

Septembre 2012

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

COMITÉ DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

Quatre-vingt-quinzième session

Rome, 8-11 octobre 2012

**EXAMEN DES ORGANES STATUTAIRES RELEVANT DE
L'ARTICLE XIV EN VUE DE LEUR PERMETTRE D'EXERCER UNE
PLUS GRANDE AUTORITÉ FINANCIÈRE ET ADMINISTRATIVE
TOUT EN RESTANT DANS LE CADRE DE LA FAO**

I. CONTEXTE

A. Introduction

1. Le Plan d'action immédiate (PAI) pour le renouveau de la FAO (2009-2011) priait la Direction, le Conseil et la Conférence de « réaliser une étude en vue d'apporter les modifications nécessaires pour permettre aux organes statutaires qui le souhaitent d'exercer une autorité financière et administrative et de mobiliser des financements supplémentaires auprès de leurs membres, tout en demeurant dans le cadre de la FAO et en continuant à lui adresser des rapports » (action 2.69).

2. À sa quatre-vingt-huitième session, tenue du 23 au 25 septembre 2009, le Conseil été saisi d'un document relatif à l'« examen préliminaire des organes statutaires en vue de leur permettre d'exercer une plus grande autorité financière et administrative tout en restant dans le cadre de la FAO »¹. À sa cent trente-septième session en septembre et octobre 2009, après avoir noté le travail accompli par le CQCJ, le Conseil s'est félicité du caractère exhaustif de l'examen préliminaire et a souligné que sa mise en œuvre devrait être considérée comme un processus continu à poursuivre sur plusieurs années. Le Conseil a invité le Secrétariat à prendre des mesures dans les domaines relevant des pouvoirs dont il était investi et à consulter les organes directeurs compétents au sujet des questions qui devraient être examinées par les Membres. Le Conseil a souscrit à la recommandation selon laquelle, dans le cadre de ce

¹ CCLM 88/3 et CL 137/5.

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 internet, à l'adresse www.fao.org.

processus, les membres des organes statutaires concernés, et plus particulièrement ceux des organes relevant de l'Article XIV, devraient être invités à communiquer leurs vues au sujet des questions traitées dans l'examen préliminaire².

3. Deux ans plus tard, la question a été de nouveau présentée au Comité du Programme, au Comité financier et au CQCJ. S'il a été reconnu de manière générale que les questions liées aux opérations de ces organes étaient importantes et méritaient une attention particulière, les trois comités n'ont pas abordé le problème sous le même angle. Le Comité du Programme, à sa session d'octobre 2011, a examiné un court document fondé sur l'examen préliminaire, parallèlement à la suite donnée à l'évaluation des activités de la FAO concernant les instruments internationaux. Le Comité a noté la nature variée et complexe des questions traitées et a fait observer qu'il s'agissait soit de questions d'ordre administratif ou financier, soit de problèmes de fond. S'agissant des questions administratives, le Comité a demandé qu'aucun effort ne soit épargné pour les résoudre. Le Comité a invité le Secrétariat à accélérer, de manière active et pragmatique, les consultations requises pour la mise en œuvre de l'action 2.69 du PAI. Le Comité a également reconnu l'hétérogénéité des situations rencontrées parmi les organes statutaires considérés dans l'examen préliminaire, et il a recommandé de tenir compte de leurs spécificités³.

4. En mars 2012, le CQCJ a noté l'hétérogénéité des situations rencontrées parmi les organismes établis au titre de l'Article XIV de l'Acte constitutif. En ce qui concerne les questions administratives, institutionnelles et financières, le CQCJ a demandé qu'à partir du questionnaire envoyé aux représentants permanents et de l'abondante documentation déjà fournie en 2009, le Secrétariat récapitule les questions restant à résoudre, afin que le Comité puisse les examiner à sa session de l'automne 2012. « *En tant que principe général, le CQCJ a estimé qu'il était possible d'envisager de déléguer un plus grand pouvoir administratif et financier aux organes relevant de l'Article XIV, conformément à l'action 2.69 du PAI, à condition toutefois de mettre en place des mécanismes efficaces en matière d'obligation redditionnelle et de contrôles internes. Le CQCJ fournirait des indications à cet égard à la lumière de considérations juridiques portant notamment sur la diversité des organes relevant de l'Article XIV et sur leurs besoins fonctionnels spécifiques.* »⁴.

5. En mai 2012, la situation relative à l'examen des organes relevant de l'Article XIV de l'Acte Constitutif a fait l'objet d'un exposé au Comité financier. Au cours de cette présentation, il a été souligné que les organes en question avaient été établis en vertu de traités adoptés par la Conférence ou par le Conseil, que d'un point de vue administratif, ils relevaient de la FAO, mais qu'ils devraient jouir d'une autonomie fonctionnelle adéquate, et qu'il n'était pas toujours facile de concilier ces éléments. En outre, cette autonomie fonctionnelle devait être exercée compte tenu du fait que la FAO était globalement responsable des activités de ces organes. Le Comité: a) a noté que le processus de consultation était en cours et que, dans ce contexte, il convenait de différencier les organes statutaires relevant de l'Article XIV en fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs besoins opérationnels respectifs; b) a noté qu'un document détaillé décrivant les domaines administratifs et financiers pour lesquels un assouplissement de certaines procédures opérationnelles serait envisageable, serait présenté aux sessions respectives du Comité financier et du Comité des questions constitutionnelles et juridiques qui se tiendront à l'automne⁵.

² CL 137/REP, paragraphe 53.

³ CL 143/7, paragraphes 19 à 24.

⁴ CL 144/2.

⁵ CL 144/12, paragraphes 44 et 45.

B. Considérations préliminaires: consultation des États Membres de la FAO et méthodologie

6. Le présent document, qui tient largement compte de celui qui avait été préparé en septembre 2009, répond aux requêtes ci-dessus et reflète le vœu du Secrétariat de clore le plus rapidement possible et de manière satisfaisante ce processus d'examen entamé depuis longtemps. Ce document est adressé au CQCJ et au Comité financier. Le Comité du programme souhaitera peut-être examiner une version abrégée du même document, où seront mises en évidence les questions de fond relatives aux programmes.

7. Sur cette question, l'Organisation a lancé un processus de consultation auprès des États Membres de la FAO. Globalement, les résultats du questionnaire ont été beaucoup moins utiles et intéressants que prévu face aux problèmes à résoudre. Trois séries d'observations peuvent être formulées à cet égard.

7.1. En premier lieu, l'Organisation a reçu 45 réponses mais seuls 37 Membres ont répondu, certains d'entre eux ayant soumis plus d'une réponse (cf. paragraphe 7.3 ci-dessous). Tout en notant que les organes créés par traité en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif ne concernent normalement qu'un petit nombre de Membres, à savoir les signataires, le nombre de répondants est très faible comparé au nombre total d'États Membres de la FAO (193), ou au nombre de Parties au Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (127) ou de la Convention internationale pour la protection des végétaux (177). Par conséquent, une vaste proportion des Membres de la FAO, (plus de quatre cinquièmes) n'a pas répondu au questionnaire. En général, les Membres de la FAO qui ont répondu sont ceux qui, au fil des ans, se sont particulièrement intéressés aux travaux des organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif. Il faut toutefois signaler des exceptions puisqu'un certain nombre de Membres qui, par le passé, avaient participé très activement aux discussions sur les organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif n'ont pas répondu au questionnaire. Le nombre limité de réponses au questionnaire est d'autant plus surprenant que l'opportunité de consulter les Membres a été débattue - parfois même longuement - dans certains organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif et que l'administration a été priée de mener à bien le processus de consultation dans les plus brefs délais. Il est difficile de savoir si l'absence de réponses traduit un refus d'envisager l'autonomie accrue ou un manque d'intérêt pour les questions abordées, ou les deux à la fois. En tout état de cause, l'Organisation note que bien que la question ait été soulevée dans le cadre de l'Évaluation externe indépendante de la FAO et du PAI, et qu'elle ait été reprise par la suite au sein de certains organes directeurs, les statistiques ne semblent pas refléter un intérêt de l'ensemble des Membres pour cette question.

