



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

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

CONSEIL

Cent cinquantième session

Rome, 1-5 décembre 2014

Examen indépendant des réformes de la gouvernance

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



m1749f



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

Bureau de l'évaluation

Examen indépendant des réformes de la gouvernance

Projet de rapport pour distribution

30 septembre 2014

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

Bureau de l'évaluation (OED)

Le présent rapport est disponible en version électronique à l'adresse suivante:

<http://www.fao.org/evaluation>

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

© FAO 2014

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction et d'adaptation ainsi qu'à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Pour obtenir de plus amples informations sur le présent rapport, prière de contacter:

M. le Directeur du Bureau de l'évaluation (OED)

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153

Rome (Italie)

Courriel: evaluation@fao.org

Table des matières

Liste des sigles	v
1 Introduction	1
1.1 Historique	1
1.2 Portée et méthodologie	2
2 Vue d'ensemble du système de gouvernance de la FAO	4
2.1 Créer des conditions favorables à la gouvernance	4
2.2 Les fonctions de la gouvernance mondiale et de la gouvernance interne	5
3 Conférence	1
3.1 Historique	7
3.2 Principales constatations	8
3.3 Conclusion et recommandations	10
4 Conseil	13
4.1 Historique	13
4.2 Principales constatations	13
4.2.1 <i>Orientations données aux autres organes directeurs et à la Direction et surveillance</i>	13
4.2.2 <i>Montant du budget, date des réunions, rapport du Conseil, ordre du jour de la Conférence</i>	15
4.2.3 <i>Taille et composition du Conseil</i>	16
4.2.4 <i>Rôle des groupes régionaux</i>	18
4.3 Conclusion et recommandations	19
5 Le Président indépendant du Conseil	20
5.1 Historique	20
5.2 Principales constatations	21
5.3 Conclusion et recommandations	22
6 Le Comité du Programme	23
6.1 Historique	23
6.2 Principales constatations	24
6.2.1 <i>Priorités de programme, stratégie et budget</i>	24
6.2.2 <i>Évaluation</i>	25
6.3 Conclusions and recommandations	26
7 Le Comité financier	28
7.1 Historique	28
7.2 Principales constatations	28
7.3 Conclusion et recommandations	30
8 Réunion conjointe du Comité du Programme et du Comité financier	31
8.1 Historique	31
8.2 Principales constatations	31
8.3 Conclusion et recommandations	32
9 Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ)	33
9.1 Historique	33
9.2 Principales constatations	33
9.3 Conclusion et recommandations	33
10 Comités techniques	34
10.1 Historique	34
10.2 Principales constatations	34
10.2.1 <i>Contribution des comités techniques à la gouvernance mondiale</i>	36
10.2.2 <i>Contribution des comités techniques à la gouvernance interne</i>	37

10.3	Conclusion et recommandations	38
11	Conférences régionales	34
11.1	Historique	39
11.2	Principales constatations	40
11.2.1	<i>L'organisation des conférences régionales</i>	40
11.2.2	<i>Gouvernance mondiale et gouvernance interne</i>	42
11.3	Conclusion et recommandations	44
12	Programmes de travail pluriannuels	46
12.1	Historique	46
12.2	Principales constatations	46
12.3	Conclusion et recommandations	48
13	Réunions ministérielles	49
13.1	Historique	49
13.2	Principales constatations	49
13.3	Conclusion et recommandations	50
14	Organes statutaires	50
14.1	Historique	50
14.2	Principales constatations	51
14.3	Conclusion et propositions	52
15	Évaluation	53
15.1	Historique	53
15.2	Principales constatations	53
15.3	Conclusion et recommandations	55
16	Vérification interne	56
16.1	Historique	56
16.2	Principales constatations	57
16.3	Conclusions	57
17	Actions liées au poste de Directeur général	58
17.1	Historique	58
17.2	Principales constatations	58
17.3	Conclusion et recommandations	59
18	Le coût des organes directeurs de la FAO	59
18.1	Historique	59
18.2	Principales constatations	60
18.3	Conclusions	64
19	Synthèse des conclusions et recommandations	64

Annexes: en préparation

Liste des sigles

APRC	Conférence régionale pour l'Asie et le Pacifique
ARC	Conférence régionale pour l'Afrique
CIN2	deuxième Conférence internationale sur la nutrition
COAG	Comité de l'agriculture
CoC-EEI	Comité de la Conférence chargé du suivi de l'Évaluation externe indépendante de la FAO
CP	Comité des produits
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
CT	comités techniques de la FAO
EEI	Évaluation externe indépendante
Équipe EI	Équipe chargée de l'examen indépendant
ERC	Conférence régionale pour l'Europe
iNARC	Conférence régionale informelle pour l'Amérique du Nord
LARC	Conférence régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes
NERC	Conférence régionale pour le Proche-Orient
OED	Bureau de l'évaluation de la FAO
OMS	Organisation mondiale de la santé
OSD	Bureau de l'appui à la décentralisation
PAI	Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO
PAM	Programme alimentaire mondial
PMT	plan à moyen terme
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PTB	Programme de travail et budget
SOFA	La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

1 Introduction

1.1 Historique

1. En 2008, la Conférence de la FAO a approuvé le Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO (PAI)¹, qui avait été élaboré grâce à une collaboration intensive entre les Membres de la FAO et le Secrétariat en vue d'intégrer les recommandations formulées par l'Évaluation externe indépendante (EEI) à la mi-2007². Sur un total de 274 actions du PAI, 101 ont été incluses dans le chapitre sur la gouvernance, en particulier l'action 2.74 qui prévoit que «*la Conférence évaluera l'introduction des réformes concernant la gouvernance, notamment le rôle et le fonctionnement des conférences régionales, avec un examen indépendant à l'appui de ce processus*³».

2. Il était prévu que l'action 2.74 soit mise en œuvre en 2014 afin que l'examen indépendant serve de base de travail à la session 2015 de la Conférence. En décembre 2013, le Conseil de la FAO a examiné et approuvé les «*Dispositions relatives à un examen indépendant des réformes concernant la gouvernance*⁴» qui comprennent le cadre de référence pour l'examen indépendant⁵. Le Conseil a parallèlement approuvé la nomination d'une équipe indépendante de deux consultants externes, qui seraient aidés dans leurs fonctions par le Bureau de l'évaluation (OED) de la FAO⁶. Cette proposition demandait au Président indépendant du Conseil d'assumer un rôle proactif de facilitation pour l'ensemble du processus d'examen et de tenir des réunions non formelles à participation non limitée avec les présidents et vice-Présidents des groupes régionaux pour orienter le processus d'examen indépendant, et demandait à la réunion conjointe du Comité du Programme et du Comité financier d'assurer la supervision de l'exercice d'examen indépendant.

3. Le présent document est le projet de rapport de l'Équipe chargée de l'examen indépendant («*Équipe d'examen*») qui a été soumis aux Membres de la FAO pour leurs observations et suggestions. La haute direction étant également une partie prenante importante de l'examen, le projet est mis à sa disposition pour ses observations et suggestions. Les participants de la réunion conjointe de la cent seizième session du Comité du programme et de la cent cinquante-cinquième session du Comité financier, qui s'est tenue le 5 novembre 2014, et de la cent cinquantième session du Conseil en décembre 2014 examineront le projet et apporteront leur contribution à l'Équipe d'examen, qui mettra le rapport final à disposition à la fin de décembre 2014. Le rapport final fera partie des documents remis à la trente-neuvième session de la Conférence de la FAO en juin 2015, et sera examiné préalablement à la réunion conjointe de la cent dix-septième session du Comité du programme et de la cent cinquante-sixième session du Comité financier, ainsi qu'à la cent cinquante et unième session du Conseil, en mars 2015.

¹ C 2008/4, rapport du Comité de la Conférence sur le suivi du Plan d'action immédiate de l'Évaluation externe indépendante de la FAO.

² Le rapport de l'EEI a été examiné par la Conférence de la FAO en novembre 2007, C 2007/7A.1.

³ C 2008/REP, E16.

⁴ CL 148/REP, 148, paragraphes 21-24.

⁵ CL 148/10, Annexe 1, cadre de référence.

⁶ CL 148/10 Add.1, annexe 2, profil de l'Équipe d'examen indépendant.

1.2 Portée et méthodologie

4. L'Équipe d'examen était chargée, conformément au cadre de référence de l'examen indépendant, d'examiner les travaux entrepris par la FAO, les organes directeurs⁷, les Membres et le Secrétariat pour mettre en œuvre l'ensemble des actions du PAI (de 2.1 à 2.101), portant sur les mécanismes de réforme de la gouvernance de l'Organisation. Toujours selon le cadre de référence, les consultations intensives avec les membres de la FAO devaient être un des éléments clés de l'étude indépendante.

5. Il est important de souligner que l'examen indépendant est un **examen des réformes de la gouvernance** et non du travail programmatique et administratif de la FAO. En outre, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), qui était un organe directeur de la FAO au moment de l'EEI et de la formulation du PAI, avait changé de statut à la suite d'un processus de réforme distinct et n'était plus un organe directeur de la FAO depuis 2009⁸. Il n'entrait donc pas dans le périmètre de cet examen indépendant.

6. La mise en œuvre des réformes de la gouvernance sera évaluée suivant les critères ci-après:

- i. Couverture: mesure dans laquelle toutes les actions et actions subsidiaires envisagées ont été mises en œuvre et, le cas échéant, raisons pour lesquelles cela n'a pas été fait;
- ii. Efficience: gains d'efficience générale réalisés grâce à l'accélération des travaux, à la rationalisation des mécanismes de gouvernance, à la clarté et à la simplification du flux de communication, etc. Il sera également prêté attention à l'analyse des coûts réels et des coûts de transaction liés aux réformes concernant la gouvernance et à la nouvelle configuration de celle-ci;
- iii. Efficacité: résultats d'ensemble des actions du PAI sur la gouvernance de fond de la FAO, s'agissant de l'amélioration des orientations fournies par les organes directeurs au Secrétariat et du flux de retours du Secrétariat aux organes directeurs.
- iv. Impact: dans la mesure du possible, changements à long terme réels et potentiels sur la performance de la FAO découlant de la mise en œuvre des réformes concernant la gouvernance liées au PAI.

7. L'Équipe d'examen a utilisé les outils principaux suivants⁹:

- Une cartographie de toutes les actions et actions subsidiaires pertinentes du PAI relatives à la réforme de la gouvernance et au suivi de leur mise en œuvre;
- Une analyse des changements effectués dans le dispositif de gouvernance, y compris pour ce qui concerne le calendrier, la fréquence et le nombre des sessions, le contenu des programmes, la qualité des rapports, les coûts: les exercices biennaux 2006-2007 et 2012-2013 ont été utilisés comme points de référence pour toutes les analyses, même si dans certains cas d'autres exercices biennaux ont été également inclus;
- Un examen de quatre autres organismes du système des Nations Unies (le PNUD, l'UNESCO, l'OMS et le PAM), qui avait également été utilisé par l'EEI comme

⁷ Il s'agit des organes suivants: Conférence, Conseil, Comité du Programme, Comité financier, Comité des questions constitutionnelles et juridiques, comités techniques, conférences régionales et organes statutaires.

⁸ CFS:2009/2 Rev.2.

⁹ La méthodologie détaillée de l'examen indépendant est décrite à l'annexe 3 du présent rapport.

points de comparaison, notamment en ce qui concerne la taille et la composition du Conseil, la recommandation du Conseil à la Conférence quant au niveau du budget et les qualifications requises pour le poste de Directeur général ;

- Des impressions de principales parties prenantes recueillies au moyen d'entretiens approfondis: des entretiens semi-structurés ont été menés avec 217 parties prenantes dont la majorité d'entre eux étaient des Membres; des hauts fonctionnaires et des secrétaires d'organes directeurs de la FAO, et des fonctionnaires de l'Organisation;
- Les impressions des principales parties prenantes ont été recueillies au moyen d'un questionnaire («l'enquête») auquel ont répondu des représentants permanents et des Membres participant à tous les organes directeurs depuis 2012;
- Les impressions des secrétaires d'organes créés en vertu de l'article XIV sur les relations avec la FAO concernant des aspects liés à l'administration et la gestion, collectées au moyen de questionnaires ;
- Une observation directe des sessions suivantes des organes directeurs:
 - Conférences régionales en 2014;
 - Quatre-vingt-dix-huitième session du Conseil, mars 2014;
 - Comité des pêches 2014, certaines séances;
 - Comité des forêts 2014, toutes les séances;
 - Cent quinzième session du Comité du Programme, mai 2014;
 - Cent cinquante-quatrième session du Comité financier, mai 2014;
 - Réunion conjointe de la cent quinzième session du Comité du Programme et de la cent cinquante-quatrième session du Comité financier; et
 - Cent quarante-neuvième session du Conseil, juin 2014.

8. En outre, l'Équipe d'examen a interagi avec les Membres lors des trois réunions informelles à participation non limitée des groupes régionaux qui se sont tenues le 7 février, le 15 mai et le 9 septembre 2014, respectivement; lors de la réunion conjointe de la cent quinzième session du Comité du Programme et de la cent cinquante-quatrième session du Comité financier, le 28 mai; et lors de la cent quarante-neuvième session du Conseil, le 16 juin.

9. L'Équipe note que le terme «examen indépendant» a été préféré à «évaluation» pour son travail. Nous nous sommes donc posé la question de savoir s'il fallait faire des «recommandations» ou simplement soumettre des points à l'examen des Membres. Nous avons décidé de formuler des recommandations sur ce que nous croyons être les enjeux majeurs de la poursuite des réformes, et de les soumettre à l'examen des organes directeurs. Nous formulons également des propositions sur certaines questions «pratiques» qui, selon nous, amélioreront l'efficacité et l'efficacités de la gouvernance, en les faisant précéder de la formule: «Les membres pourraient envisager de» ou d'une formule analogue. Les recommandations et les propositions soumises pour examen sont énumérées à la fin de chaque section et résumées à la section 19.

10. L'Équipe a été soutenue tout au long du travail d'examen par le Bureau de l'évaluation (OED), qui a contribué à l'élaboration de la méthodologie et des outils connexes, à la collecte et l'analyse des données, ainsi qu'à la gestion et la logistique. Le Bureau de l'évaluation prévoit de mener le processus d'assurance qualité standard sur ce projet, mais les constatations et les conclusions de l'examen sont celles de l'Équipe d'examen. Par ailleurs, afin d'éviter tout conflit d'intérêt, le Bureau de l'évaluation a décidé de lui-même ne pas

participer à l'examen de la mise en œuvre des actions 2.77 à 2.90 liées à la fonction d'évaluation de l'Organisation.

11. Enfin, l'Équipe tient à souligner que les Membres de la FAO lui ont demandé d'adopter un programme de travail ambitieux qui puisse servir de base de réflexion solide aux délibérations qu'ils continuent de mener sur la réforme de la gouvernance. L'Équipe a pris ce conseil à cœur et a donc scruté chacune des actions du PAI pour voir ce qui pourrait être fait, si les organes directeurs le décident. Les conditions qui ont favorisé la création de la FAO dans les années 1940 sont toujours valables aujourd'hui, et un système de gouvernance efficace est d'autant plus nécessaire qu'il faut orienter et appuyer la contribution de l'Organisation à la réalisation des objectifs pour parvenir à un monde sans faim où la terre nourrit tous ses habitants.

2 Vue d'ensemble du système de gouvernance de la FAO

2.1 Créer des conditions favorables à la gouvernance

12. L'EEI avait estimé que la FAO souffrait d'un grave problème de gouvernance¹⁰ dû au manque de clarté des rôles et responsabilités des divers organes directeurs et de leurs modes de fonctionnement, mais aussi à l'environnement défavorable dans lequel la gouvernance évoluait. L'EEI avait noté que cet environnement était caractérisé par la méfiance, le manque de communication, une transparence insuffisante, des désaccords entre les Membres et entre les organes directeurs, dans leur ensemble, et le Secrétariat, un faible sens des responsabilités de la part du Secrétariat vis-à-vis des organes directeurs; et une réticence des organes directeurs eux-mêmes à déléguer des responsabilités entre eux ou à prendre l'initiative en tant que membres de ces organes. L'EEI avait également appelé l'attention sur le fait que les organes directeurs avaient de plus en plus tendance à se replier sur eux-mêmes dans leurs relations avec le Secrétariat au lieu d'accorder toute l'attention nécessaire à leur rôle de gouvernance mondiale.

