 000 tonnes par cargaison (soit l'équivalent d'au minimum 30 millions d'USD d'engrais en prix courants). L'engrais doit aussi être conditionné dans des sacs en plastique qui le protègent de l'humidité et qui doivent être de capacité adéquate pour en faciliter la manutention (50 kilos au maximum). Certains navires sont équipés d'installation de conditionnement à bord. Cela étant, il est préférable, s'il n'y a pas de risque d'immobilisation excessive du navire, de conditionner les engrais au port une fois la cargaison débarquée, ce qui n'est pas toujours possible. Un rapport établi par la Division TCE et le Service des achats examine l'option qui consisterait à conclure un accord de service avec de grandes sociétés de transport maritime possédant des installations de manutention et de conditionnement au port dans les pays en développement. Toutefois, cette possibilité ne serait envisageable qu'à condition que les engrais soient transportés en grosses quantités.