7.2. En deuxième lieu, les réponses reçues des 37 Membres étaient en majorité favorables à une autonomie accrue, sous réserve de quelques restrictions ou mises en garde. La majorité des Membres qui ont répondu se sont déclarés favorables à ce que les organes statutaires puissent jouir de pouvoirs accrus dans leurs relations avec des organisations extérieures et avec les gouvernements qui ne sont pas membres de ces organes statutaires, ou que leur soit

conférée une plus grande autonomie dans leurs relations avec les donateurs. Toutefois, il convient de signaler que les réponses étaient libellées en termes généraux et abstraits, très souvent assorties de réserves. Dans ce sens, les réponses revêtent peu d'intérêt pour la présente analyse dans la mesure où elles proposent une ligne d'action générale sans fournir au Secrétariat les indications dont il aurait besoin pour résoudre les difficultés d'ordre pratique. Il est vrai que, comme le montre ce document, de nombreux problèmes sont liés au fonctionnement interne des organes établis en vertu de l'Article XIV. Il n'empêche que des orientations plus spécifiques sur la façon de mieux concilier autonomie fonctionnelle et dépendance administrative à l'égard de la FAO auraient été très appréciées. Le même problème s'était posé il y a quelques années dans le cadre de l'Évaluation indépendante des travaux de la FAO concernant les instruments internationaux, qui invitait instamment la FAO à régler les questions relatives à l'autonomie des organes statutaires relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif et d'autres organes issus de traités, sans pour autant fournir d'orientations spécifiques^[1]. **Cela dit, quelques États Membres ont fait exception et ont fourni des observations très circonstanciées sur des problèmes spécifiques couverts dans ce document.** Le Secrétariat communiquera certaines de ces observations à l'attention des unités concernées au sein de l'Organisation. Quelques Membres ont également étendu leur analyse à des organes statutaires qui ne sont pas pris en considération dans le présent document, tels que la Convention de Rotterdam et la Commission du Codex Alimentarius. Dans la même veine, quelques Membres ont souligné que chaque organe relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif a ses propres caractéristiques et qu'il est difficile d'appliquer des solutions d'ensemble à des situations aussi hétérogènes. Enfin, dans certains cas, les États Membres ont fourni des observations sur un ou deux organes statutaires relevant de l'Article XIV, en tant que Membres de ces organes, omettant de répondre aux questions plus générales. De même, comme cela se produit souvent dans les exercices de ce type, certains Membres ont répondu sélectivement aux questions posées.

7.3. En troisième lieu, l'Organisation a soumis le questionnaire aux États Membres par le truchement de leurs représentants permanents à la FAO et non directement aux services techniques compétents pour les organes visés. Au fil des ans, l'Organisation a observé que les vues exprimées par un État Membre sur une même question peuvent varier au sein des divers organes statutaires de l'Organisation en fonction de l'administration de tutelle chargée du dossier. En d'autres termes, les positions exprimées par un même État Membre au sein des réunions et des divers organismes de l'Organisation ne coïncident pas toujours. Si le questionnaire a été envoyé à travers le représentant permanent auprès de la FAO, c'était justement pour pouvoir recueillir des points de vue harmonisés. Cela peut avoir contribué à la nature trop générale des réponses fournies et cela peut aussi avoir induit certains Membres à ne pas répondre au questionnaire. En outre, malgré cette approche, les mêmes Membres ont parfois soumis plusieurs réponses provenant de divers départements ou en rapport avec des organes différents.

8. Il importe donc de rappeler que malgré les requêtes de divers organes en faveur d'une autonomie accrue pour les organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif, les Membres n'ont fourni au Secrétariat que des orientations opérationnelles très succinctes. Conformément aux conclusions de l'examen effectué au sein des comités jusqu'à présent, ce document fournit des informations générales sur les caractéristiques des organes

^[1] PC 101/5(a) Évaluation des travaux de la FAO concernant les instruments internationaux.

établis au titre de l'Article XIV de l'Acte constitutif. Par ailleurs, il est important de souligner l'hétérogénéité des situations rencontrées parmi ces organes, dont le statut est négocié individuellement et fixé par un traité, en dehors de tout schéma préexistant. Comme indiqué dans les « *Principes et procédures devant régir les conventions et accords conclus en vertu des Articles XIV et XV de l'Acte constitutif et les commissions et comités établis au titre de l'Article VI de l'Acte constitutif* » (ci-après désignés par « *les Principes* »)^[2], ces organes sont rattachés à la FAO sur le plan administratif et agissent par l'intermédiaire de la FAO mais sont censés jouir d'une certaine autonomie pour les questions techniques. Ce degré d'autonomie dépend de plusieurs facteurs. Il est utile d'identifier les organes qui devraient bénéficier des avantages examinés dans ce document ou, du moins, de convenir de critères grâce auxquels l'administration pourrait les identifier.

C. Caractéristiques générales des organismes établis en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO

9. L'Article XIV de l'Acte constitutif contient des dispositions relatives à la négociation de conventions et d'accords lors de réunions convoquées par le Directeur général ou au nom de celui-ci, et à leur adoption par la Conférence et le Conseil. Ces instruments sont ensuite soumis aux procédures de ratification nationale. Il est dit de ces instruments qu'ils ont « *une vie propre* » et ils comportent généralement des obligations allant au-delà de celles établies dans l'Acte constitutif et les autres Textes fondamentaux de la FAO. Par exemple, ces organes peuvent adopter des mesures réglementaires ayant un effet directement contraignant sur les États Membres et peuvent disposer d'un budget autonome. Deux organes établis en vertu de l'Article XIV sont financés entièrement par des contributions obligatoires des Membres, alors que dans le cas d'un autre organe, la participation financière de la FAO a un caractère résiduel. Les secrétaires de certains de ces organes sont nommés par le Directeur général en consultation avec ou avec l'accord des Membres et, dans un petit nombre de cas, bien qu'ils soient en dernière instance nommés par le Directeur général, les secrétaires sont élus par les Membres. Dans certains cas, les organes en question approuvent leurs budgets et leurs programmes de travail et les secrétaires sont directement comptables devant les Membres de l'exécution du budget et du programme de travail. On considère généralement que ces organes disposent de leur autonomie fonctionnelle.

10. Le degré d'autonomie dont ils jouissent dépend des facteurs énumérés ci-dessus, et en particulier de leurs modalités de financement. Bien que les conventions et accords soient négociés « dans le cadre de » la FAO et adoptés en dernière instance par la Conférence dans le cas des conventions de portée universelle, ou par le Conseil dans le cas des accords régionaux, leur entrée en vigueur dépend en règle générale de l'acceptation des procédures de ratification des différents États ou des organisations régionales d'intégration économique ayant qualité à y devenir parties. Il s'agit donc d'instruments de droit international.

11. D'un autre côté, les conventions et accords sont placés dans le cadre de la FAO et conservent des liens très étroits avec l'Organisation. Seuls peuvent adhérer les Membres de la FAO ou des Nations Unies, de ses organisations spécialisées ou de l'Agence internationale pour l'énergie atomique. Les organes peuvent adopter et modifier leur propre règlement financier, sous réserve de veiller à leur cohérence avec les principes stipulés dans le Règlement financier de la FAO. Ils sont tenus de communiquer leur règlement financier au

^[2] Partie O des Textes fondamentaux (Volume II).

Comité financier qui peut le rejeter s'il est jugé incompatible avec les principes qui sous-tendent le Règlement financier de la FAO. Les contributions en faveur du budget ou de toute autre activité doivent être versées sur un fonds fiduciaire géré conformément aux procédures financières de celle-ci. Les instruments constitutifs de ces organes ne leur confèrent pas la personnalité juridique, c'est-à-dire le pouvoir de détenir des droits et des obligations propres, et ils sont par conséquent tenus d'agir par l'entremise de la FAO, ainsi que le confirme un examen de cette question par le Conseil⁶. Le secrétaire et le personnel de ces organes sont des fonctionnaires de la FAO nommés par le Directeur général et soumis au Statut du personnel et au Règlement général de l'Organisation. Leur relation de travail est avec l'Organisation, qui est la partie défenderesse lorsqu'un membre du personnel décide de porter plainte relativement à sa relation de travail avec la FAO. Le Directeur général, en sa qualité de représentant légal de la FAO, peut être tenu responsable de toute obligation juridique découlant du fonctionnement de ces organes, sans préjudice du fait que toute charge financière doit être imputée au budget de l'organe intéressé. Ces organes peuvent se prévaloir de tout un ensemble d'avantages, privilèges et immunités et sont soumis aux obligations inhérentes au statut de la FAO, conformément aux dispositions de nombreux instruments multilatéraux et bilatéraux et plus particulièrement à celles de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947, ainsi que d'un réseau d'accords bilatéraux conclus entre la FAO et les pays, qui viennent compléter les droits et obligations établis dans la Convention dans les pays concernés.