13. La réponse des Membres à l'EEI a été remarquable. Ils se sont d'abord structurés en créant un Comité de la Conférence (CoC-EEI), formé de groupes de travail chargés d'étudier l'EEI et, sur cette base, ils ont ensuite élaboré le PAI, qui a été approuvé par la Conférence à sa trente-cinquième session (extraordinaire) en 2008. Le PAI a été décrit comme une réforme impulsée par les membres.

14. Six ans plus tard, l'Équipe d'examen a constaté une amélioration importante dans les nombreux modes de fonctionnement de la gouvernance et dans l'environnement qui lui est favorable. Peut-être plus important encore, elle a estimé que la confiance avait été en grande partie rétablie entre les Membres et entre les Membres et la Direction, et que c'était là une des réalisations les plus importantes du PAI.

15. Les facteurs qui ont favorisé le rétablissement de la confiance sont notamment: le sentiment éprouvé par les Membres que le Secrétariat est désormais beaucoup plus transparent en ce qui concerne l'échange d'informations et de documents; la grande disponibilité du Secrétariat et le dialogue renforcé qu'il mène avec les Membres aux réunions

¹⁰ C 2007/7A.1, paragraphe 668.

formelles et informelles; et les réunions fréquentes du Directeur général avec les Membres, tant sur le plan individuel que collectif. Le travail d'équipe réalisé lors de la formulation du PAI lui-même, notamment l'élaboration du cadre stratégique initial 2010-2019, a également contribué à l'instauration de la confiance entre les Membres eux-mêmes.

16. L'Équipe d'examen a observé des réunions ciblées et proches de celles du secteur privé qui montraient, par exemple, que la confiance était retrouvée. À cet égard, la majorité de ceux qui ont répondu à l'enquête a considéré que les mécanismes de gouvernance actuels permettent une gouvernance simplifiée et rapide de l'Organisation. En outre, le Conseil et ses comités de soutien ont, depuis le PAI, produit des rapports dans lesquels l'avis de tous les Membres est exprimé et non uniquement celui de «certains» ou de «nombreux» membres. Le fossé entre l'OCDE et le G-77, bien que toujours présent, est beaucoup moins large qu'avant le PAI. Les facteurs qui contribuent à ces changements sont notamment: l'amélioration du fonctionnement des groupes régionaux, dont la plupart sont en mesure de communiquer une perspective unifiée au sein des organes directeurs; le fait que les groupes régionaux peuvent désormais interagir presque tous les mois par le biais de leurs réunions informelles à participation ouverte convoquées par le Président indépendant du Conseil; et le rôle de facilitation de celui-ci

17. L'Équipe d'examen a également constaté que les rôles attendus entre les organes directeurs et le Secrétariat avaient été mieux définis et que le sens des responsabilités avait augmenté. Au sein de cet environnement amélioré, les Membres ont été en mesure de mettre en œuvre la quasi-totalité des actions du PAI liées à la gouvernance.

18. Cependant, l'Équipe d'examen a relevé que, dans certains cas, les actions spécifiques avaient été mises en œuvre mais que le résultat n'avait pas toujours été conforme aux attentes, et conclu qu'il fallait donc en faire davantage. C'est le cas dans les deux domaines liés à la gouvernance au sein de la FAO, la gouvernance mondiale et la gouvernance interne. La section ci-après explique les lacunes observées dans ces deux domaines par rapport à ce qui avait été prévu par l'EEI et le PAI. Ensuite, le rapport est organisé par organe directeur afin de donner lieu à une discussion approfondie de ces questions. La section 19 fait la synthèse des constatations de l'Équipe d'examen par rapport à l'impact du PAI sur la gouvernance mondiale et interne, ainsi que celle des constatations plus générales sur le processus de gouvernance de la FAO.

2.2 Les fonctions de la gouvernance mondiale et de la gouvernance interne

19. L'Acte constitutif de la FAO prévoit deux grandes fonctions de la gouvernance à la FAO: i) élaborer des politiques et des réglementations mondiales pour orienter le travail de ses Membres et ii) exercer une fonction de contrôle et définir des orientations pour les programmes du Secrétariat, en assurant un suivi de l'application de ses propres décisions. L'Équipe d'examen qualifie ces deux ensembles de fonctions de **gouvernance mondiale** et de **gouvernance interne**. La Conférence a le pouvoir de prendre des décisions sur les questions de gouvernance mondiale et celui d'approuver les questions de gouvernance interne sur la base des recommandations du Conseil. Tous les autres organes directeurs de la FAO *«examinent puis soumettent des recommandations»* au Conseil dans le cas de la gouvernance interne et à la Conférence dans le cas de la gouvernance mondiale.

20. Les membres de l'EEI ont examiné attentivement les deux fonctions. Ils ont reconnu que la FAO avait une position privilégiée dans le discours mondial à l'époque de sa création

mais qu'elle avait été largement supplantée par d'autres mécanismes de la gouvernance mondiale au cours des vingt dernières années. Ils ont également constaté qu'elle s'était de plus en plus repliée sur elle-même en se concentrant sur ses propres activités et non sur la contribution qu'elle pourrait apporter, avec d'autres, au dialogue mondial sur les politiques et la réglementation. Les membres de l'EEI ont néanmoins estimé que le rôle de la FAO dans la gouvernance mondiale continue d'être critique compte tenu de ses avantages comparatifs en tant qu'organisation du système des Nations Unies qui a la faculté de rassembler, de faire preuve de neutralité et de mettre ses connaissances techniques à disposition.

21. Le PAI a tenu compte des recommandations de l'EEI en adoptant un certain nombre de mesures visant à renforcer le travail des organes directeurs dans la gouvernance mondiale. La première action liée à la gouvernance est l'action 2.1, qui appelait la Conférence, les comités techniques, les conférences régionales et la Direction à *«examiner systématiquement la situation mondiale afin de déterminer quelles questions nécessitent des initiatives prioritaires pour améliorer la cohérence des politiques, et étudier les cadres réglementaires actuels pour déterminer quels domaines nécessitent une action rapide de la FAO ou d'autres instances¹¹»*. D'autres actions du PAI liées à la gouvernance ont considéré que les conférences régionales et les comités techniques sont **les** premiers forums de discussion sur des questions de politique mondiale et de réglementation, et spécifié qu'ils devraient faire rapport directement à la Conférence sur ces sujets. Le PAI notait également que le Comité du Programme et le Conseil devaient jouer un rôle dans le choix des priorités en matière de gouvernance mondiale.

22. Le principal problème identifié par l'Équipe d'examen en ce qui concerne la gouvernance mondiale est le suivant: les organes directeurs n'examinent pas encore systématiquement la situation mondiale afin de déterminer les domaines qui exigent une plus grande cohérence des politiques, ou qui ont besoin de cadres réglementaires, tel qu'envisagé dans le PAI. En d'autres termes, il est nécessaire de pouvoir compter sur une direction plus efficace des organes directeurs – en particulier la Conférence – pour définir et orienter la manière dont la FAO peut contribuer, à tous les échelons, à un dialogue mondial élargi, par exemple, sur le changement climatique ou la réponse humanitaire. Sans une direction ferme, les conférences régionales et les comités techniques continueront de mener un dialogue sur les politiques concernant un large éventail de thèmes et, dans le cas des comités techniques, de formuler des cadres réglementaires spécifiques. Il s'agit d'un travail important qui devrait bien évidemment être poursuivi, mais force est de constater qu'en dehors des domaines que les conférences régionales et les comités techniques considèrent comme importants dans leurs sphères respectives, il est nécessaire de pouvoir compter sur une contribution de l'ensemble de la FAO à la politique mondiale et la réglementation, telle qu'elle est envisagée dans l'action 2.1 du PAI. L'Équipe d'examen propose un moyen relativement simple d'y parvenir à la section 3 sur la Conférence.

23. En ce qui concerne la gouvernance interne, les membres de l'EEI ont recensé un certain nombre de domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires pour clarifier les rôles des divers organes directeurs, réduire les chevauchements et rationaliser les processus. Le PAI a ensuite transformé la plupart des recommandations de l'EEI en actions qui ont servi de base à la création d'un dispositif interne de gouvernance qui a permis aux organes directeurs d'orienter les différentes étapes du processus de programmation, depuis la

¹¹ C 2008/REP, E7.

définition des priorités et la planification au contrôle de la mise en œuvre. Une des principales actions du PAI a été d'intégrer formellement les conférences régionales dans ce dispositif de gouvernance interne et de leur donner la possibilité de contrôler la mise en œuvre et de définir les priorités pour les activités futures.

24. En matière de gouvernance interne, le principal problème soulevé par l'Équipe d'examen était que les informations mises à la disposition des organes directeurs pour leurs activités étaient présentées sous forme d'exposés dépourvus de données détaillées sur les résultats et les ressources, et qu'elles ne constituaient donc pas une base solide pour prendre des décisions en matière de gouvernance. L'Équipe note également que, compte tenu de la diversité des participants aux conférences régionales et aux comités techniques, ces instances sont plus axées sur les points de l'ordre du jour concernant des questions à traiter que sur ceux qui relèvent de leurs rôles de gouvernance, qui consistent à orienter et à contrôler les activités de la FAO. Elle estime enfin que sans des outils d'analyse des résultats adaptés, les organes directeurs ne seront pas en mesure d'assumer pleinement leurs fonctions de gouvernance. Ce point sera discuté plus en détail dans les sections qui visent le Conseil, ses comités ainsi que les conférences régionales et les comités techniques.

25. Il apparaît important d'aborder un dernier point dans cet aperçu. Suite au PAI, les textes fondamentaux de l'Organisation ont été modifiés afin d'inclure une définition des organes directeurs indiquant qu'ils contribuent, dans le cadre de leurs mandats respectifs, aux activités suivantes: a) la définition des politiques générales et des cadres réglementaires de l'Organisation; b) l'élaboration du Cadre stratégique, du Plan à moyen terme et du Programme de travail et budget; c) le contrôle, directement ou indirectement, de l'administration de l'Organisation¹². L'Équipe d'examen constate que le point a) de cette définition peut prêter à confusion car certains pourraient estimer que l'on entend par «politiques générales» les politiques internes de la FAO, par exemple sa politique en matière de ressources humaines. L'Équipe encourage les Membres et le Secrétariat à envisager de modifier légèrement la définition des organes directeurs dans les textes fondamentaux afin qu'elle corresponde pleinement à l'Acte constitutif et à d'autres sections décrivant les responsabilités en matière de gouvernance mondiale.

3 Conférence

3.1 Historique

26. L'Équipe chargée de l'Évaluation externe indépendante (EEI) a estimé que la Conférence de la FAO était représentative de nombreux autres organes directeurs multilatéraux en ce qu'elle était «*lourde et encombrante avec un grand nombre d'activités qui sont essentiellement formelles et cérémoniales*»¹³. Reconnaisant que la Conférence était la plus haute instance politique de l'Organisation, l'Équipe chargée de l'EEI a recommandé de maintenir son rôle central, et a proposé des modifications visant à renforcer le contenu des sessions de la Conférence sur le fond et à exploiter le potentiel de cette enceinte mondiale en matière de dialogue sur les politiques et de questions réglementaires au niveau international.

¹² Textes fondamentaux de la FAO 2013, page 131.

¹³ Rapport de l'EEI, paragraphe 698.

27. Les actions du PAI (2.5-2.11) visant la Conférence consistaient à: trouver un thème spécifique présentant un intérêt vital pour les Membres afin d'en débattre en séance plénière; accorder davantage d'attention aux questions mondiales sur les politiques et aux cadres internationaux, en s'appuyant sur les recommandations des comités techniques et des conférences régionales; multiplier les manifestations en marge, qui permettent un dialogue informel entre Membres. Ces tâches s'ajoutaient au rôle de la Conférence en tant qu'autorité ultime encadrant les travaux de l'Organisation, notamment le programme de travail et le budget. En outre, plusieurs ajustements ont été apportés aux processus de la Conférence, parmi lesquels: le déplacement des sessions au mois de juin de la seconde année de l'exercice biennal, et le recentrage de ses rapports sur les conclusions et les recommandations, outre l'élaboration d'un compte rendu *in extenso*.

3.2 Principales constatations

28. Toutes les actions du PAI ont été achevées. Les rapports de la Conférence se concentrent désormais sur des conclusions et des recommandations, que complète utilement le compte rendu *in extenso*. Les sessions ont été déplacées au mois de juin à compter de 2011, ce qui a laissé le temps d'intégrer les décisions de la Conférence dans le Programme de travail et budget (PTB) de sorte que les arrangements nécessaires soient en place au début du nouvel exercice biennal. Toutefois, cela signifie que le Secrétariat doit élaborer le PTB près d'un an avant sa mise en œuvre, étant donné que le Conseil doit examiner les versions finales du Plan à moyen terme (PMT) et du PTB à sa session de printemps, soit 60 jours avant la Conférence, tous les quatre ans et tous les deux ans, respectivement.

29. Comme il est communément admis, il semble irréalisable de raccourcir le processus de discussion et d'approbation du PMT-PTB. Cependant, l'Équipe d'examen a fait observer qu'il serait possible de ramener la date du Conseil à un mois seulement avant la Conférence. En effet, les instances principales auraient déjà discuté et, peut-être, approuvé le PMT-PTB au Conseil, de sorte que le seul point en suspens serait la décision concernant le montant du budget. Comme il s'agit d'une décision politique et financière, l'Équipe d'examen encourage les Membres à réfléchir à la question de savoir si un délai de 30 jours serait suffisant.

30. En ce qui concerne le fond des travaux de la Conférence, le Conseil recommande des thèmes pour les sessions qui se tiennent depuis 2009. Ces thèmes sont exposés en plénière immédiatement après la présentation de l'analyse des tendances figurant dans *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture* (SOFA). Au fil du temps, de plus en plus d'intervenants se sont référés au thème choisi dans leurs allocutions, même s'ils se concentraient toujours de façon plus générale sur la situation de l'agriculture dans leurs pays ainsi que sur le rôle de la FAO à cet égard¹⁴. Le nombre de manifestations en marge de la Conférence est passé de quatre en 2007 à 18 en 2013, l'une d'elle portant directement sur le thème de la Conférence, ce qui permet d'approfondir le sujet. Une grande majorité des sondés estimaient que les manifestations en marge offraient une bonne occasion d'engager un dialogue plus informel sur des questions de fond.

¹⁴ Voici quelques exemples de thèmes choisis par le passé: «Meilleure préparation et réponse efficace aux menaces et situations d'urgence alimentaires et agricoles» (2009), «Le rôle essentiel des femmes dans l'agriculture et le développement rural» (2011) et «Des systèmes alimentaires durables au service de la sécurité alimentaire et de la nutrition» (2013).

31. Cependant, l'Équipe d'examen a fait remarquer que les actions du PAI les plus ambitieuses qui nécessitaient d'accroître l'attention portée aux cadres mondiaux relatifs aux politiques et aux réglementations n'avaient pas encore été mises en œuvre comme prévu. Les présidents des conférences régionales et des comités techniques présentent en personne leurs rapports à la Commission I, mais ces documents combinés contiennent plus de 40 questions distinctes sur les politiques par exercice biennal. La diversité des sujets empêche à elle seule d'engager, à la Conférence, un dialogue cohérent qui pourrait aller au-delà d'une simple somme des différents rapports et permettrait d'ajouter de la valeur aux travaux spécifiques sur les plans régional et technique. En ce qui concerne la présentation des rapports des conférences régionales, le compte rendu *in extenso* indique que les débats qui se sont déroulés lors de la session étaient extrêmement généraux et, dans son rapport, la Conférence «*approuve*» les rapports des conférences régionales, sans aucune précision quant à leur contenu. En général, les discussions portant sur les rapports des comités techniques s'attachent davantage au fond mais la Commission confirme, pour l'essentiel, ce qui lui est présenté.