12. Il n'empêche que les conventions et accords établis conformément aux dispositions de l'Article XIV ont un caractère hybride Ils constituent indubitablement des traités aux termes du droit international dans lesquels les Parties jouent un rôle fondamental; par ailleurs, ces traités sont placés dans le cadre de la FAO et agissent par son entremise⁷. Cette position est confirmée par la pratique passée de l'Organisation⁸. Elle a notamment été réaffirmée en 2007 dans le contexte des soumissions au CQCJ et au Conseil en rapport avec la Commission des thons de l'océan Indien, et suivie par les Parties à l'accord établissant la Commission. Le présent examen ne porte pas sur la nature des conventions et accords placés dans le cadre de la FAO mais il se propose plutôt d'identifier les moyens de conférer aux organes qui travaillent dans ce cadre une plus grande autonomie administrative et financière. Il était toutefois indispensable de donner ces précisions pour bien faire comprendre le statut de ces organes et le cadre juridique dans lequel ils agissent. Comme énoncé dans *les Principes*, il est généralement considéré que ces organes sont rattachés à la FAO du point de vue administratif et agissent par l'entremise de la FAO mais qu'ils devraient jouir d'une certaine autonomie fonctionnelle.

⁶ CL 127/REP, paragraphe 90.

⁷ L'article 5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités s'intitule « *Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale* » et se lit comme suit: « *La présente Convention s'applique à tout traité qui est l'Acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.* » Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la Commission du droit international, les traités conclus au sein d'organisations internationales doivent être considérés dans une large mesure comme constituant une catégorie à part, et s'il convient de sauvegarder la liberté des États prenant part aux négociations, les principales étapes de la vie de tels traités sont considérées comme étant du ressort des organisations concernées, puisque lesdits traités sont le fruit desdites organisations.

⁸ Le Secrétariat a préparé deux longs documents de recherche sur ce sujet complexe, envisagé également dans la perspective de l'origine des conventions et accords conclus en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif, sous le titre « *Processus à suivre pour la transformation d'un organe statutaire de la FAO, établi en vertu de l'Article XIV de l'acte constitutif, en un organe extérieur à l'organisation (modification de statut de la commission des thons de l'océan Indien)* », CCLM 81/3 et « *Observations supplémentaires relatives aux propositions de modification du statut de la Commission des thons de l'océan Indien* », IOTC/REV.1 pour le Groupe informel de juristes chargé d'examiner le processus à suivre pour la transformation d'un organe statutaire de la FAO, établi en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO, en un organe extérieur à l'Organisation (modification éventuelle de statut de la Commission des thons de l'océan Indien).

13. **Le présent examen porte essentiellement sur les conventions et accords conclus conformément aux dispositions de l'Article XIV, qui, en vertu de ces dispositions, jouissent d'une large autonomie. Il englobe à la fois les conventions et accords existants et les conventions et accords qui pourraient être établis à l'avenir dans le cadre de la FAO.** Comme cela a été dit plus haut, les commissions et comités établis conformément aux dispositions de l'Article VI de l'Acte constitutif n'entrent pas dans le cadre de cet examen⁹.

D. Nécessité de déterminer les organes statutaires auxquels les propositions de la présente analyse seraient destinées

14. **Dans la délimitation de la portée du présent examen, il importe de ne pas perdre de vue qu'il faudra décider, sur la base des dispositions des instruments constitutifs de chaque organe et de son *modus operandi*, s'il convient, à la lumière de ses objectifs, de ses besoins fonctionnels et de ses caractéristiques, de conférer au secrétariat de ces organes une plus grande autorité administrative et financière. Vu leur diversité, il faudra sans doute décider au cas par cas si telle demande de plus grande autonomie est légitime, si elle reflète le point de vue et les besoins des membres, et de manière plus générale si elle se justifie à la lumière des exigences fonctionnelles de l'organe considéré.** La décision n'est pas toujours facile. Pour certains organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif - surtout ceux qui sont en grande partie financés par les membres - il serait largement justifié du point de vue administratif, juridique et pratique, de multiplier les avantages opérationnels. La situation est plus complexe pour les organes qui sont presque entièrement financés par l'Organisation. Il peut être difficile, dans certains cas, pour des raisons de principe et d'application pratique, de conférer aux secrétariats les mêmes avantages que ceux des organes financés directement par leurs membres.

15. Cela semble confirmé par le libellé de l'action 2.69 du PAI, qui ne fait pas référence à tous les organes statutaires, mais qui vise spécifiquement à permettre « *aux organes statutaires qui le souhaitent d'exercer une autorité financière et administrative* ».

16. **Il semblerait appartenir à la Direction de déterminer quels organes devraient se voir confier une plus grande autorité administrative et financière, en tenant compte en premier lieu, du point de vue des membres, de la nature des activités qu'ils exercent, de leur statut en matière notamment de financement, à savoir si l'organe considéré est financé entièrement par des budgets autonomes. Il faudrait également déterminer quels organes seront admissibles aux facilités proposées dans le présent document¹⁰. Il est essentiel que le CQCJ et les comités, après l'avoir examinée, fournissent des orientations sur cette importante question préliminaire. S'il s'avère impossible d'établir de commun accord la liste des organes statutaires susceptibles de bénéficier des facilités proposées, il serait néanmoins utile de s'entendre sur les critères applicables pour résoudre les préoccupations éventuelles des organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif.**

⁹ Le paragraphe 1 de l'Article XV de l'Acte constitutif prévoit que « *la Conférence peut autoriser le Directeur général à conclure des accords avec des États Membres en vue de la création d'institutions internationales chargées de questions relatives à l'alimentation et à l'agriculture* ». Cette disposition n'a jamais été appliquée au cours des 50 dernières années et il n'existe à l'heure actuelle aucune institution internationale établie à ce titre. En outre, il semble qu'on ne se représente pas très clairement comment elle pourrait être appliquée à l'avenir. Par conséquent, les organes qui pourraient être établis conformément aux dispositions de l'Article XV n'entrent pas non plus dans le cadre du présent examen.

¹⁰ Le risque existe évidemment que les organes statutaires et les secrétaires de ces organes cherchent à tirer avantage d'un régime plus favorable sans justification valable.

Pour chacun d'entre eux, le Secrétariat de la FAO (par le biais des unités concernées) pourrait préparer un tableau rappelant ou fixant les fonctions et responsabilités du Secrétariat dudit organisme et celles de l'Organisation.

E. Caractère différencié des recommandations découlant du présent examen

17. Le présent examen couvre tout un éventail de questions soumises à l'attention du Secrétariat sous une forme ou une autre (à la demande des membres ou des secrétaires des organes statutaires ou à l'initiative d'autres unités de l'Organisation) au fil des ans. Certaines d'entre elles ont fait l'objet de discussions au sein des organes directeurs de la FAO.

18. Il convient toutefois de souligner que les problématiques abordées dans le présent examen ne sont pas toutes de la même nature. Certaines peuvent être modifiées par des décisions du ressort de l'administration. Dans de rares cas, la mise en œuvre des propositions pourrait soulever des questions de principe pour la FAO et ses membres, qui devront s'en saisir.

19. Sous réserve des avis éventuellement fournis par les comités sur la question, la plupart des mesures proposées dans le présent document pourraient être traitées au sein de l'administration.

II. DOMAINES DANS LESQUELS LES ORGANES STATUTAIRES POURRAIENT EXERCER UNE PLUS GRANDE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

20. On trouvera dans la présente section la liste des domaines paraissant justifier l'octroi d'une plus grande autonomie aux organes statutaires et à leur secrétaire. Une ébauche de solution est présentée et le CQCJ est invité à donner son avis sur les suggestions avancées et à indiquer si les organes directeurs de l'Organisation et les organes statutaires concernés devraient donner suite.

A. Relations internationales

a) Participation à des réunions à l'extérieur

21. Sous réserve que l'autofinancement ne saurait être le seul critère applicable, les organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif qui sont autofinancés devraient jouir d'une certaine autonomie pour participer à des réunions extérieures lorsque celles-ci sont importantes et directement en rapport avec leurs activités. Dans ce cas, un mécanisme garantissant un certain degré de contrôle conformément aux règles et procédures administratives de la FAO dans ce domaine devrait être nécessaire et il serait utile de connaître l'avis des organes directeurs à cet égard.

22. Le 30 mars 2012, un bulletin du Directeur général consacré aux « déplacements officiels des agents de la FAO » a été publié sous le n° 2012/18. Conformément aux

orientations fournies par le Comité du Programme en octobre 2011¹¹, le bulletin contient des règles plus souples concernant les déplacements effectués par le personnel pour le compte d'organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif. Le bulletin indique que les programmes de voyage des agents d'organes relevant de l'Article XIV, en rapport avec la participation aux réunions de leurs organes directeurs, ou l'organisation de celles-ci, font l'objet d'une autorisation générale à voyager accordée par le Sous-Directeur général concerné, au début de chaque exercice. Pour les autres déplacements, les secrétariats des organes relevant de l'Article XIV devraient préparer chaque trimestre une liste aussi précise que possible des missions et réunions prévues, en indiquant le nombre de participants, et la soumettre au Sous-Directeur général concerné pour obtenir les autorisations générales à voyager. La seule restriction vise les réunions de haut niveau ou particulièrement complexes nécessitant la présence d'une délégation composite (comme dans le cas de Rio+20), pour lesquelles les voyages font l'objet d'un examen et d'une coordination à l'échelle de l'institution.

23. Les comités sont invités à noter que ce bulletin semble avoir réglé toutes les questions demeurées en suspens du point de vue de la responsabilité administrative d'une organisation hôte.

b) Conclusion d'accords avec d'autres organisations et institutions

24. À sa cent vingt-septième session en octobre 2004, le Conseil est convenu d'une procédure pour la conclusion d'accords entre des organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif et d'autres organisations et institutions. Avant d'être signés, ces accords devraient être portés à la connaissance de la FAO pour que celle-ci puisse s'assurer de l'absence de répercussions sur ses politiques, ses programmes ou ses ressources financières, conformément à l'esprit des Textes fondamentaux en vigueur au moment de leur conclusion. Les secrétaires des organes pourraient être autorisés à signer des accords, lesquels devraient faire dûment référence à leur statut d'organe relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif. Le Conseil a noté que, lors de l'examen de toute proposition d'accord, la FAO tiendrait compte des besoins fonctionnels des organismes concernés et ne chercherait pas à modifier la teneur de ces accords, sauf s'ils devaient avoir des incidences sur ses politiques, ses programmes ou ses ressources financières¹².

25. L'expérience acquise depuis 2004 concernant cette question est considérable¹³. Les secrétaires des organes relevant de l'Article XIV ont pu stipuler des arrangements avec d'autres organisations et institutions selon une procédure qui semble concilier les intérêts des deux parties, dans la mesure où les propositions sont communiquées à l'Organisation pour qu'elle puisse les examiner. La démarche présente parfois des caractéristiques particulières, comme dans le cas de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée pour laquelle, après l'examen interne mentionné ci-dessus, les propositions sont soumises à la Commission pour approbation avant la signature proprement dite. Dans ce domaine, il semblerait qu'une évolution positive se soit produite au fil des ans et que toutes les parties y aient trouvé leur compte. Le seul problème qui paraît subsister touche à la nécessité de vérifier dans quelle

¹¹ CL 143/7, par. 20 (« qu'aucun effort ne soit épargné pour lever les obstacles administratifs, et permettre ainsi un fonctionnement efficace et efficient des organes statutaires, tout en préservant l'intégrité et les intérêts généraux de la FAO »).

¹² CL 127/REP, paragraphes 91 et 92.

¹³ Une procédure interne d'examen et d'autorisation des arrangements stipulés avec d'autres organisations et institutions qui date de treize ans environ - à quelques modifications près - a été harmonisée avec la décision visant la conclusion d'arrangements par des organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif.

mesure cette procédure s'applique à tous les organes relevant de l'Article XIV¹⁴, ou seulement à certains d'entre eux. Compte tenu des leçons apprises et de l'imprécision de certaines procédures et conditions régissant la conclusion d'accords avec les donateurs, il paraît utile d'élaborer des propositions qui définissent concrètement les accords pouvant être signés par un organe relevant de l'Article XIV et d'élaborer des procédures destinées à faciliter les phases de consultation et d'autorisation au sein des services compétents de la FAO, notamment les unités juridiques, techniques et financières. On pourrait envisager de dresser une liste des organes relevant de l'Article XIV susceptibles de bénéficier des avantages énumérés dans la présente section.

B. Questions budgétaires et financières et vérification des comptes

a) Frais de gestion du projet

26. La question du pourcentage des frais de soutien aux projets a été soulevée de temps à autre, principalement parce que dans le Règlement financier, les budgets autonomes ou spéciaux des organes relevant de l'Article XIV sont considérés comme des fonds fiduciaires. Pour le recouvrement des dépenses d'appui aux projets, le fondement juridique est l'article 6.7 du Règlement financier, qui prévoit que « *le Directeur général peut accepter des contributions volontaires, en espèces ou non, et constituer des fonds de dépôt et des fonds spéciaux pour gérer les sommes mises à la disposition de l'Organisation à des fins spéciales, sous réserve que l'acceptation de ces contributions et de ces sommes soit compatible avec les principes, les buts et les activités de l'Organisation. (...) Lorsque l'acceptation de contributions et de sommes entraîne directement ou indirectement des obligations financières supplémentaires pour les États Membres et les membres associés, elle est soumise au consentement de la Conférence* ». Les organes directeurs ont mis en place une politique de recouvrement intégral des dépenses d'appui encourues directement ou indirectement par l'Organisation pour la fourniture de services administratifs et opérationnels dans le cadre de projets financés par des ressources extrabudgétaires, notamment des fonds fiduciaires. Cette politique garantit le respect de la condition selon laquelle les projets financés par des sources extrabudgétaires ne doivent pas entraîner de dépenses et d'obligations financières supplémentaires pour les États Membres de la FAO.

27. Les organes directeurs ont adopté une politique sur la question, dont la dernière version figure dans le document FC 140/8 intitulé « *Mesures visant à améliorer la mise en œuvre de la politique de l'Organisation en matière de dépenses d'appui* ». La politique définit le barème des taux de recouvrement des dépenses d'appui applicables aux fonds fiduciaires et prévoit que, sur cette base, le Directeur du Bureau de la stratégie, de la planification et de la

¹⁴ Des interrogations de principe - voire dans une certaine mesure des questions purement théoriques - ont été soulevées pour essayer de comprendre si au moment de la signature de ces accords, un secrétaire d'organe statutaire apposait sa signature en tant que mandataire de la FAO ou s'il représentait l'organe concerné et signait au nom de celui-ci. À l'époque, la question n'a pas été approfondie. Ce problème semblerait lié à la question de savoir si les organes établis en vertu de l'Article XIV ont la personnalité juridique, c'est-à-dire la capacité de faire l'objet de droits et obligations propres. La position généralement adoptée au sein de l'Organisation, comme en témoignent ses documents officiels, notamment le rapport de la cent vingt-septième session du Conseil, est que les instruments portant création des organes relevant de l'Article XIV ne leur octroient pas la personnalité juridique et qu'ils doivent agir par l'entremise de la FAO et participer de sa capacité juridique. Il n'empêche que les secrétaires pourraient être autorisés à signer des accords avec les donateurs en vertu de pouvoirs qui leurs seraient conférés à cet effet.

gestion des ressources (OSP) se prononce sur chaque cas et, une fois par an, fasse rapport au Comité financier à ce sujet. En 2011¹⁵, la Conférence a réaffirmé la politique de remboursement intégral des coûts qui avait été approuvée par le Conseil en 2000, conformément à l'article 6.7 du Règlement financier, et a invité instamment le Directeur général à s'employer activement à améliorer le remboursement des dépenses supportées au titre du soutien administratif et opérationnel fourni aux activités extrabudgétaires.