32. En 2008, parallèlement à la formulation du PAI mais dans le cadre d'un processus distinct, le Service de l'évaluation de la FAO a réalisé une évaluation indépendante des instruments internationaux¹⁵. Il a mis en évidence, entre autres questions, combien il était nécessaire de procéder à un examen systématique de la situation mondiale afin de hiérarchiser les travaux de la FAO elle-même. Dans sa réponse, la direction a donné son accord sur ce point¹⁶. Par la suite, elle a décidé de ne pas mettre en œuvre cette décision, en partie faute de ressources financières et humaines.

33. Par conséquent, nous nous trouvons dans un cercle vicieux. Compte tenu de l'extrême diversité des domaines couverts par les rapports respectifs des conférences régionales et des comités techniques, la Conférence n'est pas en mesure de synthétiser les travaux de ces entités ni de s'appuyer sur eux afin de définir une ou deux (au maximum) priorités à l'échelle de l'Organisation. De leur côté, les conférences régionales et les comités techniques ne peuvent apporter leur contribution à une telle priorité en se plaçant dans leur perspective régionale ou technique – outre leurs autres travaux dans des domaines régionaux ou techniques – sans recevoir d'orientations plus concises de la part de la Conférence. De toute évidence, en l'absence de la base permettant d'établir des priorités que l'action 2.1 appelait à mettre en place, il est impossible pour l'Organisation de maximiser sa contribution à la cohérence des politiques au niveau mondial. Par ailleurs, si l'action 2.1 est mise en œuvre comme prévu, la FAO serait bien placée pour apporter des contributions stratégiques et réglementaires à l'échelle de l'Organisation, multidisciplinaires et étayées sur le plan régional au dialogue mondial, aussi bien au sein de ses organes directeurs que dans d'autres enceintes.

34. L'Équipe d'examen souhaite souligner qu'elle reconnaît que de nombreux travaux importants sont en cours à la FAO en matière de politiques et de réglementations. L'évaluation susmentionnée a permis de recenser plus de 50 instruments internationaux contraignants et 15 non contraignants en 2009. Il y en a certainement davantage aujourd'hui. De plus, l'Équipe d'examen a connaissance de plusieurs exemples de partenariats entre la FAO et d'autres organisations internationales qui apportent des contributions précieuses aux

¹⁵ Évaluation indépendante de l'objectif stratégique B-1 de la FAO: Instruments internationaux concernant l'alimentation, l'agriculture, les pêches et les forêts, ainsi que la production, l'utilisation sans danger et les échanges commerciaux équitables de produits agricoles halieutiques et forestiers (janvier 2009).

¹⁶ PC 101/5 a Sup., mai 2009.

politiques et aux réglementations mondiales, notamment les partenariats avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le cadre du Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (Programme ONU-REDD), avec le G20 en ce qui concerne le Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS), et avec la communauté des Nations Unies dans la définition du programme d'action pour l'après-2015. Cependant, le PAI précisait que les organes directeurs devaient jouer un rôle plus volontariste dans les décisions sur les priorités en vue d'améliorer la cohérence des politiques ainsi que dans les domaines d'action réglementaire, l'objectif était de recentrer et de maximiser le rôle de la FAO et sa contribution à d'autres enceintes. De ce point de vue, les actions du PAI n'ont pas eu l'effet escompté.

3.3 Conclusion et recommandations

35. Globalement, les modifications opérationnelles apportées au fonctionnement de la Conférence ont eu des effets positifs que les Membres de la FAO apprécient grandement, même s'ils souhaiteront peut-être réexaminer la disposition du PAI prévoyant de ménager un délai de 60 jours entre le Conseil et la Conférence.

36. Toutefois, les actions du PAI n'ont pas permis de renforcer le rôle de la Conférence en tant qu'organe sommital en matière de politiques et de réglementations au niveau mondial. Les mesures que l'on a prises jusqu'à présent afin de réaligner les travaux des conférences régionales, des comités techniques et de la Conférence en vue de créer un «canal de gouvernance mondiale» fonctionnel et cohésif, qui permettrait de définir, de discuter et d'approuver un cadre stratégique ou réglementaire au sein de tous ces organes, se sont révélées insuffisantes. L'Équipe d'examen exhorte les Membres à réfléchir plus avant à ce domaine du PAI et à la manière dont ils souhaitent envisager les questions de gouvernance mondiale à l'avenir.

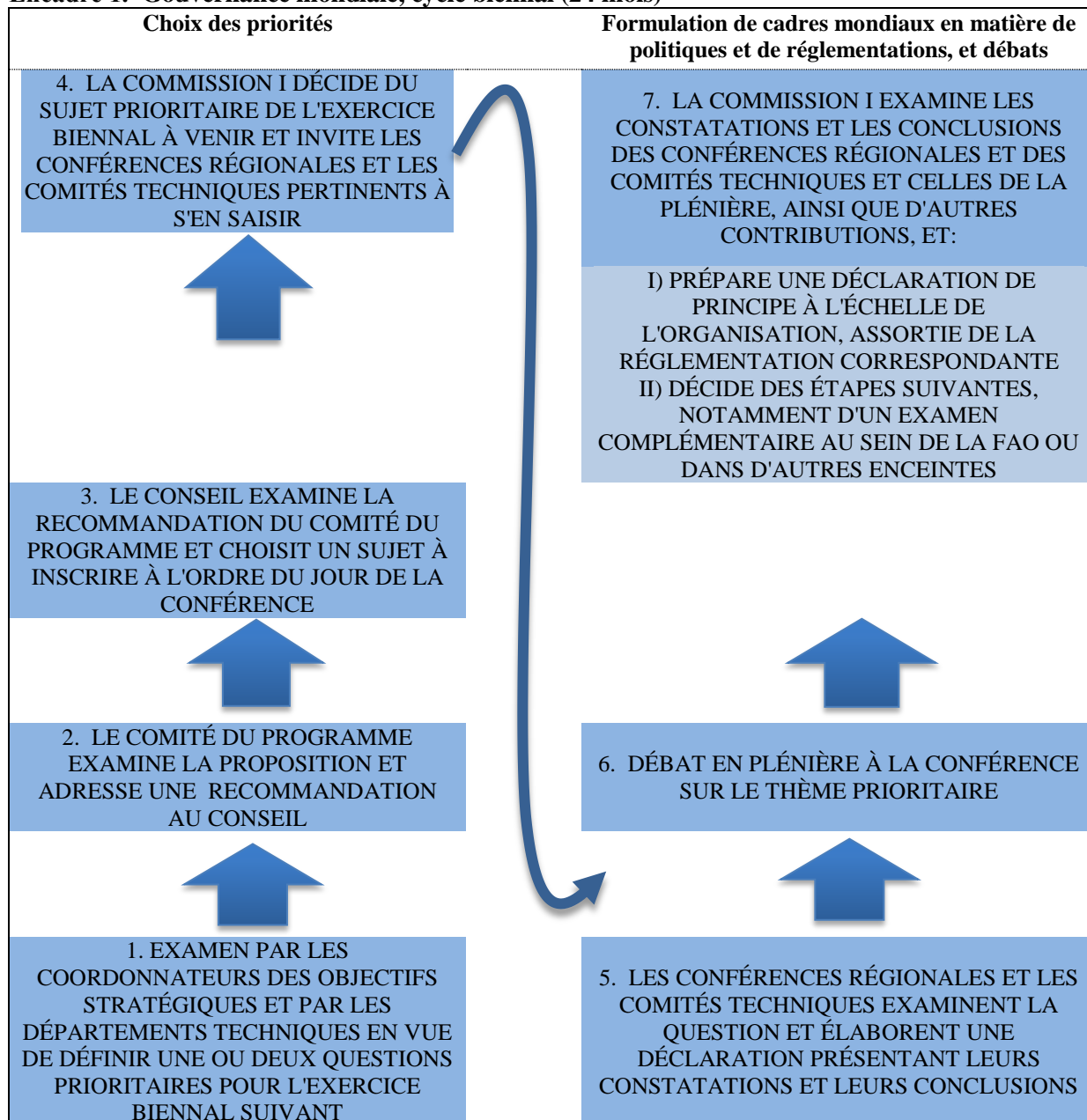
37. Elle recommande d'adopter une approche visant à renforcer les capacités des organes directeurs de contribuer davantage à la cohérence des politiques et aux réglementations au niveau mondial, à commencer par l'examen systématique préconisé au titre de l'action 2.1. La FAO étant structurée actuellement comme une organisation matricielle à la suite du processus de changement transformationnel, l'Équipe d'examen fait remarquer qu'il existe désormais une marge de manœuvre pour ce faire sans avoir recours à une grande quantité de ressources supplémentaires et que ces travaux pourraient s'appuyer sur le processus de réflexion stratégique amorcé au profit du Cadre stratégique révisé. Les coordonnateurs des objectifs stratégiques pourraient, de concert avec les départements techniques, entreprendre l'examen systématique décrit dans l'action 2.1. Ensuite, sur la base de leur connaissance des travaux actuels, des capacités et des avantages comparatifs de la FAO, ils devraient proposer des domaines prioritaires afin de lui permettre d'élaborer des politiques et des réglementations mondiales à l'échelle de l'Organisation.

38. Les propositions des coordonnateurs des objectifs stratégiques et des départements techniques seraient examinées par le Comité du Programme, qui adresserait une recommandation au Conseil. Le Conseil examinerait ensuite les recommandations du Comité du Programme dans le cadre de ses délibérations afin de déterminer un ou deux sujets prioritaires, et inscrirait les questions recensées à l'ordre du jour de la Conférence suivante. La Conférence achèverait alors le processus en demandant aux conférences régionales ainsi qu'aux comités techniques pertinents d'examiner les dimensions régionales et techniques de

ces questions à leurs sessions suivantes, outre leurs autres travaux régionaux et techniques. Les conférences régionales et les comités techniques présenteraient leurs constatations et leurs conclusions à la prochaine Conférence, où la Commission I, avec l'appui du Secrétariat, synthétiserait ces travaux et élaborerait la position de la FAO, nuancée sur le plan régional et solide du point de vue technique, afin de contribuer au dialogue mondial sur les politiques qui devra avoir lieu dans d'autres enceintes et/ou dans le cadre des travaux de l'Organisation, selon qu'il conviendra. La Commission I recenserait également toutes les propositions de réglementation qu'il serait nécessaire de formuler au fil du temps. De plus, la Conférence examinerait en plénière la ou les mêmes questions prioritaires lors de ses débats. Ainsi, les Membres auraient la possibilité d'apporter une contribution aux débats en plénière ainsi que dans le cadre de la Commission I. Enfin, la Commission I amorcerait le cycle de l'exercice biennal suivant en définissant la ou les prochaines questions prioritaires au niveau mondial afin que les conférences régionales et les comités techniques les examinent sur la base des résultats des examens ultérieurs qui auront été communiqués par les coordonnateurs des objectifs stratégiques et les départements techniques au Comité du Programme et au Conseil.

39. Cette proposition est en phase avec le rôle de la FAO dans la gouvernance mondiale tel que le conçoit le PAI à l'origine. En outre, elle renforcerait les capacités des organes directeurs d'intervenir davantage pour ce qui serait de déterminer les priorités de l'Organisation dans le canal de gouvernance mondiale et permettrait à la FAO de jouer un rôle plus large et plus important qu'aujourd'hui. Un logigramme représentant ce processus figure ci-après. Il convient de noter que cette proposition ne va aucunement à l'encontre des travaux du CSA ni ne les recoupe car elle s'ancre directement dans les travaux actuels, les capacités et les avantages comparatifs de la FAO.

Encadré 1. Gouvernance mondiale, cycle biennal (24 mois)



40. La recommandation de l'Équipe d'examen concernant la Conférence est la suivante:

Examen des lacunes dans la politique mondiale

La Conférence devrait demander au Secrétariat de la FAO:

- i) d'examiner systématiquement la situation mondiale afin de déterminer les questions qui nécessitent des initiatives prioritaires s'agissant d'améliorer la cohérence des politiques et les réglementations;
- ii) de proposer des domaines prioritaires en matière d'élaboration de politiques et de réglementations mondiales par la FAO afin d'appuyer les travaux des organes directeurs en ce qui concerne l'établissement de priorités, l'objectif étant de guider et de renforcer les activités de l'Organisation afférentes à la gouvernance mondiale.

4 Conseil

4.1 Historique

41. L'une des principales constatations de l'Équipe chargée de l'EEI est particulièrement pertinente du point de vue des fonctions du Conseil: «*La gouvernance générale de la FAO par les États Membres sert mal l'Organisation. Elle n'a pas permis de garantir une stratégie adéquate de l'Organisation établissant des priorités réalistes, d'assurer que les moyens soient adaptés aux fins poursuivies et de mesurer les résultats du secrétariat par rapport aux objectifs convenus*¹⁷.» Au titre du PAI, le Conseil s'est vu assigner le rôle principal dans la prise de décisions en matière de gouvernance interne, autrement dit l'orientation et la supervision des travaux du Secrétariat de la FAO, sous réserve de l'approbation finale par la Conférence. Afin de réduire au minimum les doublons et les chevauchements avec les activités de la Conférence et d'établir une distinction claire entre les deux organes fondamentaux, le Conseil ne s'est vu attribuer qu'un rôle minime dans la gouvernance mondiale¹⁸.

42. Plus précisément, les actions 2.14-2.23 du PAI donnent au Conseil le rôle principal dans les domaines suivants: décisions et conseils portant sur la stratégie, les priorités, le budget et le programme de travail global de l'Organisation; suivi de sa propre performance ainsi que de celle des autres organes directeurs, à l'exclusion de la Conférence; recommandations sur l'ordre du jour de la Conférence; contrôle des questions financières et juridiques, vérification, éthique, évaluation et politiques et systèmes en vigueur la FAO, notamment ceux axés sur les résultats; suivi des performances en matière de gestion par rapport aux objectifs fixés; suivi de la mise en œuvre des décisions afférentes à la gouvernance. En outre, le Conseil a été chargé de recommander à la Conférence la Résolution portant sur le programme et le budget, y compris le montant du budget. Plusieurs actions concernaient aussi le nombre et le calendrier des réunions et suggéraient que les rapports du Conseil se concentrent sur les conclusions, les décisions et les recommandations, les détails figurant dans le compte rendu *in extenso*. Enfin, la Conférence avait invité le Comité de la Conférence chargé du suivi de l'Évaluation externe indépendante de la FAO (CoC-EEI) à recommander tous les changements qu'il jugerait souhaitables quant à la taille du Conseil et à la représentation régionale parmi ses Membres¹⁹.

4.2 Principales constatations

4.2.1 Orientations données aux autres organes directeurs et à la Direction et surveillance

43. En 2007, selon l'EEI, seule la moitié des Membres du Conseil «*estimaient pouvoir définir de façon satisfaisante les affectations budgétaires en accord avec les priorités du programme*» et «*ne pas avoir les moyens d'identifier les besoins émergents et d'en préciser le degré de priorité*²⁰». L'Équipe d'examen a estimé que la capacité du Conseil de formuler des orientations et d'assurer la supervision s'était accrue. La majorité des sondés étaient d'avis que le Conseil recevait les informations nécessaires pour accomplir ces tâches. De plus, les personnes interrogées se félicitaient de la transparence dont faisait preuve le Secrétariat en ce

¹⁷ C 2007/7A.1, xii.

¹⁸ Voir la section 2 pour la définition de la gouvernance utilisée dans le présent rapport.

¹⁹ Résolution 1/2008, paragraphe 5.a.i.2.

²⁰ Rapport de l'EEI, paragraphe 692.

qu'il communiquait des informations qui ne l'étaient pas auparavant. À l'inverse, les Membres continuaient d'éprouver des difficultés en matière de stratégie, d'établissement de priorités et d'élaboration de rapports axés sur les résultats. L'Équipe d'examen a fait remarquer que la FAO ne disposait pas encore d'un outil de suivi des résultats qui permettrait aux Membres d'évaluer leur performance passée au niveau des résultantes de l'Organisation et de mieux assurer leurs fonctions d'établissement des priorités. Le Secrétariat avait, semble-t-il, bien avancé dans la mise au point d'un outil de ce type.