28. La politique prévoit que les comptes de fonds fiduciaires à long terme (par exemple les commissions créées sous l'égide de la FAO), feront l'objet d'une estimation au cas par cas du niveau réel de dépenses d'appui indirect variables et seront facturés en conséquence. Par le passé, il est arrivé que des organes établis en vertu de l'Article XIV demandent à être exemptés des dépenses d'appui et dans un cas au moins, le Comité financier a été saisi de la question. L'approche adoptée par le Comité financier à cet égard a été très restrictive¹⁶. C'est aussi un domaine où les opinions des membres divergent. En tant que membres de l'Organisation, ils soutiennent une politique restrictive concernant l'application de la politique de recouvrement des dépenses d'appui. Toutefois, en tant que membres des organes relevant de l'Article XIV, leurs vues peuvent être influencées par des intérêts de groupe. Dans ces circonstances, le Secrétariat est obligé d'appliquer les politiques fixées par les organes directeurs de l'Organisation.

b) Présentation des informations financières

29. Lors des sessions des organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif, il est arrivé que la discussion porte sur la présentation des informations financières et qu'il soit demandé d'améliorer la qualité des rapports financiers et de les rendre plus accessibles. Cette question n'a pas été soulevée récemment et il semblerait qu'il s'agisse essentiellement d'un problème pratique qui peut être résolu à travers une collaboration accrue entre les secrétariats des organes statutaires et la Division des finances.

c) Audits de tiers

30. Les demandes de prestations spéciales de vérification émanant de tiers, à l'égard des activités et des comptes d'organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif, ont considérablement augmenté. La FAO possède un système de contrôle qui comprend entre autres une fonction de vérification interne et une fonction de vérification externe. Conformément à leur vocation intergouvernementale, les organisations du système des Nations Unies adhèrent au principe de la vérification unique, reflété dans plusieurs dispositions des Textes fondamentaux. C'est ainsi que le Règlement financier prévoit la nomination d'un commissaire aux comptes par le Conseil. Le commissaire aux comptes est complètement indépendant et seul responsable de la conduite du travail de vérification. Le commissaire aux comptes a la faculté de formuler des observations sur l'efficacité des

¹⁵ C 2011/REP, paragraphe 100. Voir aussi la résolution 5/2011 de la Conférence (paragraphe 4 du dispositif).

¹⁶ Voir FC 104/5 et FC 107/4. En 2004, le Comité financier a pris note du fait que six des sept fonds fiduciaires des commissions avaient été créés au cours des 20 dernières années, conformément aux orientations de l'époque en matière de dépenses d'appui. Il est convenu que l'examen des taux de recouvrement pour ces six fonds fiduciaires ne présenterait pas un rapport coût-efficacité suffisant. Le Comité a confirmé les actuelles dispositions consistant à déterminer au cas par cas les taux de recouvrement au titre des dépenses d'appui des fonds fiduciaires à long terme, de sorte qu'il n'était pas recommandé d'appliquer un taux standard pour toutes les commissions. Il est convenu que cette orientation serait appliquée à tout nouveau fonds fiduciaire de commission, mais pas de façon rétroactive aux fonds de ce type déjà existants. CL 127/14, paragraphes 22 et 23.

procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers intérieurs et, en général, sur l'administration et la gestion de l'Organisation. Le commissaire aux comptes peut demander au vérificateur extérieur de procéder à certains examens spécifiques et de déposer des rapports distincts sur leurs résultats. Les dépenses liées à ces examens seraient couvertes par le budget de l'organe relevant de l'Article XIV concerné.

31. Conformément au caractère intergouvernemental et universel des organisations onusiennes, leurs membres devraient aussi pouvoir recourir au système de vérification établi par ces organisations, dont ils ont été les artisans. Il serait incompatible avec le système qu'un membre de l'Organisation, isolément des autres, veuille faire procéder à la vérification d'activités ou de programmes particuliers par des organismes autres que ceux qui ont été choisis par l'ensemble des membres de l'Organisation. Dans l'exercice de leurs fonctions, les vérificateurs internes et externes sont censés offrir aux membres toutes les garanties et la tranquillité requises en ce qui concerne le respect des procédures.

32. Ce nonobstant, des demandes de vérification à caractère spécial ont été formulées au sein de certains organes relevant de l'Article XIV. Les comités sont invités à donner leur avis sur la suite à donner à ces requêtes. Une solution possible serait de transmettre la requête au Comité financier qui l'examinerait à la lumière de l'article 12.6 du Règlement financier qui dispose que « *le Comité financier peut demander au vérificateur extérieur de procéder à certains examens spécifiques et de déposer des rapports distincts sur les résultats* ».

C. Ressources humaines

33. Les questions relatives aux politiques et règles en matière de ressources humaines ont été longuement débattues en rapport avec le statut des organes établis en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif. Pour aborder ce domaine aux dimensions multiples, il importe de faire des distinctions et de fournir des informations préalables. Et puisque la situation est susceptible d'évoluer, la présente analyse mentionnera un certain nombre de paramètres utiles à cet égard. **La position de principe est que le secrétaire et le personnel de ces organes sont assujettis au Statut et au Règlement du personnel, mais des ajustements aux politiques et aux pratiques en matière de ressources humaines peuvent être nécessaires.**

a) Administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur

34. Au sujet des organes relevant de l'Article XIV et de l'Article VI, le paragraphe 32 iii) des Principes dispose que « *le secrétaire de chaque organisme sera désigné par le Directeur général devant lequel il sera responsable au point de vue administratif. En ce qui concerne les organismes visés au paragraphe 33 c) [c'est-à-dire les organismes qui, en plus d'être financés par l'Organisation, disposent de budgets autonomes], les textes fondamentaux pourront prévoir que le secrétaire sera désigné par le Directeur général après consultation avec les membres de l'organisme concerné, ou avec leur accord ou leur approbation* ». Dans certains cas, le contenu du paragraphe susmentionné a été intégré dans les actes constitutifs des organismes créés en vertu de l'Article XIV, et des procédures spéciales pour la nomination des secrétaires ont été mises en place. Certaines de ces procédures ont entraîné la publication d'un avis de vacance, généralement approuvé par l'organe concerné, une présélection des candidats réalisée conjointement par des représentants de la FAO et de cet organisme, et enfin une sélection effectuée par les membres de ce dernier. Le Conseil, lors de sa cent vingt-septième session en novembre 2004, a analysé ces procédures et les a adoptées¹⁷. De manière générale, le Conseil a estimé que, dans la mesure où les membres et la FAO participaient pleinement au processus d'identification des candidats, il n'y avait aucune raison de s'opposer à cette procédure applicable à des organismes créés en vertu de l'Article XIV, qui jouissent d'une certaine autonomie.

35. En ce qui concerne la sélection et la nomination des administrateurs, les procédures du groupe de sélection du personnel de terrain ont généralement été suivies, conformément à la position générale selon laquelle les organismes en question ont le statut de projets de terrain, y compris ceux de projets de terrains basés au Siège. L'Organisation a dû faire face à des demandes de participation plus active du secrétaire à la nomination des administrateurs. Ces demandes ont généralement été satisfaites en faisant participer le secrétaire au comité de sélection, en qualité de membre ou de fonctionnaire principal, selon les procédures établies pour la sélection du personnel du cadre organique recruté pour les projets de terrain. Toutefois, il est important de souligner que la procédure de sélection et de nomination confiée aux groupes de sélection du personnel de terrain ne concerne pas les organismes qui sont principalement financés par le Programme ordinaire, tels que le secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux et d'autres organismes ayant un statut similaire, auxquels s'appliquent les procédures habituelles de sélection du personnel du cadre organique.

¹⁷ On peut rappeler les délibérations du Conseil à cette occasion: 93. *Le Conseil a reconnu que, lorsque le secrétaire d'un organisme est nommé par le Directeur général avec l'approbation de l'organisme concerné, il convenait de concilier d'une part les exigences inhérentes au statut de secrétaire, à savoir l'autonomie fonctionnelle et la responsabilité technique vis-à-vis des organismes concernés, et, d'autre part, l'obligation administrative de rendre des comptes à l'Organisation, en tant que fonctionnaire de la FAO. Le Conseil a noté que le processus de sélection et de nomination ne pouvait être envisagé comme constitué de deux volets parallèles et indépendants, à savoir d'une part, l'identification d'un candidat par l'organisme et d'autre part, sa nomination par le Directeur général qui serait chargé uniquement de nommer le candidat sélectionné, sans aucune forme de participation au processus d'identification de candidats qualifiés. Le Conseil a souligné que cette pratique ne serait pas compatible avec le cadre juridique applicable, notamment avec les obligations constitutionnelles du Directeur général en ce qui concerne la sélection et la nomination du personnel.* 94. *Le Conseil est convenu que la procédure adoptée récemment par la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) à sa session extraordinaire (Malte, 19-23 juillet 2004) représentait une solution recevable d'un point de vue juridique concernant la nomination des secrétaires d'organes créés en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO disposant d'un budget autonome. Le Conseil a invité la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI) à amender son Règlement intérieur, plus précisément les dispositions concernant la procédure de sélection et de nomination de son secrétaire, en s'inspirant de la procédure approuvée par la CGPM, étant entendu que cette procédure ne serait applicable qu'à l'avenir (CL 127/REP).*

36. Les responsabilités en matière de supervision du secrétariat des organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif dans le contexte de l'évaluation du comportement professionnel doivent être examinées. Le suivi et l'évaluation du comportement professionnel étant une prescription courante dans les organisations de la fonction publique internationale, il est donc essentiel de mettre en place les mécanismes requis pour satisfaire aux obligations redditionnelles. Toutefois, une distinction entre les questions fonctionnelles et opérationnelles et les aspects administratifs devrait normalement fournir des indications utiles pour aborder cette question. Cette mesure pourrait être examinée au sein de la Direction, dans la mesure où les accords de gestion et d'évaluation de la performance (accords PEMS) – maintenant applicables également aux directeurs généraux adjoints – pourraient être revus et les outils d'évaluation multiple (évaluation à 360 degrés) ajustés afin d'améliorer le système.

b) Agents des services généraux

37. En général, la FAO applique une politique de longue date, selon laquelle, dans le cas des «projets de terrain basés au Siège», les agents des services généraux relèvent des mêmes politiques et procédures que les membres du personnel des services généraux affectés à d'autres postes au Siège. Des réserves ont été émises sur cette politique. Les secrétaires de certains organismes, parfois soutenus par la commission compétente, ont insisté pour déroger aux procédures de sélection en place en faisant valoir que, comme responsables du programme de travail des commissions, ils devraient pouvoir sélectionner eux-mêmes leurs agents sur la base des qualifications requises. L'application des procédures de réaffectation aux organismes créés en vertu de l'Article XIV a également été remise en cause.

38. Malgré ces demandes, on considère que les politiques en vigueur pour les agents des services généraux devraient prévaloir. Il serait difficile, y compris pour des raisons de gestion du personnel, d'adopter une approche différente pour des fonctions qui, comme celles des agents des services généraux, nécessitent un degré assez élevé d'« interchangeabilité ». La situation est cependant susceptible d'évoluer, et la question pourrait être réexaminée à l'avenir par les secrétaires et par les organismes relevant de l'Article XIV. Si des requêtes similaires venaient à être examinées, une éventuelle solution pourrait consister à considérer, au moins comme première hypothèse de travail, que les agents des services généraux travaillant dans des organismes relevant de l'Article XIV financés par des budgets autonomes pourraient être sélectionnés selon des règles différentes. Toutefois, l'administration ne saurait assumer aucune obligation vis-à-vis des fonctionnaires du secrétariat d'un organe relevant de l'Article XIV en cas de réaffectation à un poste quel qu'il soit au sein de l'Organisation.

39. Le Comité est invité à noter que l'Organisation est prête à poursuivre l'examen de cette question.

c) Arrangements contractuels pour le personnel

40. En préparant le présent document, les secrétaires des organismes créés en vertu de l'Article XIV de la FAO ont fait part de leur souhait de réexaminer les niveaux d'autorité

requis en matière de recrutement de consultants et d'adhérents aux accords de services personnels, y compris les barèmes d'honoraires des consultants.

41. L'Organisation est prête à examiner ces questions qui peuvent être traitées par sa propre administration.

d) Autres arrangements contractuels

42. Des observations ont été formulées concernant les conditions générales des Protocoles d'accord faisant l'objet de la Section 507 du Manuel administratif. Il s'agit d'arrangements contractuels convenus entre la FAO et une « organisation destinataire » pour la production de résultats précis. En règle générale, l'organisation destinataire est une institution à but non lucratif. Les conditions générales des Protocoles d'accord relatifs au montant des déboursements ont été jugées trop restrictives. Le problème semble concerner la conciliation de la responsabilité financière générale de la FAO vis-à-vis des fonds qu'elle détient et de l'autonomie des organismes.

43. Il est recommandé que toutes les préoccupations exprimées soient examinées lors de concertations en interne.

D. Voies de communication avec les gouvernements

44. Le Manuel administratif a toujours fourni des indications sur les règles à suivre pour la communication avec les gouvernements. Les Sections 602 (Manuel de correspondance), 603 (Directives pour la préparation et l'envoi de correspondance) et 604 (Formules de politesse dans la correspondance officielle) du Manuel administratif contiennent des règles sur la correspondance. Notamment, toute correspondance avec « *les ministres de cabinet ou leur équivalent, ambassadeurs, représentants permanents ou chefs de missions diplomatiques* » est signée par le Directeur général. Les communications adressées aux chefs de secrétariat des organisations internationales sont également signées par le Directeur général. Des procédures spéciales s'appliquent aux chefs des bureaux décentralisés et au Sous-directeur général, Département de la coopération technique. « *Les chefs des bureaux décentralisés sont autorisés à adresser une correspondance aux ministres de cabinet, aux chefs de missions diplomatiques et aux fonctionnaires de grade équivalent dans leur(s) pays d'affiliation.* (paragraphe 602.4.15 du Manuel) ». En outre, « *le Sous-Directeur général, Département de la coopération technique, est autorisé à adresser toute correspondance au nom du Directeur général aux ministres de cabinet ou à leur équivalent, ambassadeurs, représentants permanents ou chefs de missions diplomatiques sur des questions concernant les projets de terrain* » (paragraphe 602.4.16 du Manuel)¹⁸. Avec le temps, l'application de ces règles est devenue moins stricte, mais les principes et procédures établis dans les sections pertinentes du Manuel administratif restent en vigueur.

¹⁸ Le Sous-Directeur général (administration et finances) signe également un certain nombre de lettres officielles, notamment des demandes de paiement des contributions mises en recouvrement.

45. Il pourrait être objectivement nécessaire, pour plusieurs organes statutaires, certains d'entre eux étant habilités à adopter des mesures réglementaires liant directement les membres, d'entretenir des relations avec les chefs des administrations. Il se peut que ces procédures se soient un peu assouplies, mais seulement dans la pratique. Souvent le contact, notamment l'envoi de lettres, se fait par l'intermédiaire du président de l'organe statutaire mais cette pratique n'est pas nécessairement satisfaisante. Il conviendrait de régulariser la situation en autorisant, selon des modalités à définir, les secrétariats à communiquer directement avec les membres des organes relevant de l'Article XIV à certains échelons de l'administration publique. Il serait utile de s'assurer que les unités qui « abritent » ou sont en relation avec des secrétariats d'organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif soient dûment informées de cette correspondance, afin d'assurer la synergie des programmes et la cohérence des politiques.

46. Il est suggéré qu'après concertation avec les principaux départements concernés, les secrétaires des organes relevant de l'Article XIV adoptent des règles et critères spécifiques en matière de correspondance officielle. Par la même occasion, on déciderait dans quelle mesure ces règles s'appliqueraient aux secrétaires d'autres organes statutaires. Cette question est principalement du ressort de la Direction.

E. Relations avec les donateurs

47. Le Département de la coopération technique est globalement responsable de la mobilisation de ressources. Par l'intermédiaire de la Division de l'appui à l'élaboration des politiques et programmes (TCS), il fournit à cet effet i) des services de programmation et de liaison avec les donateurs, ii) des services d'information sur les activités extrabudgétaires et les politiques donateurs et iii) des conseils pour les activités de mobilisation de ressources par les bureaux décentralisés au niveau régional et national. Ses domaines de compétence couvrent tous les financements des agences gouvernementales de donateurs, des agences multilatérales et des donateurs du fonds fiduciaire unilatéral. En vertu des procédures applicables, le Sous-Directeur général du Département de la coopération technique est habilité à signer les accords avec les donateurs. La latitude qui peut être accordée aux organes statutaires autonomes dans leurs relations avec les donateurs a été soulevée. Cet aspect semble revêtir une certaine importance dès lors que l'action 2.69 du PAI mentionne précisément la possibilité pour les organes statutaires d'exercer une plus grande autorité financière et administrative et de « *mobiliser des financements supplémentaires auprès de leurs membres, tout en demeurant dans le cadre de la FAO et en continuant à lui adresser des rapports* ». Cette question est essentiellement de nature politique et doit être réglée en concertation avec le Département de la coopération technique et, sans doute aussi avec les unités techniques concernées.