44. Un examen des rapports produits par le Conseil depuis 2012 a révélé que cet organe adoptait une position volontariste en matière d'orientation et de supervision. Ainsi, le Conseil a sollicité, entre autres, des améliorations du Cadre stratégique révisé et d'autres documents de programmation; un aperçu clair de la structure et des lignes de compte rendu, des rôles et des responsabilités au sein de l'Organisation; des informations sur les coûts de la gestion matricielle; des renseignements sur les rôles et les responsabilités afférents aux résultantes et aux produits de l'Organisation; ainsi qu'une note portant sur la redevabilité en matière d'exécution aux différents niveaux de la chaîne de résultats. À sa cent quarante-huitième session, par exemple, le Conseil a demandé la reformulation des règles applicables à la participation des organisations de la société civile et du secteur privé aux réunions de la FAO. À sa cent quarante-neuvième session, il a rejeté la recommandation du Comité financier sur les droits de vote des États Membres présentant des arriérés de cotisation. Cependant, sur la base des discussions de l'Équipe d'examen, il semble que le Conseil n'ait pas été en mesure d'amener le Secrétariat à rendre des comptes de façon significative dans certains domaines, bien qu'il ait été appelé à prendre des mesures à plusieurs reprises. Les progrès accomplis quant à la parité hommes-femmes et à l'intégration systématique de cette question est peut-être l'exemple le plus manifeste, aussi bien dans le cadre des sessions qu'en dehors. Le temps qui aura été nécessaire à l'élaboration d'un outil de suivi des résultats constitue une autre illustration.

45. En ce qui concerne l'efficacité administrative, le Conseil s'appuie sur les travaux du Comité du Programme et du Comité financier dans la mise en œuvre du PMT et du PTB au travers de l'examen à mi-parcours et du rapport sur l'exécution du programme, et quelques points ont été soulevés de nouveau pour discussion. En effet, la plupart des sondés estimaient que les recommandations adressées au Conseil par le Comité du Programme et le Comité financier étaient claires et centrées sur les politiques, les stratégies et les priorités ainsi que sur le budget et l'administration. Toutefois, les Membres pensaient qu'il existait encore des doublons entre les activités du Conseil et celles du Comité mixte. Dans le cadre de ses réflexions sur la rationalisation du système de gouvernance, l'Équipe d'examen envisageait de réduire les sessions du Conseil, actuellement au nombre de cinq, à quatre par exercice biennal, tout en maintenant la fréquence des réunions du Comité du Programme et du Comité financier. Il est ressorti du passage en revue des ordres du jour de 2010 à la fin de 2014 qu'une telle diminution aurait un effet négatif sur les fonctions de supervision et d'orientation du Conseil, en particulier compte tenu du fait que ces missions sont assurées principalement à l'occasion de trois réunions biennales.

46. En ce qui concerne ses orientations et sa supervision quant aux travaux des conférences régionales et des comités techniques, le Conseil ne semblait pas avoir apporté de contenu supplémentaire aux rapports qui lui avaient été présentés par les présidents des conférences régionales à ses cent quarante-quatrième et cent quarante-neuvième sessions, ni aux rapports transmis par des comités techniques à sa cent quarante-cinquième session. Néanmoins, le compte rendu *in extenso* montre que les débats sur les rapports des

conférences régionales qui s'étaient déroulés à la cent quarante-neuvième session avaient été plus riches qu'il n'apparaissait dans le rapport du Conseil et avaient traité de questions participant de préoccupations plus larges, comme la parité hommes-femmes, le recours à l'expertise nationale et d'autres sujets d'ordre opérationnel.

47. Le rôle de supervision du Conseil quant à la planification des travaux et à la performance des autres organes directeurs semble avoir été compris comme l'examen des programmes de travail pluriannuels de ces instances, auquel le Conseil a procédé à sa cent quarante-huitième session (décembre 2013). Cependant, tel qu'indiqué plus loin dans le rapport, le Programme de travail pluriannuel est un outil encore imparfait, qui ne permet pas une supervision efficace. Le Conseil surveille la mise en œuvre de ses décisions relatives à la gouvernance et formule des observations à ce sujet en se penchant sur ses décisions précédentes à chaque session – la pratique étant antérieure au PAI. Bien qu'une partie importante des responsabilités du Conseil consiste à amener l'Organisation à rendre des comptes sur ses activités, cette fonction semble être assurée d'une façon quelque peu théorique. Par exemple, à sa cent quarante-huitième session, le Conseil a simplement pris note de l'état d'avancement de la mise en œuvre des décisions et a demandé que celles-ci soient appliquées efficacement et rapidement. En effet, l'enquête a révélé que seule une minorité des Membres étaient d'avis que les mesures en place étaient suffisantes pour assurer la redevabilité de la direction de la FAO devant les organes directeurs.

4.2.2 Montant du budget, date des réunions, rapport du Conseil, ordre du jour de la Conférence

48. La recommandation sur le montant du budget que le Conseil doit adresser à la Conférence est l'une des trois actions du PAI non achevées. Malgré les nombreux efforts déployés par les Membres ainsi que par les anciens présidents indépendants du Conseil, cet organe n'est pas parvenu à un consensus en 2009, 2011 et 2013. D'après les entretiens et l'enquête, les Membres estiment qu'il s'agit d'une question politique étant donné la divergence importante entre certains donateurs de premier plan, dont la contribution est basée sur le principe de la croissance zéro, et les aspirations d'autres Membres et de l'Organisation elle-même, qui souhaitent que le budget comporte une marge de progression. Dans un tel environnement, il sera impossible de parvenir à un accord ferme avant la fin statutaire du processus, marquée par la tenue de la Conférence.

49. Les décisions du PAI concernant les dates et l'ordre du jour des réunions du Conseil ont été pleinement respectées. En 2006-2007, une grande partie du rapport du Conseil était émaillée de références à ce que «certains» ou «de nombreux» Membres avaient exprimé, d'où la difficulté de tirer des conclusions et de prendre des décisions. En juin 2012, le rapport du Conseil était déjà plus court et centré sur les conclusions et les décisions évoquées dans le résumé du Président indépendant du Conseil, et assorti de synthèses succinctes et de bonne qualité sur les questions soumises aux débats. Cependant, l'Équipe d'examen a fait remarquer que les rapports les plus récents se cantonnaient peut-être trop aux conclusions et aux décisions, laissant dans le compte rendu *in extenso* des questions intéressantes qui ne seraient probablement plus jamais traitées. Elle a aussi indiqué que les Membres se félicitaient du recentrage opéré sur les rapports du Conseil, même si les sondés étaient plus circonspects quant à l'efficacité de l'élaboration de ces rapports. Toutefois, des Membres continuent de déplorer le fait que les documents ne soient pas disponibles rapidement.

50. Aux termes des Textes fondamentaux, le Conseil doit dresser un ordre du jour provisoire pour l'examen, par la Conférence, de la situation de l'alimentation et de l'agriculture, «*en attirant l'attention sur des questions de principe*²¹». En outre, il doit donner des avis sur les questions relatives à l'alimentation et à l'agriculture dans le monde, en particulier celles présentant un «*caractère urgent*». Cela n'apparaissait pas clairement dans les documents examinés par l'Équipe. À sa cent quarante-cinquième session, par exemple, le Conseil a simplement transmis à la Conférence l'ordre du jour provisoire qui lui avait été communiqué par le Secrétariat sans formuler aucune observation sur le fond.

51. Depuis le lancement du PAI, les rôles et les ordres du jour respectifs de la Conférence et du Conseil sont délimités plus clairement et, pour les organes directeurs faisant rapport à ces deux instances, des encadrés placés en première page des documents indiquent quelles décisions sont destinées au Conseil ou à la Conférence. Le Conseil a pris garde de ne pas empiéter sur les prérogatives de la Conférence en matière de politiques mondiales et de questions réglementaires. Toutefois, si la Recommandation 1 formulée par l'Équipe d'examen au sujet du rôle de la FAO dans la gouvernance mondiale est adoptée, le Conseil jouerait un rôle un peu plus actif dans la gouvernance mondiale, tout en respectant les prérogatives de la Conférence. Dans le cadre de ses responsabilités quant à l'établissement de l'ordre du jour de la Conférence, le Conseil proposerait à celle-ci les priorités en matière de gouvernance mondiale, auxquelles elle devrait s'atteler pendant l'exercice biennal suivant. Cela marquerait un changement profond: cette instance, qui examine aujourd'hui de façon passive des questions présentant un intérêt dans d'autres enceintes, pourrait être le lieu d'un débat animé portant sur les domaines dans lesquels la FAO peut apporter la contribution la plus importante à la gouvernance mondiale, sur la base de la recommandation formulée par le Comité du Programme.

4.2.3 *Taille et composition du Conseil*

52. Le Conseil se compose actuellement de 49 Membres. Les Textes fondamentaux prévoient que les Membres soient divisés en sept groupes régionaux aux fins de l'élection du Conseil. La taille et la composition du Conseil sont la deuxième des trois actions du PAI non achevées et suscitent des préoccupations dans trois régions en particulier: l'Europe, le Proche-Orient et le Pacifique Sud-Ouest. Le nombre de sièges alloués à chaque groupe est indiqué dans le tableau 2, qui montre le pourcentage de Membres de chaque région par rapport au nombre total de Membres de la FAO, comparé au pourcentage des sièges attribués à ladite région au sein du Conseil.

²¹ Textes fondamentaux de la FAO, vol. 1, p. 39, par. 1.

Encadré 2. Les Membres de la FAO classés par groupe régional et leur représentation au Conseil

Groupes régionaux	Nombre de membres dans chaque groupe régional	Pourcentage du total des Membres de la FAO	Nombre de sièges au Conseil	Pourcentage des sièges au Conseil
Afrique	49	25 %	12	24 %
Asie	25	13 %	9	18 %
Europe	48	25 %	10	20 %
Amérique latine et Caraïbes	33	17 %	9	18 %
Proche-Orient	21	11 %	6	12 %
Amérique du Nord	2	1 %	2	4 %
Pacifique Sud-Ouest	16	8 %	1	2 %
Total	194	100 %	49	100 %

Source: Site web de la FAO <http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/gsb-home/fr/>, conçu par l'Équipe d'examen.

53. Au vu du tableau, la part des sièges dont l'Asie et l'Amérique du Nord disposent au Conseil est supérieure au poids de leur groupe parmi les Membres de la FAO, bien que les deux pays les plus peuplés au monde soient inclus dans la région Asie et que les deux groupes comprennent des Membres qui contribuent de façon significative aux ressources de la FAO. En revanche, dans les cas de l'Afrique, de l'Amérique latine et des Caraïbes, et du Proche-Orient, la proportion des sièges au Conseil correspond à la part des groupes au sein de la FAO. La proportion de sièges au Conseil attribués à l'Europe et au Pacifique Sud-Ouest ne correspond pas non plus à la part de leurs groupes parmi les Membres de la FAO. L'Équipe chargée de l'EEI n'avait aucune solution à proposer quant à ces anomalies, sur lesquelles elle ne s'est pas appesantie tout en faisant remarquer que les autres organisations du système des Nations Unies avaient elles-mêmes leurs propres «*inconvéniens et anachronismes*».

54. Elle a suggéré d'envisager sérieusement de remplacer le Conseil par un Conseil exécutif composé de 30 membres, qui pourrait se concentrer davantage sur les activités de l'Organisation et prendrait en charge les fonctions du Comité du Programme et du Comité financier. Toutefois, elle a souligné combien il était important, en premier lieu, de créer un climat de confiance mutuelle entre les Membres et a recommandé que la question soit reconsidérée lors d'un examen indépendant des réformes relatives à la gouvernance, qui devait avoir lieu six ans plus tard.

55. Le CoC-EEI a déployé des efforts importants dans le cadre du Groupe de travail II, qui s'est réuni en 2009 afin de répondre à la question de la taille et de la composition du Conseil. Plusieurs configurations ont été proposées mais les participants n'ont pas atteint de consensus²². La démarche dans laquelle s'est engagée le Président indépendant du Conseil en 2010 n'a pas abouti non plus à un consensus. De nombreux Membres craignaient que la question ne soit rouverte en vue de traiter les anomalies auxquelles certaines régions étaient confrontées. D'autres groupes, en revanche, souhaitaient davantage de sièges et un Conseil agrandi.

²² Voir, en particulier les aide-mémoires du Groupe de travail II du 28 avril 2008 et du 18 juillet 2008.

56. Dans d'autres organisations, l'approche diffère. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), par exemple, dispose d'un Conseil exécutif composé de 58 membres représentant les 195 membres de l'organisation et de neuf membres associés. Le Conseil d'administration du PNUD, quant à lui, est constitué de 36 pays siégeant par rotation, et la présidence tournante en est confiée chaque année à un groupe régional différent. Le Conseil d'administration du Programme alimentaire mondial (PAM) comprend aussi 36 membres, ainsi qu'un bureau doté de cinq membres.

57. Bien que l'Équipe d'examen ait estimé que la confiance entre les Membres s'était renforcée depuis l'EEI, elle pensait que d'autres facteurs influençaient également les décisions des Membres quant à la taille du Conseil. L'un de ces facteurs avait trait aux avantages et aux inconvénients supposés de la délégation à un groupe réduit, et à l'importance que les Membres attachaient au fait d'avoir un représentant au sein de l'organe directeur «exécutif» de la FAO. L'Équipe d'examen a fait remarquer que, à mesure que les groupes régionaux constitueraient une représentation de plus en plus efficace et efficiente, davantage de Membres en viendraient à considérer que leur situation serait mise en avant lorsqu'ils travailleraient au sein de leur groupe régional plutôt que de façon indépendante. Les groupes régionaux se renforçant, il sera peut-être possible de réduire la taille du Conseil à l'avenir.

4.2.4 Rôle des groupes régionaux

58. Il est utile de se pencher sur le rôle joué par les groupes régionaux compte tenu de leur importance dans le fonctionnement et la gestion fluides de l'Organisation. Les groupes régionaux s'efforcent, entre autres, d'aboutir à une position commune en s'appuyant sur les documents qu'ils examinent et de présenter ladite position au Conseil ainsi qu'aux autres organes directeurs. Certains groupes sont moins efficaces que d'autres à cet égard, ce qui suscite des interrogations quant à la capacité des Membres de rendre des comptes aux autres ainsi qu'à leurs organes directeurs. Ceux qui se coordonnent efficacement en amont contribuent à l'efficacité des organes directeurs. Cependant, ces groupes étant informels, ni leurs activités ni leurs méthodes de travail ne font l'objet de documents autres que ceux qu'ils produisent eux-mêmes.

59. L'Équipe d'examen a eu la possibilité d'interroger des Membres actifs dans tous les groupes régionaux, de rencontrer certains groupes et de s'entretenir avec les présidents de plusieurs groupes. Lors de ces consultations, elle a constaté que certains groupes s'organisaient de manière extrêmement efficace – ces pratiques optimales permettaient aussi à tous les Membres des groupes concernés de remplir une fonction de représentation au sein de l'un ou l'autre des organes directeurs. Elle a également noté que certaines zones grises étaient apparues depuis que les conférences régionales étaient devenues des organes directeurs. Plus particulièrement, elle a relevé un manque de clarté quant aux rôles, aux relations et aux attentes des groupes régionaux et des bureaux régionaux. Par exemple, les groupes régionaux devraient-ils être en contact avec les bureaux régionaux afin d'obtenir des informations sur les programmes et les projets ou avec une unité centrale située au Siège? Quelles relations les présidents des conférences régionales, qui doivent jouer un rôle actif pendant la période intersessions, devraient-ils entretenir avec les Représentants régionaux et avec les présidents des groupes régionaux?

4.3 Conclusion et recommandations

60. L'Équipe d'examen estime que le Conseil et ses comités peuvent se montrer plus volontaristes dans deux domaines: consolider leurs positions et faire en sorte que le Secrétariat rende des comptes. Le Conseil et ses comités s'appuient naturellement sur les documents fournis par le Secrétariat, dont ils sont satisfaits de façon générale. Cependant, afin que les organes directeurs soient en mesure de jouer pleinement leur rôle de supervision, ils doivent avoir la possibilité, que l'Équipe chargée de l'EEI appelle de ses vœux, de bénéficier d'une expertise technique indépendante, en sus des documents mis à leur disposition par le Secrétariat²³. Les Membres doivent avoir accès aux ressources nécessaires pour faire appel à des experts indépendants qui feraient rapport et rendraient des comptes au Conseil. Si le Conseil fait sienne la recommandation ci-après, il prendrait les autres mesures qui lui permettraient de s'organiser à cet égard, notamment trouver les ressources requises.

Accès du Conseil à des avis indépendants

Le Conseil devrait accepter le principe de passer ponctuellement commande de travaux sur des questions données, indépendamment du Secrétariat, et de prendre les mesures nécessaires pour organiser la réalisation de ces travaux, notamment en trouvant les ressources nécessaires.

61. Le Conseil assure de façon volontariste les fonctions d'orientation et de supervision qu'il est en mesure de remplir, en s'appuyant sur la documentation qu'il reçoit. Cependant, il manque toujours d'informations pertinentes et axées sur les résultats qui lui permettraient de remplir sa mission et d'amener la direction à rendre des comptes. En partie du fait des modifications apportées au Cadre stratégique entre sa première adoption (2009) et son examen suivi d'une nouvelle adoption (2013), il a fallu du temps pour mettre au point les outils solides de suivi des résultats susceptibles de répondre aux besoins du Conseil.

Fonction de surveillance du Conseil

Le Conseil devrait continuer de faire pression pour obtenir les informations axées sur les résultats qui lui permettront d'orienter et de contrôler efficacement les travaux de la FAO, avec le soutien actif du Comité du Programme et du Comité financier. S'il continue de ne pas être satisfait, il pourrait envisager de faire appel à des compétences indépendantes.

62. Dans les circonstances actuelles, le Conseil ne sera pas en mesure d'adresser à la Conférence une recommandation ferme sur le montant du budget, et l'Équipe d'examen estime qu'il est peu probable qu'il le fasse dans un avenir proche.

Rôle du Conseil dans la présentation d'une recommandation concernant le montant du budget

Il faudrait clore l'action du PAI non encore achevée concernant la formulation d'une recommandation par le Conseil sur le montant du budget, à l'intention de la Conférence.

63. Les rapports du Conseil sont désormais bien centrés sur les conclusions et les décisions découlant du résumé du Président indépendant du Conseil. Toutefois, ils sont

²³ EEI, par. 764 et 776c.

peut-être devenus trop concis, notamment faute de temps pour mieux intégrer le sens général des débats dans le résumé du Président indépendant du Conseil. Certes, personne, pas même l'Équipe d'examen, ne souhaite le retour des rapports fleuves du Conseil, mais il serait important de réaliser des résumés succincts des points essentiels ayant fait l'objet de discussions afin de pouvoir suivre l'évolution de ces questions au fil du temps, et de transcrire le fond des délibérations du Conseil. Les Membres du Conseil souhaiteront peut-être envisager d'inclure de courts résumés des débats dans les rapports du Conseil, selon qu'il conviendra. On pourrait élaborer ces résumés après la session, avec l'aide de l'un des vice-présidents et, au besoin, du Secrétariat, sous l'égide du comité de rédaction.

64. En dépit de ses efforts soutenus, le Conseil n'est pas parvenu à un consensus sur la manière de traiter les anomalies qui existent quant à la taille et à la composition du Conseil. Ayant observé le Conseil et ses comités dans leurs activités, l'Équipe d'examen estime que le travail en groupes réduits est précieux, notamment du fait de la dimension collégiale et de la confiance qui le rendent efficace et efficient, et qui accroissent la richesse et la nature substantielle des discussions. Parallèlement à cela, elle reconnaît que les Membres ne sont pas encore prêts à déléguer autant que nécessaire pour permettre l'existence d'un Conseil resserré. Toutefois, ce processus deviendra peut-être envisageable à mesure que le rôle des groupes régionaux continuera de gagner en importance. Néanmoins, à ce stade et dans un avenir proche, l'Équipe ne pense pas qu'il sera possible d'aboutir à un consensus relatif à la modification de la taille et de la composition du Conseil. Par conséquent, elle a formulé la recommandation ci-après.

Taille du Conseil

Il faudrait clore l'action du PAI non encore achevée concernant la taille et la composition du Conseil.

65. Comme indiqué précédemment, les groupes régionaux jouent un rôle important dans le fonctionnement fluide de la gouvernance au sein de la FAO mais des zones grises demeurent quant aux rôles et aux attentes échéant aux groupes régionaux, aux bureaux régionaux et aux présidents des conférences régionales. Les Membres du Conseil souhaiteront peut-être envisager de demander au Président indépendant du Conseil de convoquer une réunion informelle des groupes régionaux afin a) de recenser et de clarifier ces nouvelles zones grises, en concertation avec la direction, et b) de permettre aux groupes d'échanger des informations sur les méthodes de travail et les pratiques optimales afin de renforcer leur capacité de remplir leur fonction consistant à représenter l'ensemble de leurs membres au sein des organes directeurs.

5 Le Président indépendant du Conseil

5.1 Historique

66. L'Équipe chargée de l'EEI a proposé de renforcer le rôle du Président indépendant du Conseil en lui attribuant un budget propre et un petit secrétariat indépendant, qui appuierait également la Conférence, le Conseil, le Comité du Programme et le Comité financier. Elle a

vivement recommandé d'éliminer les comités de rédaction formels²⁴. Le CoC-EEI n'a pas adopté la proposition de secrétariat et a décidé de conserver les comités de rédaction.

67. Cependant, on a confirmé la position du Président indépendant du Conseil, qui remplit les fonctions suivantes: servir d'«honnête courtier» en facilitant le consensus entre les Membres et le Secrétariat; assurer la liaison avec les présidents des organes directeurs et avec la direction de haut niveau de la FAO, selon que de besoin; convoquer des réunions consultatives avec les groupes régionaux; veiller à ce que le Conseil soit tenu informé des faits nouveaux découlant d'autres enceintes; stimuler l'amélioration continue de l'efficacité des Membres. Le Président indépendant du Conseil doit assister à toutes les sessions de cet organe et passer au moins six à huit mois par an à Rome. Comme en 1971, les qualités requises pour occuper ce poste sont «*l'objectivité, la sensibilité aux différences politiques, sociales et culturelles et l'expérience dans les domaines d'activité de l'Organisation*»²⁵.

5.2 Principales constatations

68. L'Équipe d'examen s'est penché sur les travaux réalisés par les présidents indépendants du Conseil après le lancement du PAI et a eu la possibilité de mener des échanges avec le Président indépendant du Conseil en place, ainsi qu'avec ses deux prédécesseurs. Il est ressorti de l'enquête que la majorité des Membres participant au Conseil étaient favorables aux travaux du Président indépendant du Conseil. Les entretiens réalisés par l'Équipe ont livré ces informations mais certains sondés se demandaient néanmoins si le Président indépendant du Conseil devait passer une si longue période à Rome et ont fait remarquer que l'actuel Directeur général interagissait directement avec les Membres de façon fréquente. Quelques-uns estimaient qu'il serait suffisant d'élire un président à chaque session, en précisant que la FAO était la seule organisation dotée d'un président indépendant. L'Équipe d'examen a constaté que la question avait déjà été traitée par le passé et que, en 1971, la Conférence avait décidé de perpétuer l'institution du Président indépendant du Conseil car c'était «*un moyen de garantir son indépendance*»²⁶. Lors des entretiens, elle a noté que le Président indépendant du Conseil agissait souvent en coulisses en résolvant les problèmes et en coordonnant les Membres. Elle a également observé que les Membres considéraient comme important le fait que le Président indépendant du Conseil soit familiarisé à la gouvernance de la FAO et estimaient que celui-ci n'accomplissait pas aussi bien sa mission lorsque ce n'était pas le cas.

69. Elle a découvert que le poste de Président indépendant du Conseil présentait plusieurs avantages. Le Président indépendant du Conseil actuel, par exemple, informait les nouveaux membres, notamment sur l'histoire et l'état d'avancement de la réforme. Il rencontrait les présidents du Comité du Programme et du Comité financier avant les sessions du Conseil et convoquait régulièrement des réunions des groupes régionaux sur des questions en particulier, comme les dépenses de personnel dans le contexte des réductions budgétaires et les moyens de réduire les coûts de traduction. De plus, le Président indépendant du Conseil est en mesure d'avoir une vision presque complète de l'Organisation et de promouvoir des actions cohérentes en matière de gouvernance. Le Président indépendant du Conseil en place avait assisté à toutes les conférences régionales ainsi qu'à d'autres réunions des organes

²⁴ EEI, par. 764 et 776c.

²⁵ EEI, Vol. II, E.

²⁶ CCLM 86/4, mai 2009.

directeurs. Depuis le lancement du PAI, le Président indépendant du Conseil a joué un rôle de facilitateur sur plusieurs fronts: le CoC-EEI, la recommandation du Conseil sur le montant du budget, un processus de décision concernant les années internationales, et des visites de terrain effectuées par des Membres. Le Président indépendant du Conseil actuel a joué un rôle prépondérant en ce qu'il a facilité l'engagement des Membres dans la deuxième Conférence internationale sur la nutrition (CIN2), organisée conjointement par la FAO et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), en raison des préoccupations quant à l'état de préparation et à la nécessité de faire en sorte que le processus soit dirigé par les Membres.

70. Les relations entre le Président indépendant du Conseil et le Secrétariat étaient bonnes, et le Président indépendant du Conseil actuel rencontre le Directeur général avant chaque session du Conseil et davantage, selon que de besoin. La démarcation de ces rôles était moins claire lors du mandat de son prédécesseur, ce qui avait créé certaines tensions disparues depuis. L'Équipe d'examen a pu observer le déroulement d'une réunion du Conseil, qui lui a semblé fluide et ponctuel, et elle a déduit des documents qu'elle avait examinés que cela était de plus en plus souvent le cas depuis le lancement du PAI. Elle s'est félicitée de la pratique selon laquelle le Président indépendant du Conseil fournit, à la fin de chaque session, un résumé qui sert de base aux travaux du comité de rédaction. Toutefois, ce processus ne permettait pas de réaliser une synthèse concise des débats, comme indiqué à la section 4. Les présidents indépendants du Conseil avaient des avis mitigés quant à la question de savoir s'ils avaient besoin d'un appui en personnel plus important.

5.3 Conclusion et recommandations

71. L'Équipe d'examen estime que la FAO devrait maintenir la fonction de Président indépendant du Conseil non seulement pour soutenir les progrès accomplis en matière de réformes et la confiance parmi les Membres ainsi qu'entre ces derniers et le Secrétariat, mais aussi pour assurer une continuité, aider à faciliter les questions de politique et de gouvernance qui peuvent se faire jour, et encourager la progression continue de la réforme de la gouvernance. Cependant, le Président indépendant du Conseil ne devrait pas remplir de mission de premier ordre comme celle de faciliter la CIN2 sans un appui en personnel accru et/ou en l'absence d'un engagement plus fort de la part des Membres car cela risque d'alourdir ses responsabilités, déjà importantes.

Appui fourni au Président indépendant du Conseil en cas de responsabilités supplémentaires

Lorsque les Membres confient des responsabilités supplémentaires au Président indépendant du Conseil, ils devraient mettre eux-mêmes des ressources supplémentaires à sa disposition.

72. Si les Membres souhaitent relever le défi qui consiste à améliorer constamment l'efficacité, l'efficacités et l'appropriation de la gouvernance de la FAO, le rôle du Président indépendant du Conseil, doté d'un sens de la continuité dans le temps et d'une vision d'ensemble de la direction de la FAO, deviendra encore plus important²⁷. L'Équipe d'examen est d'avis que les Membres devraient s'engager davantage afin de diriger la réforme de la gouvernance et que le Président indépendant du Conseil pourrait envisager de créer des

²⁷ EEI, paragraphe 763, G.

équipes spéciales et des groupes de travail, tel que proposé à l'issue de l'EEI, afin de mettre en œuvre les décisions de la Conférence sur la poursuite des réformes en 2015.

73. Selon l'Équipe d'examen, les fonctions assignées au Président indépendant du Conseil sont encore valables. Elle rejoignait les Membres sur un point: il est essentiel que le Président indépendant du Conseil soit familiarisé à la gouvernance de la FAO afin de pouvoir remplir efficacement sa mission.

Qualifications attendues du Président indépendant du Conseil

Il conviendrait de réviser les Textes fondamentaux ayant trait au Président indépendant du Conseil en ajoutant les mots «expérience pertinente du fonctionnement des organes directeurs de la FAO» au texte existant («*expérience dans les domaines d'activité de l'Organisation*»).

6 Le Comité du Programme

6.1 Historique

74. L'Équipe chargée de l'EEI a estimé que le Comité du Programme se concentrait comme il se devait sur les questions programmatiques ainsi que sur les évaluations, mais que la documentation fournie ne permettait pas de mettre l'accent sur les choix stratégiques. Elle a également pensé que les discussions du Comité du Programme étaient dominées par l'étude des répercussions de l'allocation des ressources plutôt que sur des questions plus larges de centrage et de priorités du programme. S'agissant des évaluations, elle a observé que les avis du Comité du Programme reflétaient souvent les positions politiques de divers Membres plutôt que les constatations découlant des évaluations.

75. Les actions 2.35-2.47 du PAI²⁸ ont confirmé que le champ d'action principal du Comité du Programme avait trait aux priorités, à la stratégie, au budget et à l'évaluation du programme, et ont précisé les responsabilités en matière d'activités de terrain et de travaux décentralisés, établi les priorités que la FAO devait traiter quant à la cohérence des politiques et aux réglementations mondiales, et défini les partenariats et la coordination avec d'autres organisations sur les travaux techniques. Le PAI prévoyait également une certaine flexibilité quant au nombre, à la durée et à la date des sessions en fonction des besoins, et davantage de réunions conjointes avec le Comité financier afin de débattre des questions révélant une complémentarité forte. Les rapports du Comité du Programme doivent se concentrer sur la formulation de recommandations claires et accorder une plus grande attention aux politiques, stratégies et priorités, afin d'améliorer le contrôle et de donner des orientations plus dynamiques au Conseil.

76. La composition du Comité du Programme a été ajustée à 12 Membres, auxquels s'ajoute un président élu de façon indépendante sur la base de ses qualifications. Bien que les Membres soient élus en fonction du pays qu'ils représentent, au sein des groupes régionaux, le PAI précisait que des informations sur les expériences pertinentes de tous les Membres devaient être communiquées au moment de leur élection par le Conseil. Toutes les sessions du Comité du Programme devaient être ouvertes aux observateurs sans droit de parole.

²⁸ Les actions 2.35-2.47 du PAI se réfèrent aussi bien au Comité du Programme qu'au Comité financier.

6.2 Principales constatations

77. Toutes les dispositions concernant la date et le nombre des réunions ont été appliquées et toutes les réunions ont été ouvertes à des observateurs sans droit de parole. Les rapports adressés au Conseil se concentrent sur des décisions et sur des recommandations claires et concises. Depuis 2012, les rapports soumis au Conseil par le Comité du Programme contiennent des encadrés en première page dans lesquels figurent un résumé et les mesures que le Conseil est invité à prendre. L'enquête menée à l'occasion de l'examen indépendant a mis en évidence un niveau de satisfaction élevé quant à l'amélioration du fonctionnement du Comité grâce aux actions du PAI.