48. Certains avantages ont été reconnus aux organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif. Ainsi, au cours de ces dernières années, leurs secrétaires ont pu à l'occasion signer des accords avec les donateurs au nom de l'Organisation et sur la base d'une délégation de pouvoirs du Sous-Directeur général du Département de la coopération technique. La possibilité de confier plus de responsabilités aux chefs de départements et aux bureaux décentralisés pour la mobilisation de ressources, en collaboration étroite avec le Département de la coopération technique, commence à être reconnue. Dans ce contexte général, on pourrait envisager que les secrétaires des organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif jouent un rôle plus actif dans la mobilisation de ressources, en étroite coordination

avec les autres unités concernées, et en particulier avec le Département de la coopération technique, les unités techniques et les bureaux décentralisés. Toutefois, il faudrait assurer une certaine cohérence des différentes activités de mobilisation de ressources, en assurant le partage des informations dans la transparence.

49. Les Comités sont invités à examiner cette question et à donner leur avis, sachant que la décision incombe essentiellement à la Direction.

F. Organisation des réunions

50. Les réunions organisées par les organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif sont particulièrement nombreuses et deux questions ont été portées à l'attention du Secrétariat à cet égard: la conclusion de notes sur les obligations, et la traduction des documents destinés aux réunions, même si cette dernière question s'inscrit dans un contexte plus large que celui de l'organisation des séances.

a) Conclusions relatives aux notes sur les obligations

51. En vertu du paragraphe 4 de l'Article XXXVIII du Règlement général de l'Organisation (RGO) « *Lorsqu'il arrête le lieu où se tiendra une réunion convoquée par l'Organisation, le Directeur général s'assure que le gouvernement hôte est disposé à accorder à tous les délégués, représentants, experts, observateurs et membres du Secrétariat de l'Organisation participant à la réunion les immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance les fonctions qu'ils sont appelés à remplir à l'occasion de la réunion* ».

52. Avant chaque réunion de l'Organisation qui se tient en dehors du Siège, ou des principaux bureaux régionaux ou sous-régionaux, le Directeur général est tenu de conclure un accord définissant les responsabilités qui incombent au gouvernement hôte et à la FAO concernant la réunion. Trois séries de dispositions sont importantes. La première est l'obligation pour le gouvernement hôte d'accorder aux délégués et observateurs ainsi qu'à la FAO, aux fins de la réunion, ses biens, fonds et avoirs, ainsi qu'aux fonctionnaires de la FAO, les privilèges et immunités énoncés dans un certain nombre d'articles de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. La deuxième est l'obligation de délivrer des visas et toutes les ressources nécessaires aux délégués, observateurs et consultants qui assistent à la réunion. La troisième est l'obligation pour le gouvernement de couvrir la FAO contre toute poursuite intentée contre ses fonctionnaires par des délégués, des observateurs ou

d'autres tiers, pour des motifs liés à la réunion, sauf lorsque le gouvernement hôte et la FAO conviennent que la réclamation résulte d'une faute grave ou délibérée¹⁹.

53. Ces obligations sont essentiellement liées au statut des organisations du système des Nations Unies, dans le cadre duquel opèrent les organes établis en vertu de l'article XIV. En outre, l'octroi de privilèges et d'immunités aux organisations du système des Nations Unies est considéré par la plupart des gouvernements hôtes comme un acte de souveraineté. Il semble important que les notes sur les obligations continuent d'être conclues par le Directeur général, de la même façon que dans d'autres organisations du système des Nations Unies de tels accords sont conclus par les chefs de secrétariat. Il est également important que l'intégrité du régime de privilèges et d'immunités soit préservée, cette condition étant indispensable au fonctionnement du système des Nations Unies dans son ensemble²⁰. Que des accords avec les pays hôtes concernant l'immunité de l'Organisation puissent être conclus par les secrétaires d'organes relevant de l'Article XIV serait incompatible avec l'intégrité et l'application uniforme d'un tel régime. Il y a tout lieu de croire que les gouvernements pourraient également s'y opposer pour des raisons de principe.

54. À la lumière des considérations ci-dessus, les comités pourront souhaiter confirmer que les notes sur les obligations relatives aux réunions convoquées par des organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif doivent continuer d'être conclues par le Directeur général. En ce qui concerne les réunions des organes relevant de l'Article XIV, la pratique récente n'a révélé aucune difficulté liée à l'exercice des responsabilités qui incombent à la FAO dans ce domaine.

b) Questions relatives à l'organisation des réunions

55. La question de la traduction est examinée dans le cadre de l'organisation des réunions car elle est directement liée à cette activité, mais elle s'inscrit aussi dans un cadre plus large. En règle générale, les organes créés en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif organisent un nombre substantiel de réunions et confient un grand nombre de travaux de traduction au Service de programmation et de documentation des réunions de la FAO. Il n'est pas rare que les membres des organes relevant de l'article XIV aient manifesté leur désaccord au sujet des arrangements actuels et qu'ils aient demandé une plus grande externalisation de ces prestations. La question est soulevée dans la présente analyse dans la mesure où elle a acquis une dimension importante dans un certain nombre d'organes et où elle semble préoccuper les

¹⁹ Ces conditions sont liées au statut de la FAO en tant qu'organisation intergouvernementale du système des Nations Unies. La première obligation relève de l'immunité complète de juridiction dont jouit la FAO. Cette immunité s'applique aux fonctionnaires de la FAO ainsi qu'aux délégués participant aux réunions. Aux fins des réunions, les participants doivent être en mesure d'exercer leurs fonctions en toute indépendance, et ce dans le cadre de l'immunité fonctionnelle de la FAO¹⁹. La deuxième obligation est liée au caractère universel de la FAO et à la nécessité de s'assurer que lorsque l'Organisation convoque une réunion, le gouvernement hôte s'engage à délivrer des visas à tous les participants¹⁹. La troisième obligation, à savoir l'acceptation par le gouvernement hôte d'une clause de non-responsabilité, est également liée au caractère des organisations intergouvernementales des Nations Unies. Ce sont des organisations à but non lucratif. Selon ce modèle de fonctionnement, elles ne peuvent assumer des pertes et, en l'absence de donateurs disposés à les couvrir, celles-ci devraient être épongées par l'ensemble des Membres. C'est la raison pour laquelle dans le cadre des activités techniques et des opérations liées au déroulement des réunions, les organisations du système exigent, comme condition préalable à la convocation de réunions, que le gouvernement hôte s'engage à traiter toute réclamation résultant desdites réunions, qui serait faite à l'encontre de l'Organisation. Il peut être parfois nécessaire de négocier certaines clauses sur des questions secondaires, périphériques.

²⁰ Sans oublier que toute dérogation d'une organisation au régime généralement accepté, a des incidences sur d'autres organisations du système.

secrétaires des organes^{21/22}. Dans le même ordre d'idée, il a été proposé que pour réduire les coûts, certaines réunions se déroulent dans un nombre restreint de langues, sous réserve toutefois que cette mesure ne suscite pas d'objection.

56. La question n'est pas principalement de nature juridique. Cependant, dans la mesure où elle a été soulevée dans de nombreux organes statutaires « autonomes », le CQCJ souhaitera peut-être recommander qu'elle soit examinée par d'autres organes de la FAO, en particulier pour étudier la question de savoir si une approche sélective en matière d'externalisation des travaux de traduction pourrait être envisagée pour certains organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif.

G. Participation d'observateurs d'organisations non gouvernementales et des autres parties prenantes aux réunions des organes statutaires

57. En attendant l'élaboration et l'adoption de nouvelles politiques, les secrétaires des organismes créés en vertu des dispositions de l'Article XIV et d'autres organes statutaires le cas échéant, pourraient chercher à mettre en œuvre, en consultation avec les unités concernées de l'Organisation et les présidents des organes concernés, des mesures ad hoc pour inviter les ONG et les autres parties prenantes.

58. Comme indiqué aux comités, l'Organisation était censée étudier la formulation de nouvelles procédures relatives à la participation des organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif à ses réunions, dans le cadre de l'effort entrepris pour redéfinir le statut des observateurs d'organisations gouvernementales et non gouvernementales auprès de la FAO. Aucun progrès n'a été accompli jusqu'à présent en raison de la difficulté à définir des critères et des règles à caractère général, applicables à tous les groupements constitutifs de ces organismes. Par ailleurs, les membres peuvent avoir des vues divergentes en la matière, suivant les organes ou les intérêts constitués qu'ils représentent. Il est donc proposé de continuer à traiter la question de la participation des organisations non gouvernementales aux réunions de l'Organisation, des Organes directeurs et des organes statutaires avec

²¹ Rapport de l'Examen détaillé, pages 128 à 142. Cette question a été examinée dans le cadre de l'Examen détaillé réalisé par Ernest & Young.