78. Les informations concernant tous les candidats à l'élection au Comité du Programme sont communiquées dans un format standard (fichier LIM) à la session du Conseil pendant laquelle l'élection a lieu. Il s'agit de renseignements sur les fonctions passées et présentes des candidats et sur leur participation à des réunions et à des activités au sein du système des Nations Unies. En revanche, aucune précision n'est fournie quant à l'expérience des candidats sur les questions programmatiques, bien que l'on puisse parfois s'en faire une idée au vu des postes occupés précédemment. L'enquête a révélé une certaine ambivalence sur la question de savoir si les membres du Comité du Programme sont dotés des qualifications nécessaires au bon fonctionnement de cet organe, ce qui montre combien il est nécessaire d'accroître la spécificité des compétences et de l'expérience requises. En ce qui concerne la participation aux réunions elles-mêmes, l'Équipe d'examen a constaté que tous les Membres du Comité du Programme n'étaient pas pleinement engagés. Les efforts du Président visant à constituer un groupe plus cohésif en décourageant la pratique qui consiste à remplacer des Membres élus par d'autres personnes ont été appréciés. Le degré de consultation entre les Membres du Comité du Programme et leur Groupe régional était extrêmement variable. La plupart des groupes régionaux semblent déléguer leurs responsabilités aux Membres élus. L'un d'entre eux au moins organisait une consultation régulière pendant les sessions du Comité du Programme afin de communiquer ses opinions.

6.2.1 Priorités de programme, stratégie et budget

79. Les travaux du Comité du Programme se sont véritablement concentrés sur l'examen de toutes les phases du cycle de programme. La plupart des sondés étaient d'avis que le Comité se concentrait sur les priorités de programme de la FAO, la stratégie et l'évaluation, mais seule une minorité pensait que les documents fournis étaient suffisants en termes de quantité et de qualité. Ce problème apparaissait également dans les rapports adressés au Conseil par le Comité du Programme depuis le lancement du PAI. Les Membres demandaient régulièrement que les documents soient mieux structurés et contiennent une analyse plus substantielle, dont il serait possible tirer des enseignements, que le PTB soit davantage axé sur les résultats et qu'il soit fait rapport sur les résultats pendant la phase de mise en œuvre.

80. De plus, les documents n'étaient pas disponibles en temps voulu, ce qui ne donnait pas aux Membres du Comité du Programme un délai suffisant pour préparer la session et créait d'autres problèmes considérables. Dans certains cas, le Comité a même refusé d'examiner des documents qui lui étaient parvenus trop tardivement.

81. L'Équipe d'examen a observé la cent quinzième session du Comité du Programme (mai 2014), à laquelle ont été présentées les décisions des conférences régionales en matière d'établissement de priorités, ainsi qu'un point sur l'élaboration du cadre de résultats pour le

Cadre stratégique révisé et le rapport sur l'exécution du programme pour l'exercice biennal précédent. Certes, il s'agissait d'un échantillon limité des procédures du Comité du Programme, mais l'Équipe n'a trouvé aucun élément attestant les problèmes mis en évidence par l'EEL, tels le centrage excessif sur les détails financiers de certains programmes ou le fait que des Membres expriment des opinions politiques plutôt que techniques. Toutefois, elle a relevé un problème persistant dans les domaines du ciblage stratégique et de l'établissement de priorités. Les priorités examinées par le Comité du Programme, telles que définies par les conférences régionales, étaient d'ordre très général et réaffirmaient souvent les objectifs stratégiques de l'Organisation. Il ne s'agissait pas de priorités plus spécifiques qui pouvaient servir à la programmation au sein de la FAO. En revanche, les Membres du Comité du Programme s'étaient clairement engagés à travailler en s'appuyant sur le Cadre stratégique et souhaitaient obtenir un document supplémentaire explicitant la chaîne de résultats et les responsabilités en matière de résultats au sein de la FAO²⁹. Par ailleurs, l'Équipe d'examen a observé que les membres du personnel de la FAO qui étaient présents avaient prêté un appui solide à la session du Comité du Programme lorsque les débats portaient sur des points de l'ordre du jour intéressant leurs fonctions.

82. Pour l'instant, le Comité du Programme n'a pas examiné les questions afférentes à la cohérence des politiques au niveau mondial, bien qu'il en soit fait mention dans les actions du PAI. La raison principale en est que les informations nécessaires n'étaient pas disponibles. Si les Membres décident de mettre en œuvre la Recommandation 1 (section 2) relative à la place de la gouvernance mondiale dans les travaux des organes directeurs, le Comité du Programme sera le mieux à même d'examiner les conclusions découlant de l'étude des priorités mondiales, étant donné qu'il dispose des informations les plus détaillées et les plus complètes sur les questions programmatiques.

6.2.2 Évaluation

83. Près de la moitié des points inscrits à l'ordre du jour du Comité du Programme pendant l'exercice biennal portent sur l'évaluation, la majorité concernant des rapports d'évaluation et la suite qui leur est donnée. La plupart des sondés estiment que, compte tenu de leur qualité et de leur nombre, les évaluations examinées permettent aux organes directeurs de remplir leurs fonctions de contrôle. Les personnes interrogées ont fait part de leur satisfaction globale quant au processus d'étude des évaluations. Toutefois, l'Équipe d'examen a constaté que les Membres du Comité du Programme avaient conscience qu'ils devaient se montrer plus stratégiques à l'heure de se pencher sur les évaluations afin de les utiliser au mieux dans le contrôle de l'Organisation. Les personnes interrogées avaient le sentiment qu'il était possible d'améliorer les documents que le Comité du Programme examinait afin d'accroître la contribution de cet organe aux travaux de l'Organisation, de façon plus générale. Actuellement, peu d'efforts sont déployés afin d'établir un lien entre les évaluations et le Cadre stratégique, assorti des résultantes de l'Organisation. Le nouveau cadre stratégique ayant été introduit en 2010 et révisé en 2013, il s'agit inévitablement d'un travail en cours. Cependant, le Cadre stratégique révisé étant maintenant en place jusqu'en 2019, il serait possible d'aligner le programme des évaluations examinées par le Comité du Programme sur les résultantes de l'Organisation.

²⁹ Ce document, qui porte la cote CL149/LIM/6, a été produit et mis à la disposition du Conseil à sa session suivante.

84. L'Équipe d'examen a aussi fait remarquer que la disposition prévoyant que le Comité du Programme se penche sur les rapports d'évaluation et le Comité financier sur les rapports d'audit n'était pas toujours en accord avec les responsabilités respectives de ces organes en matière de contrôle programmatique et financier/administratif. L'Évaluation du Bureau régional et des bureaux sous-régionaux de la FAO pour l'Asie et le Pacifique en a fourni récemment un exemple: il a été recommandé que les spécialistes des ressources humaines fassent rapport au Siège et non au Bureau régional, ce que la direction a refusé et que le Comité du Programme n'a remis en question que modérément. Compte tenu des répercussions du point de vue du cadre de gestion des risques, le Comité financier aurait dû s'atteler à la question de façon plus adéquate. Le Comité financier aurait pu aussi se ranger à l'avis de la direction mais il aurait été mieux à même de débattre des aspects pertinents de la question. En outre, l'Équipe d'examen fait remarquer que les rapports récapitulatifs de vérification des comptes contiennent des informations importantes du point de vue aussi bien du Comité du Programme que du Comité financier, et que chacun de ces organes devrait donc les examiner.

6.3 Conclusion et recommandations

85. L'Équipe d'examen constate que le Comité du Programme fonctionne bien et fournit au Conseil des rapports de fond, mais néanmoins concis, pour examen. Toutefois, il est possible de se rapprocher davantage de l'esprit du PAI, qui prévoit que le Comité du Programme accorde «une plus grande attention aux politiques, stratégies et priorités, afin d'améliorer le contrôle et de donner des orientations plus dynamiques au Conseil³⁰». En effet, tel qu'indiqué plus haut à la section 4 relative au Conseil, l'Équipe d'examen estime que, malgré leur efficacité et leur efficience croissantes, le Comité du Programme, le Comité financier, le Comité des questions constitutionnelles et juridiques et le Conseil ne se montrent pas encore suffisamment volontaristes quant à la suite à donner lorsque la mise en œuvre n'est pas satisfaisante. Cette situation a des répercussions importantes sur leur capacité d'amener la direction à rendre des comptes. À la section 4, l'Équipe a recommandé que les organes directeurs aient accès à une expertise indépendante, selon que de besoin, en complément de la documentation que le Secrétariat leur fournit, afin de renforcer leur rôle en matière de redevabilité. Elle appelle, ci-dessous, l'attention sur une autre méthode qui pourrait y contribuer.

86. L'Équipe d'examen estime que le fait que les organes directeurs ne soient pas en mesure d'amener la direction à rendre des comptes tient en partie à la manière dont les ordres du jour de leurs sessions sont structurés. De ce fait, ils ne peuvent pas maintenir leur attention sur certaines questions stratégiques ou transversales d'une session à l'autre, ce qui leur permettrait pourtant de mieux comprendre la façon dont la FAO traite ces questions et ainsi d'interagir plus utilement avec la direction. Le Comité du Programme décidera peut-être de suivre dans le temps, sous la forme d'une question transversale, les stratégies que l'Organisation adopte afin de formuler des politiques dans les pays de programme. Cela ne demanderait pas aux Membres trop de travail supplémentaire. Au contraire, pendant ses sessions, le Comité du Programme glanerait dans les documents de sessions toutes les informations afférentes à l'expérience de l'Organisation en matière de formulation de politiques, s'agissant de mise en œuvre. Il pourrait ainsi mieux connaître la manière dont l'Organisation traite ou non la question. En temps voulu, le Comité du Programme formulera

³⁰ Action 2.40(v) du PAI.

peut-être un avis à recommander au Conseil. À titre d'exemple, l'une des questions plus spécifiques qu'il serait possible de suivre de cette manière porte sur le recours à des cadres nationaux et tous les facteurs faisant obstacle à leur efficacité. Ce suivi s'ajouterait aux points permanents de l'ordre du jour. Il n'empêcherait pas les Membres d'exprimer leur opinion ou celle de leur groupe régional sur tous les points de l'ordre du jour pendant la réunion. L'Équipe d'examen estime que le suivi présente un double intérêt: d'une part, il donne la possibilité au Comité du Programme d'imprimer de façon volontariste une direction à une partie de ses travaux; d'autre part, l'attention durable accordée à un point donné renforcera la capacité du Comité de l'examiner de façon plus approfondie. Ces deux aspects sont importants pour ce qui est d'améliorer la redevabilité. On pourrait inscrire les questions recensées aux fins du suivi dans le Programme de travail pluriannuel. En outre, l'Équipe d'examen considère qu'il serait également bénéfique au Comité financier et au Comité des questions constitutionnelles et juridiques d'adopter une telle approche et inclut ces organes dans la présente recommandation.

Détecter les questions exigeant un suivi

Le Comité du Programme, le Comité financier et le CQCJ devraient ménager du temps dans leur ordre du jour pour recenser les questions transversales ou stratégiques qu'il conviendrait de suivre sur la durée, dans le cadre de l'examen des documents fournis au titre des points de l'ordre du jour de leurs sessions. Il s'agirait d'un travail informel, réalisé par des Membres sur la base du volontariat, ou par un groupe. Le cas échéant, les Membres décideraient de l'utilité éventuelle d'adresser une recommandation formelle au Conseil à ce sujet.

87. En outre, des documents davantage axés sur les résultats en matière d'établissement de stratégie et de mise en œuvre renforceraient grandement la capacité du Comité du Programme d'assurer ses fonctions de supervision et d'orientation, conformément à la Recommandation 3. De même, le Comité du Programme devrait se montrer plus stratégique vis-à-vis des informations issues d'évaluations qu'il examine, afin d'être en mesure de se référer plus directement aux politiques et aux stratégies de l'Organisation. Ce point sera développé à la section 15, qui porte sur l'évaluation.

88. L'Équipe d'examen adresse au Comité du Programme une recommandation particulière sur les qualifications des candidats, qui figure ci-après et s'applique tout autant au Comité financier et au Comité des questions constitutionnelles et juridiques. Elle appelle également l'attention sur la nécessité pour le Comité du Programme comme pour le Comité financier de se pencher sur les parties des évaluations et des contrôles qui ont un lien avec leurs activités, tel qu'indiqué plus haut.

Qualifications des candidats à un siège au Comité du Programme, au Comité financier et au CQCJ

Il conviendrait de modifier la déclaration de qualifications des candidats à un siège au Comité du Programme, au Comité financier ou au CQCJ de manière à y inclure une section comprenant des informations spécifiques sur la formation et/ou sur l'expérience acquise dans les domaines de travail respectifs des organes directeurs. Les groupes régionaux devraient rechercher en permanence des candidats potentiels dotés des compétences requises, à Rome et dans les capitales.

Examen des rapports d'évaluation et des rapports de vérification des comptes

Le Comité du Programme et le Comité financier devraient chacun être chargés d'examiner les informations relevant de leurs compétences respectives qui figurent dans les rapports d'évaluation et dans les rapports de vérification des comptes. Les présidents de ces deux comités devraient décider ensemble s'ils doivent se répartir les questions entre eux ou confier le tout à la Réunion conjointe.

7 Le Comité financier

7.1 Historique

89. L'Équipe chargée de l'EEI a constaté que le Comité financier était sous-informé, que la représentation en son sein était déséquilibrée, qu'il convenait d'améliorer la qualité des documents fournis, que les faibles capacités du Conseil ajoutaient des difficultés supplémentaires, que l'exigence de compétence technique n'était «*pratiquement plus appliquée*», que le Comité avait «*un ordre du jour extrêmement chargé*», et qu'il existait encore des doublons avec les travaux de la Réunion conjointe³¹.

90. Au titre de certains éléments des actions 2.37ii-2.47ii du PAI, le Comité financier est chargé des finances, de l'administration, des services et des ressources humaines. Le PAI appelait à revoir les critères déterminant quels documents du PAM il convenait d'examiner. Il appelait aussi le Conseil à élire le Président en fonction de ses qualifications individuelles, ainsi qu'un vice-président qui l'assisterait le cas échéant, et de veiller à ce que les représentants des Membres soient dotés des qualifications techniques nécessaires. La durée des réunions, au nombre de quatre par an au minimum, devait être flexible et ces manifestations devaient être l'occasion d'adresser des recommandations claires au Conseil. Le nombre de Membres est passé à 12 et des observateurs sans droit de parole sont désormais autorisés à assister aux réunions.

7.2 Principales constatations

91. Le Comité se réunit de façon flexible, conformément au PAI. La majorité des sondés estimaient que le nombre et la durée des sessions étaient suffisants pour remplir le mandat du Comité. Les principales rubriques de l'ordre du jour n'ont pas changé de façon notable depuis 2006, bien que les sessions commencent aujourd'hui par un rapport sur la situation financière de l'Organisation. Le programme du Comité reste chargé. Tel que demandé dans le PAI, le Comité s'est penché sur les critères déterminant quels documents du PAM il convenait d'examiner, en collaboration avec cet organisme³². Ces débats se sont déroulés entre mai 2010 et juin 2011, et il a été décidé de ne retirer qu'un document – le Plan stratégique du PAM – parce qu'il n'avait aucune répercussion financière³³.

92. L'Équipe d'examen a eu la possibilité d'observer la cent cinquante-quatrième session du Comité financier. L'ordre du jour comportait 22 points, dont deux seulement concernaient des processus et pouvaient être traités rapidement. Toutefois, le Comité a conclu ses débats à temps, à l'exception d'une session tardive à huis clos qui portait sur un point ayant des aspects

³¹ Par. 147d, 705, et 705b. L'EEI a également appliqué ces constatations au Comité du Programme.

³² Rapport FC 133, paragraphes 52-55.

³³ Rapport FC 139, paragraphes 58-61.

politiques. L'Équipe d'examen a réfléchi avec les Membres du Comité à des moyens d'alléger l'ordre du jour afin que les débats ayant trait aux points principaux soient davantage axés sur le fond. Cependant, il s'est révélé impossible de recenser ces points, notamment parce que les Membres ne seraient pas à l'aise si de trop nombreux points étaient inscrits à titre informatif uniquement. En effet, compte tenu du rôle du Comité financier et du nombre de domaines à couvrir, il était difficile d'envisager un ordre du jour moins chargé.

93. À sa cent cinquante-quatrième session, le Comité financier a bien rempli son rôle en tant que mécanisme de contrôle dans les domaines relevant de son mandat, sur la base des informations qui lui avaient été fournies. Comme indiqué à la section 4, les Membres ne disposent pas encore d'un outil de suivi des résultats à l'appui de leurs fonctions d'orientation et de supervision. En dépit de cet obstacle, environ la moitié des Membres ont posé des questions de fond en matière de contrôle, qui ont permis d'amorcer une discussion poussée avec le Secrétariat sur les questions soulevées au titre de divers points de l'ordre du jour, et un quart des Membres restants ont posé des questions utiles. Seul un Membre a soulevé des questions ayant un lien direct avec les préoccupations de son pays. De même, un Membre seulement s'est exprimé régulièrement au nom de son groupe régional, tandis que deux autres s'y sont référés occasionnellement. À quelques moments, le temps aurait pu être mieux géré.

94. L'Équipe d'examen a relevé de bonnes pratiques au cours de la session. Ainsi, il a été demandé d'organiser des réunions d'information informelles sur des questions complexes comme les obligations financières liées au personnel et le cadre financier en matière de recouvrement des coûts. L'Équipe a étudié de près les relations entre le Comité et le Secrétariat, prenant note du professionnalisme et de la confiance qui prévalaient des deux côtés. Des personnes interrogées avaient le sentiment que, avant 2008-2009, «*le Secrétariat tentait de cacher des choses, mais plus maintenant*».

95. À la cent cinquante-quatrième session, l'Équipe a constaté qu'un Membre avait présenté les remerciements de l'ensemble du Groupe régional pour la qualité de la documentation. Toutefois, l'enquête a révélé que moins de la moitié des sondés estimaient que la documentation reçue était suffisamment volumineuse et complète – la raison principale étant que nombre de personnes interrogées avaient répondu de façon neutre. L'Équipe s'est donc posé des questions quant aux qualifications de certains Membres du Comité financier. Parallèlement, l'évaluation la plus négative de l'enquête concernait la ponctualité de la documentation.

96. Conformément au PAI, le Comité financier a été élargi à 12 Membres, en plus du Président. La plupart des sondés étaient d'avis qu'il s'agissait d'une taille adaptée à la réalisation d'activités efficaces. En revanche, seule une minorité pensait que les qualifications professionnelles des Membres permettaient au Comité financier de travailler efficacement. L'Équipe d'examen a étudié les curriculum vitae transmis par les Membres à la cent quarante-septième session du Conseil. Comme dans le cas du Comité du Programme (voir la section 6), le format utilisé ne permettait pas aux candidats de faire état d'une expérience intéressant directement le Comité financier. D'après les informations fournies, seuls quatre candidats étaient dotés d'une expérience pertinente en finances ou en administration. Le compte rendu *in extenso* du Conseil ne fait état d'aucune discussion sur les qualifications techniques des candidats et, le nombre de candidats étant exactement égal au nombre de postes, les Membres et le Président du Comité ont été élus par acclamation.

97. Le rapport transmis par le Comité financier au Conseil, à sa cent quarante-neuvième session, relatait de façon fidèle la cent cinquante-quatrième réunion, à laquelle l'Équipe d'examen avait assisté en tant qu'observateur. Il était présenté de manière succincte et claire. En outre, il était plus court que les rapports produits en 2006. Cependant, l'Équipe d'examen estime qu'il aurait fallu mentionner les questions essentielles dans le résumé, bien qu'on n'ait tiré aucune conclusion en particulier. Dans le cas présent, les sujets cruciaux étaient le sérieux de l'assurance maladie après cessation de service et le fait qu'une réunion informelle avait été demandée. Au lieu de cela, le Conseil s'est penché un certain temps sur plusieurs questions dont le Comité financier avait déjà débattu en profondeur.

98. De très nombreux membres du personnel étaient présents à la cent cinquante-quatrième session du Comité financier et ont prêté un appui efficace aux travaux du Comité. Plusieurs observateurs sans droit de parole étaient également présents. L'Équipe d'examen a été informée qu'il était intéressant d'assister à la session parce que les travaux étaient réalisés en amont du Conseil, où elle recueillerait peu d'éléments supplémentaires.

7.3 Conclusion et recommandations

99. Sur la base de ce qu'elle a observé à la cent cinquante-quatrième session du Comité financier, l'Équipe d'examen a estimé qu'il s'agissait d'un organe solide et au fonctionnement efficace, composé de membres engagés et doté d'un secrétariat dévoué. Elle s'est fortement écartée des constatations de l'EETI, en particulier en ce qui concerne des questions comme la confiance, la transparence, la documentation et les capacités. Lors de l'enquête, le Comité financier s'est attribué de bonnes notes dans plusieurs domaines: se concentrer sur les répercussions financières du Cadre stratégique, du PMT et du PTB; formuler des orientations sur les transferts budgétaires, les investissements et les fonds de réserve; adresser des recommandations claires au Conseil.

100. Cependant, l'Équipe d'examen fait part de certaines préoccupations, qui sont présentées sur le fond aux sections 4 et 6. Plus particulièrement, elle fait remarquer ici que les recommandations figurant dans ces sections s'appliquent également au Comité financier, qui doit s'atteler à les appliquer: la Recommandation 3 concernant l'outil de suivi des résultats; la Recommandation 8 ayant trait au recensement et au suivi dans le temps des principales questions transversales ou stratégiques; la Recommandation 9 sur les qualifications des candidats au Comité financier; la Recommandation 10 relative à l'examen, par le Comité financier, des sections des évaluations intéressant son mandat.

101. Bien que le Comité joue un rôle essentiel dans l'efficacité de la gouvernance, qui justifie le temps non négligeable que les Membres et le personnel y investissent, on doit continuer de réfléchir à des moyens d'accroître l'efficacité et de réduire la durée des sessions, et éventuellement leur nombre. L'Équipe d'examen estime que ce sont peut-être les Membres qui sont les mieux à même de le faire. Les Membres du Comité financier souhaiteront peut-être envisager de charger des volontaires de suivre les méthodes de travail et les ordres du jour du Comité sur l'année et de faire rapport à intervalles réguliers sur les possibilités de réaliser des gains d'efficacité. Le Comité financier souhaitera peut-être aussi envisager de fixer un certain laps de temps pour les différents points de l'ordre du jour. On pourrait ainsi opérer une distinction entre les principaux points à débattre et les points moins importants, ce qui aiderait le Président à rappeler aux Membres qu'ils doivent cibler leurs observations.

8 Réunion conjointe du Comité du Programme et du Comité financier

8.1 Historique

102. L'EEI a relevé des doublons entre les activités de la Réunion conjointe, du Comité du Programme et du Comité financier. Elle a constaté que les débats au sein des deux comités étaient moins partisans qu'au Conseil mais que cela était «moins vrai au sein de la réunion conjointe». Elle a également noté que les documents étaient souvent distribués tardivement et n'étaient pas lus, et que les traductions créaient «de véritables difficultés pour certains membres³⁴». L'action 2.39iv du PAI prévoyait que le Comité du Programme et le Comité financier organisent davantage de réunions conjointes. Celles-ci devaient être axées sur les domaines dans lesquels il existait des chevauchements et/ou ceux où les contributions des deux comités étaient fortement complémentaires.

8.2 Principales constatations

103. L'Équipe d'examen a tenté d'évaluer l'ampleur du recoupement des activités de la Réunion conjointe, du Comité du Programme et du Comité financier, ce qui lui a permis de dresser un bilan mitigé. D'une part, d'après l'enquête, la plupart des Membres avaient le sentiment que la Réunion conjointe apportait une valeur ajoutée aux réunions distinctes du Comité du Programme et du Comité financier. Il est ressorti des entretiens que les doublons entre les travaux des comités étaient désormais moins fréquents, en particulier depuis que les Membres ne prononçaient plus systématiquement une allocution qu'ils répétaient aux sessions de chaque comité. Les personnes interrogées étaient d'avis que la procédure consistant à examiner des questions au sein du Comité du Programme et du Comité financier avant de les soumettre à la Réunion conjointe renforçait le poids politique des recommandations adressées au Conseil, et que la Réunion conjointe avait permis de réduire la charge de travail desdits comités, ce qui représentait selon elles une véritable valeur ajoutée par la réforme.

104. D'autre part, il ressort de certains entretiens organisés par l'Équipe d'examen, de ses propres constatations, ainsi que des observations communiquées lors de la présentation qu'elle a réalisée à la Réunion conjointe de mai 2014, que les délibérations menées séparément par les comités risquent toujours de se répéter pendant les sessions, sans aucune valeur ajoutée. L'analyse des ordres du jour des réunions conjointes tenues depuis 2006 a montré que 68 pour cent des points inscrits n'avaient pas été discutés précédemment par le Comité du Programme ni le Comité financier. Toutefois, ce taux était plus proche de 50 pour cent en 2012-2013.

105. L'Équipe d'examen a pu assister en tant qu'observateur à la Réunion conjointe de mai 2014. L'examen de l'état d'avancement du PMT était alors inscrit à l'ordre du jour du Comité du Programme, du Comité financier et de la Réunion conjointe. Les comités s'étant penchés sur des parties distinctes du rapport, ils en ont rendu compte lors de la Réunion conjointe sans apporter de valeur ajoutée au-delà des conclusions qu'ils avaient tirées séparément. En revanche, le rapport sur l'exécution du programme n'a été examiné qu'à la Réunion conjointe. Les participants ont formulé de nombreuses observations importantes sur les questions concernant le programme et les finances/l'administration qui figuraient dans le rapport. Toutefois, il n'a pas été possible d'aboutir, à l'issue de l'heure consacrée à ce point, à une

³⁴ Rapport de l'EEI, paragraphes 705c et 706.

compréhension des résultats obtenus pendant les deux années passées ni des enseignements qu'il convenait de tirer de ces travaux. On a ainsi perdu une occasion d'étudier de manière plus approfondie un document programmatique essentiel. En effet, le fait de ne traiter une question qu'à la Réunion conjointe réduirait le temps consacré à son examen et la profondeur de cet examen. Il convient néanmoins d'étudier de façon plus minutieuse dans quelle mesure le fait d'adresser des questions débattues à la fois par le Comité du Programme et le Comité financier à la Réunion conjointe donne lieu à des doublons.

106. En outre, le Directeur général s'est adressé aux participants. Les Membres se sont félicités du caractère informel de son allocation. Cependant, la salle n'a pu poser que deux questions après les réponses des présidents des deux comités, ce qui n'a pas permis un échange aussi informel avec les Membres.

8.3 Conclusion et recommandations

107. L'Équipe d'examen, qui a observé la Réunion conjointe de mai 2014, a recueilli peu d'indices attestant le caractère partisan des débats auquel l'EEI faisait référence. En outre, elle estime qu'il est difficile de trouver le bon équilibre entre la valeur ajoutée et les autres conséquences qui découlent du fait de débattre d'un point crucial de l'ordre du jour uniquement à la Réunion conjointe. Les présidents des comités devront donc continuer de traiter chaque point de l'ordre du jour de façon individuelle, afin d'aboutir à une solution satisfaisante. De plus, les Membres souhaiteront peut-être envisager d'organiser des réunions conjointes en fonction des besoins.

108. Dans le cadre de sa démarche visant à trouver des moyens d'alléger le système de gouvernance de la FAO, l'Équipe d'examen s'est penchée sur la question de savoir si le Comité du Programme et le Comité financier devaient transmettre leurs travaux directement au Conseil. Cependant, comme elle partage l'avis général des Membres selon lequel la Réunion conjointe peut apporter une valeur ajoutée aux travaux des deux comités, elle n'a pas poursuivi dans cette voie. Elle s'est aussi demandé si la Réunion conjointe pouvait constituer le noyau d'un conseil exécutif, comme l'avait suggéré l'EEI, et dans quelle mesure cette instance pourrait remplacer le Conseil. Bien qu'une telle solution lui paraisse judicieuse en termes d'efficacité et d'efficience, elle a conscience qu'il serait impossible de l'adopter pour des raisons politiques, du moins pour le moment. Néanmoins, elle estime qu'il est possible de rationaliser davantage l'organisation du travail entre les deux comités, la Réunion conjointe et le Conseil. Compte tenu du caractère limité de ses observations, elle n'est toutefois pas en mesure de formuler des suggestions spécifiques et pense que les Membres sont les mieux à même de le faire. Les Membres souhaiteront peut-être envisager de charger un ou plusieurs d'entre eux d'observer les flux d'activité actuels des deux comités en direction du Conseil et de recenser les domaines dans lesquels apparaissent des doublons, des chevauchements ou une faible valeur ajoutée, pour examen et décision par la Réunion conjointe et le Conseil.

109. De plus, tel qu'indiqué dans la Recommandation 10, l'Équipe d'examen est d'avis que la Réunion conjointe pourrait jouer un rôle important dans l'examen des rapports d'évaluation et des rapports récapitulatifs de vérification des comptes qui traitent de façon transversale des travaux du Comité du Programme et du Comité financier, les présidents desdits organes décidant quelles questions doivent être débattues par chacun séparément ou être transmises à la Réunion conjointe. Ces rapports fournissent l'aperçu le plus important des travaux de l'Organisation, et un examen conjoint permettrait de veiller à qu'on ne néglige pas de questions essentielles en matière de contrôle.

9 Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ)

9.1 Historique

110. Les actions du PAI concernant le CQCJ visaient surtout un renforcement du «professionnalisme» du Comité. Comme pour les autres comités du Conseil, les pays désignent leur candidat et sont censés proposer des représentants qui possèdent les qualifications requises dans le domaine juridique. Au CQCJ, chaque région est représentée par un membre. Le président du Comité est élu séparément sur la base de ses qualifications personnelles. Les membres sont élus pour deux ans et sont rééligibles, mais cette possibilité a été réduite à deux mandats maximum. Le Comité a également admis la présence d'autres Membres de la FAO en qualité d'observateurs sans droit de parole.

9.2 Principales constatations

111. Les actions du PAI relatives au CQCJ ont été exécutées. Le nombre des membres a été augmenté et le Comité admet à ses réunions des observateurs sans droit de parole, une pratique jugée satisfaisante par la majorité des participants à l'enquête. Le CQCJ se réunit habituellement deux fois par an, avant les sessions du Comité du programme et du Comité financier mais il peut se réunir plus fréquemment, ce qui a été le cas en 2008/09, ou pour des sessions plus longues, comme en 2012/13, puisque son programme de travail est réglé en fonction des besoins et ne prévoit pas l'inscription de points permanents à l'ordre du jour. Dans un premier temps, le Comité n'a pas jugé utile de formuler un programme de travail pluriannuel parce qu'il n'avait pas de points permanents à son ordre du jour; par la suite, il a néanmoins décidé que la formulation d'un programme de travail faciliterait le suivi de ses méthodes de travail.

112. Les déclarations relatives aux qualifications des représentants désignés par les pays pour siéger au CQCJ ont été limitées à la fourniture de renseignements sur les fonctions actuelles et passées du candidat, ainsi que sa participation à des réunions et activités dans le système des Nations Unies. Trois des membres avaient exercé des fonctions juridiques mais rien n'exclut que d'autres représentants aient pu avoir des expériences connexes qu'ils auraient omis de mentionner, parce qu'elles ne correspondaient à aucune des rubriques proposées dans la déclaration. Lors de l'enquête, moins de la moitié des participants ont exprimé l'avis que les qualifications professionnelles des membres du CQCJ permettaient au Comité de travailler efficacement et la teneur des entretiens semble indiquer qu'une formation juridique n'est pas jugée indispensable pour remplir les fonctions de membre au sein du Comité. Dans les Textes fondamentaux, il est précisé que les pays désignent des représentants qui ont fait preuve d'un intérêt soutenu pour les objectifs et les activités de l'Organisation, qui ont participé aux sessions de la Conférence ou du Conseil et qui possèdent, dans la mesure du possible, des compétences et des connaissances en droit³⁵.