²² Dans la réponse de la Direction au rapport final de l'Examen détaillé, datée du 20 mai 2009, la Direction indique: « *Il est recommandé dans le rapport d'adopter un modèle caractérisé par un nouveau mécanisme financier pour les services de traduction de la FAO, dont les coûts seraient abaissés par la réduction des services assurés en interne (qui seraient surtout des services de révision et de correction d'épreuves) et l'externalisation d'une proportion accrue de traductions (allant jusqu'à 90 pour cent du volume actuel, contre 50 pour cent actuellement). Le service interne serait essentiellement responsable du contrôle de qualité (toutes les traductions externalisées devant être révisées en interne), de la gestion de la terminologie et du fichier de traducteurs extérieurs, les effectifs étant ramenés à 50 pour cent environ des effectifs actuels (un ou deux traducteurs et un agent des services généraux par groupe linguistique). La Direction est d'accord avec la proposition avancée dans le rapport, de revoir le système actuel de facturation aux départements, afin de rectifier l'effet démotivant lié aux tarifs de traduction. Il existe peut-être des possibilités d'externaliser davantage la traduction, mais il faut noter que parmi les organisations comparables des Nations Unies, la FAO est déjà celle où le taux d'externalisation est le plus élevé. Si on augmentait encore la proportion des traductions externalisées, en réduisant aussi les effectifs comme il est proposé, cela compromettrait gravement la capacité de l'Organisation de s'acquitter des traductions urgentes (notamment la traduction des documents pendant les sessions) et d'assurer les services de révision de qualité nécessaires pour contrôler les documents traduits à l'extérieur (...).* » (page 7). L'administration a fait part de son point de vue sur la question dans la Réponse de la Direction. L'aide-mémoire du Président de la Réunion du Groupe de travail III du Comité de la Conférence chargé du suivi de l'évaluation externe indépendante de la FAO du 20 mai 2009 indique à cet égard: « *Les membres ont estimé qu'à l'avenir, il importerait (...) de veiller à la prestation de services de traduction de qualité, efficaces, dans les meilleurs délais et d'un bon rapport coût-efficacité, en tenant compte du caractère urgent et confidentiel des documents à traduire. Cela pourrait supposer de revoir le système de facturation interne, tout en poursuivant la politique d'externalisation dans une mesure adéquate, compte tenu des exigences de qualité des traductions et de respect des délais.* »

pragmatisme, en maintenant une approche souple et différenciée. Cette approche a donné de bons résultats et a permis d'accroître la participation des représentants de la société civile et des organisations non gouvernementales dans divers comités, tout en répondant aux besoins spécifiques des organes en question et aux préoccupations de leurs groupements constitutifs.

H. La question de l'envoi de rapports à la FAO

59. L'établissement de rapports à l'intention de la FAO et de ses organes directeurs a fait l'objet de consultations avec les membres, notamment par le biais du questionnaire distribué aux Représentants permanents, et entre les secrétariats. Ces consultations n'ont pas été concluantes et, en particulier, aucune considération précise n'a émergé au sujet de la portée et de la finalité de ces rapports.

60. La question ne semble pas urgente par rapport aux préoccupations qui sous-tendent le présent document et pourrait être réexaminée périodiquement. En outre, comme le prouve ce document, il existe déjà des voies hiérarchiques entre les secrétariats et l'Organisation sur les questions administratives.

I. Principes et procédures devant régir les conventions et accords conclus en vertu des Articles XIV et XV de l'Acte constitutif, et les commissions et comités établis au titre de l'Article VI de l'Acte constitutif

61. Dans de précédents documents, la question de savoir si les « *Principes et procédures devant régir les conventions et accords conclus en vertu des Articles XIV et XV de l'Acte constitutif, et les commissions et comités établis au titre de l'Article VI de l'Acte constitutif* » devraient être amendés avait été soulevée. Les Principes ont été adoptés en 1957, puis amendés sur des points spécifiques à plusieurs reprises, et particulièrement en 1991. Ils devraient être amendés à plusieurs égards non seulement en rapport avec les organes relevant de l'Article XIV mais aussi en ce qui concerne les comités et commissions établis en vertu de l'Article VI de l'Acte constitutif. Pour ces organismes aussi, la situation est hétérogène et évolutive. Il serait difficile, dans ces conditions, de s'atteler à la redéfinition d'un grand nombre de règles et de procédures pour aboutir à une « panacée » susceptible de couvrir les besoins effectifs. Cet effort pourrait être entrepris ultérieurement. Entre temps, l'Organisation mettrait en œuvre les mesures prévues dans la présente analyse.

III. MESURES SUGGÉRÉES AU COMITÉ

62. Le CQCJ est invité à examiner le présent document et à faire part de ses éventuelles observations.

63. Il est invité, en particulier, à:

- a) confirmer la diversité des situations et des exigences fonctionnelles rencontrées parmi les organes établis en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif (voir entre autres paragraphe 8);
- b) confirmer la nécessité soit de déterminer les organes auxquels les recommandations du présent examen s'appliqueraient - compte tenu des opinions des membres, de la nature des activités déployées, du mécanisme de contrôle mis en œuvre au sein de l'organisme et de la situation générale des organes en question - soit d'établir des critères sur la base desquels le Secrétariat déterminera les organes susceptibles de bénéficier des avantages prévus dans le présent document (voir paragraphe 16);
- c) confirmer que, de manière générale, les recommandations contenues dans le présent examen sont du ressort de la Direction (voir paragraphe 19);
- d) noter les arrangements spéciaux concernant les voyages des fonctionnaires des secrétariats des organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif et formuler le cas échéant des recommandations à cet égard (voir paragraphes 22 et 23);
- e) noter que les procédures relatives à la conclusion d'arrangements par les organes établis en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif ont fonctionné de manière satisfaisante au cours de ces dernières années et confirmer qu'elles pourront continuer d'être appliquées s'il y a lieu (voir paragraphe 25);

- f) tout en notant l'autorité spécifique d'autres comités à cet égard, notamment le Comité financier, fournir s'il y a lieu des conseils sur les questions budgétaires, financières et de vérification des comptes (voir paragraphes 26 à 32). Les questions soulevées dans ces domaines peuvent être traitées par la Direction, sauf en ce qui concerne les dépenses d'appui des projets et le principe de la vérification unique;
- g) tout en notant l'autorité spéciale dont est investi le Comité financier dans ce domaine, donner des conseils sur les questions relatives aux ressources humaines présentées dans l'examen, notamment en ce qui concerne la sélection du personnel du cadre organique et des catégories supérieures, l'évaluation du comportement professionnel, la catégorie des services généraux, les arrangements contractuels pour le personnel et d'autres arrangements contractuels tels que les lettres d'accord (voir paragraphes 33 à 43). En général, ces mesures sont du ressort de la Direction;
- h) approuver la proposition relative à la préparation de critères et de règles spécifiques visant les voies de communication avec les gouvernements et la correspondance officielle des secrétaires des organes établis en vertu de l'Article XIV. Ces mesures peuvent être traitées par la Direction;
- i) fournir des conseils sur toutes les questions concernant les relations avec les donateurs (voir paragraphes 47 à 49). Ces questions relèvent des pouvoirs de la Direction;
- j) noter l'importance des questions relatives aux privilèges et immunités de l'Organisation et confirmer que la pratique actuelle des « notes sur les obligations », négociées et conclues par le Directeur général devrait être maintenue (voir paragraphes 51 à 54);
- k) donner un avis sur les questions relatives à l'organisation des réunions, notamment en ce qui concerne la traduction (voir paragraphes 55 et 56);
- l) noter les considérations relatives à la participation aux réunions des représentants d'organisations non gouvernementales, d'organisations de la société civile et d'autres parties prenantes et suggérer que la question de la formulation d'un ensemble de règles et de procédures concernant leur participation aux réunions soit différée (voir paragraphes 57 et 58);
- m) noter qu'à la lumière des faits présentés ici, la transmission des rapports des organes statutaires à la FAO n'apparaît pas comme une question à traiter en priorité (voir paragraphes 59 et 60);
- n) noter que, vu l'évolution actuelle concernant le statut des organes relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif et la diversité des situations rencontrées, les propositions d'amendements aux Principes devraient être différées en attendant d'acquérir de l'expérience dans ce domaine. La mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent document éviterait de devoir procéder immédiatement à la révision des Principes (voir paragraphe 61).