9.3 Conclusion et recommandations

113. La réorganisation du CQCJ conformément aux actions du PAI a élargi la représentativité du Comité et il semble que celui-ci fonctionne convenablement. Deux des recommandations formulées par l'Équipe d'examen dans le cadre de sections précédentes

³⁵ Règlement général de l'Organisation, Article XXXIV.1, page 61, édition de 2013

s'appliquent aussi au CQCJ: la Recommandation 8 concernant le recensement et le suivi des principales questions transversales ou stratégiques et la Recommandation 9 concernant les qualifications des candidats à la qualité de membre du CQCJ.

10 Comités techniques

10.1 Historique

114. L'EEI a noté que les comités techniques jouaient un rôle particulièrement important en tant qu'instance principale de la FAO pour la définition de politiques plus cohérentes au regard des grands enjeux mondiaux. Elle a également constaté que les comités, dans leur ensemble, tendaient à «... *accorder trop d'importance au travail du Secrétariat de la FAO et ne [s'attardaient] pas suffisamment au pilotage de la politique mondiale*»³⁶.

115. Dans le PAI, les actions 2.56 à 2.63 appelaient l'attention sur les exigences suivantes: l'établissement d'une double ligne hiérarchique selon laquelle les comités devaient faire rapport au Conseil sur le budget, les priorités et les stratégies relatives aux programmes, et à la Conférence sur les politiques et la réglementation au niveau mondial; la nécessité que les présidents restent en fonction entre les sessions et jouent un rôle plus dynamique dans l'élaboration des programmes de travail des comités et la définition de leur mission; la tenue plus fréquente de manifestations en marge des sessions et un meilleur accès des ONG et du secteur privé aux comités; l'inscription de l'élevage en tant que point permanent de l'ordre du jour des sessions du Comité de l'agriculture; une collaboration plus étroite entre le Comité des produits, l'OMC et le Fonds commun pour les produits de base; et le renforcement du rôle du CSA au regard des grands enjeux mondiaux³⁷.

116. Comme indiqué à la Section 1, l'Équipe d'examen indépendant a eu l'occasion de participer en qualité d'observateur à une session complète du Comité des forêts et à un certain nombre de séances du Comité des pêches, ce qui lui a permis de s'entretenir avec les participants à ces réunions, ainsi qu'avec les fonctionnaires des départements compétents au sein du Secrétariat. Cependant, elle n'a pas été en mesure de procéder à un examen des activités des comités techniques aussi approfondi que pour les autres organes directeurs, en particulier les conférences régionales, comme on le verra à la Section 11 ci-après³⁸.

10.2 Principales constatations

117. La quasi-totalité des actions du PAI concernant les comités techniques ont été mises en œuvre, y compris celles qui se rapportaient spécifiquement à certains d'entre eux. Ainsi, par exemple, le Comité des produits collabore et échange des informations avec l'OMC et d'autres organisations commerciales, même s'il est difficile de parler d'«action conjointe» dans la mesure où les mandats des divers organismes concernés diffèrent sensiblement. L'élevage fait bien l'objet d'un point permanent de l'ordre du jour du Comité de l'agriculture,

³⁶ EEI, paragraphe 708, les comités techniques.

³⁷ Comme indiqué dans l'Introduction, le CSA qui n'est plus un organe directeur de la FAO n'est pas pris en compte dans le présent examen.

³⁸ Les seules sessions qui ont eu lieu pendant la phase de collecte de données de la part de l'Équipe ont été les sessions 2014 du Comité des forêts et du Comité des pêches.

mais ayant été adoptée en 2005, cette mesure est antérieure à la mise en œuvre du PAI. Les présidents de tous les comités techniques ont fait rapport au Conseil à sa cent quarante-cinquième session. Dans l'ensemble, depuis le PAI, les rapports des comités techniques sont devenus plus clairs et plus directs. Cependant, alors que dans ses rapports 2012 et 2014 le Comité des forêts a adressé au Conseil ses recommandations concernant les travaux de la FAO et à la Conférence celles qui se rapportaient aux politiques et à la réglementation au niveau mondial, les autres comités doivent encore satisfaire à cette exigence.

118. En règle générale, les réformes ont été appréciées, tant au sein du Secrétariat que parmi les Membres. D'après l'enquête et les entretiens réalisés, les participants au Comité des pêches tendaient à donner l'évaluation la plus positive des changements introduits, ceux du Comité des produits étant au contraire les moins satisfaits. Les opinions les plus négatives concernaient l'utilité des programmes de travail pluriannuels et la présentation en temps utile des documents pour examen, surtout de la part du Comité de l'agriculture et du Comité des produits.

119. Les comités techniques ont apporté un certain nombre de modifications supplémentaires à leur mode de fonctionnement, y compris en révisant les règles et les procédures régissant l'établissement d'un bureau chargé d'aider le président du comité, entre les sessions, dans l'accomplissement de ses fonctions en vue de la session suivante, ainsi que d'autres tâches. Les comités sont également tous convenus de modifier la procédure actuelle afin que les présidents soient remplacés en fin de session, plutôt qu'au début, de façon à ce que le nouveau président puisse guider efficacement les préparatifs de la session suivante. La plupart des personnes interrogées parmi les participants aux sessions du Comité des pêches et du Comité des forêts appréciaient la précieuse contribution que les bureaux apportaient au bon fonctionnement des comités, l'inscription à l'ordre du jour de questions présentant un intérêt particulier pour les Membres, la durée des sessions et la qualité des rapports.

120. Toutes ces mesures ont eu une incidence positive en contribuant à renforcer la participation des Membres aux activités menées entre les sessions et à la définition de l'ordre du jour de la session suivante de leur comité. Les bureaux se sont fortement impliqués dans le processus d'établissement de l'ordre du jour des sessions à tenir en 2014, même si la mesure dans laquelle les questions d'intérêt régional ont été prises en compte a été inégale. Le nombre de réunions tenues entre les sessions a lui aussi été variable: pendant la période 2012-2014, le Comité des forêts a tenu trois sessions, tandis que le Comité des pêches s'est réuni huit fois. Tous les comités techniques ont fait des efforts concrets pour réduire les frais de voyage en tirant parti d'autres occasions de déplacement et en misant sur des installations de vidéoconférence et de téléconférence. S'agissant du Comité des pêches, des ressources extrabudgétaires ont également été mises à disposition à l'appui du bureau. Toutefois, dans ses observations du Comité des forêts et du Comité des pêches, l'Équipe d'examen a constaté qu'une meilleure définition du rôle des bureaux et de leurs responsabilités à l'égard des nombreux membres de ces deux comités était nécessaire, y compris au regard des travaux du Secrétariat de la FAO lui-même.

121. La collaboration entre les divers comités techniques a été renforcée, surtout dans le cadre de l'examen du Règlement intérieur par leurs secrétaires et des échanges de vues qui l'ont accompagné, mais l'équipe a néanmoins insisté sur la nécessité de consentir des efforts supplémentaires dans ce domaine. Ainsi, par exemple, parmi les personnes interrogées une minorité importante estime qu'il existe un chevauchement d'activités entre le Comité de

l'agriculture et le Comité des produits. Les secrétaires des comités techniques sont parmi les premiers à reconnaître que des améliorations sont possibles, s'agissant de la mise en commun des meilleures pratiques et de certaines questions de fond. Le Cadre stratégique révisé peut favoriser une évolution dans cette direction. Par ailleurs, un point permanent de l'ordre du jour des sessions du Comité des forêts est consacré aux «Décisions et recommandations des organes de la FAO intéressant le Comité». L'inscription de ce point par tous les autres comités techniques favoriserait une meilleure compréhension des modalités de fonctionnement de la FAO et permettrait de dégager des possibilités de synergies et de collaboration.

122. Un autre aspect qui bénéficierait d'une collaboration accrue entre les comités techniques est le fonctionnement même de la double ligne hiérarchique instaurée par le PAI et selon laquelle les comités doivent faire rapport à la Conférence et au Conseil. À l'exception du Comité des forêts, un certain manque de clarté semble persister au niveau des comités techniques et de leurs secrétaires quant à la ligne de démarcation entre les questions relatives aux politiques et à la réglementation d'une part, et celles qui ont trait aux programmes d'autre part.

123. Lors des entretiens et au cours de l'enquête, un certain nombre de Membres ont fait part de leurs réserves quant à la pertinence et à l'utilité du Comité des produits. Certains d'entre eux étaient favorables au maintien du Comité en tant que groupe de réflexion sur l'agriculture et le commerce international, à même de faire mieux comprendre les questions en jeu et de préparer les Membres en vue de leur participation aux travaux d'autres instances. D'autres, en revanche, estimaient que le Comité des produits n'avait pas grand-chose à ajouter à ce qui faisait l'objet d'un examen plus approprié ailleurs, en particulier dans le cadre de l'OMC. De tous les comités techniques, le Comité des produits est celui dont les Membres sont les moins nombreux; or, les dépenses de fonctionnement de ce comité semblent être comparables à celles des autres comités techniques. Il convient de noter que la réforme du Comité des produits a fait l'objet d'un travail considérable aussi bien avant l'établissement du PAI qu'après son adoption.

10.2.1 Contribution des comités techniques à la gouvernance mondiale

124. La composition des divers comités techniques diffère et chacun d'eux joue un rôle distinct à l'échelle mondiale. Le Comité des pêches est l'organe reconnu au niveau mondial pour les politiques relatives aux pêches et à l'aquaculture et la réglementation dans ce domaine; le Comité des produits agit en tant que groupe de réflexion sur les politiques commerciales mondiales; tandis que, malgré un nombre élevé de participants à leurs sessions, le Comité de l'agriculture et le Comité des forêts ne sont pas les seules instances mondiales dans leurs domaines d'intérêt respectifs. Ces différences sont importantes quant à la contribution que les comités apportent à la gouvernance mondiale.

125. Parmi les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête, une grande majorité de ceux qui avaient participé aux sessions des comités techniques étaient de l'avis que ceux-ci avaient apporté une contribution importante à la Conférence au regard des grands enjeux mondiaux. L'approche suivie par les divers comités techniques différait quant à la façon dont ceux-ci abordaient les questions complexes inscrites à leur ordre du jour respectif. Dans certains cas, les débats et les négociations menés dans le cadre des comités aboutissaient à la formulation de recommandations relatives à la mise en place de cadres réglementaires mondiaux, tels que le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des

pesticides, approuvé en 2013, et les Directives d'application volontaire visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté, qui seront soumises à la Conférence en 2015.

126. Dans d'autres cas, ces questions ont été transmises au CSA qui, depuis sa réforme, a repris la plus grande partie des débats relatifs à la gouvernance mondiale. Ainsi, par exemple, les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers ont été lancées en 2006 lors de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR), puis examinées par le Comité de l'agriculture en 2007 et, enfin, mises au point et approuvées par le CSA en 2012, ce dont la Conférence de la FAO «a pris note» en 2013.

127. Les comités techniques présentent leurs rapports à la Commission I de la Conférence, dans le cadre de laquelle ceux-ci sont alors examinés par les Membres. Ils sont toujours approuvés, ce qui marque le point final de leur examen par la Conférence.

128. À la Section 3, l'Équipe d'examen a proposé un mécanisme par lequel la FAO pourrait dégager et retenir une ou deux priorités à l'échelle de l'Organisation que la Conférence demanderait alors aux comités techniques et aux conférences régionales d'examiner sur le plan technique et dans une perspective régionale, parallèlement à leurs autres travaux techniques et régionaux. Les comités techniques et les conférences régionales présenteraient alors leurs constatations et leurs conclusions à la Conférence en vue de la définition d'une politique mondiale ou d'une proposition de réglementation, le cas échéant (voir le diagramme de décision à la Section 3).

10.2.2 Contribution des comités techniques à la gouvernance interne

129. Parmi les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête, seule une petite majorité est convenue que les comités techniques avaient apporté une importante contribution au Conseil de la FAO s'agissant des questions relatives aux programmes et au budget et elles ont été encore moins nombreuses à estimer que les décisions prises dans le cadre des comités avaient eu une quelconque incidence sur les travaux de l'Organisation. Ces avis ont confirmé la constatation faite par l'Équipe d'examen, à savoir que les comités techniques jouaient un rôle de contrôle et d'orientation limité au regard des activités de la FAO. En effet, les entretiens réalisés avec les participants aux sessions du Comité des forêts ont révélé que ceux-ci avaient une perception et une connaissance sommaires du rôle de ce comité dans la gouvernance de l'Organisation, bien que celui-ci dispose d'un bureau permanent depuis fort longtemps, établi bien avant l'adoption du PAI. De même, les interventions des participants au Comité des pêches dans le cadre de l'examen du programme de travail pluriannuel avaient nettement indiqué un manque de clarté généralisé quant au rôle de ce comité dans la gouvernance de la FAO.

130. Dans les programmes de travail des comités techniques, comme au cours de leurs débats, aucune mention n'est faite de la nécessité de définir les priorités en tenant compte des ressources disponibles au titre du budget ordinaire. De ce fait, les débats relatifs aux programmes finissent inévitablement par se transformer en une sorte de longue liste de propositions. Les comités techniques ne sont pas compétents pour décider de la part des ressources financières qui est affectée à leurs secteurs techniques respectifs, mais ce manque d'information sur les moyens disponibles compromet l'efficacité de leur action s'agissant de donner des indications au Secrétariat sur les priorités et donc de jouer le rôle de gouvernance

interne qui leur revient. Les sections des rapports des comités techniques qui relèvent du Conseil ont également fait ressortir un certain manque de clarté entre leur rôle en matière de gouvernance interne et leur fonction de gouvernance mondiale; la distinction ne semble pas encore pleinement établie, d'où la nécessité de mieux préciser ces rôles et de débattre de ce qui appartient au Conseil et à la Conférence, respectivement.

10.3 Conclusion et recommandations

131. S'agissant de l'élaboration de cadres politiques et réglementaires mondiaux, les comités techniques compétents dans ce domaine ont été le plus souvent le Comité des pêches et le Comité de l'agriculture, ce dernier dans une moindre mesure, toutefois, suite au renforcement du rôle du CSA. La contribution fournie par le Comité des forêts est moindre, tandis que cette fonction d'élaboration dépasse le cadre de compétence du Comité des produits. Les comités techniques souhaiteront peut-être envisager de tenir des réunions ministérielles *ad hoc*, comme l'a suggéré l'EEL, à la clôture des sessions prévoyant l'approbation de cadres politiques et réglementaires. Cette initiative contribuerait à donner un plus grand poids politique aux résultats des comités et permettrait ainsi de communiquer ces accomplissements à un plus vaste public avant qu'ils ne soient présentés à la Conférence.

132. Pour les comités techniques, la principale difficulté tient à la fois à la tension dérivant de la nécessité pour eux de s'appuyer sur une vaste plateforme de compétences techniques pour pouvoir jouer leur rôle dans la gouvernance mondiale et au fait que ces partenaires sont souvent mal informés ou peu impliqués dans la fonction de contrôle et d'orientation au regard des activités du Secrétariat qui est exercée par les comités à des fins de gouvernance interne. De par le nombre et le profil des participants qui, dans le cas du Comité des pêches et du Comité des forêts, proviennent pour la plupart de capitales et font l'objet d'une certaine mobilité, l'exercice de la fonction de gouvernance interne s'avère difficile dans la mesure où ceux-ci, dans leurs pays, ne suivent pas tous régulièrement les travaux de la FAO. Un autre facteur tient à la documentation disponible et à la façon dont les questions à traiter sont inscrites à l'ordre du jour des travaux des comités techniques. Deux nouveaux modèles sont proposés concernant l'organisation des sessions des comités:

- La première solution consiste à tenir une réunion technique de haut niveau sur trois jours, comportant des débats et des échanges de vues, suivie d'un volet ministériel permanent ayant pour objet de définir des priorités d'action pour la FAO et, le cas échéant, d'approuver les cadres techniques, politiques et réglementaires applicables à l'ensemble des parties prenantes.
- Un autre arrangement possible serait de tenir des réunions ministérielles *ad hoc* à la clôture des sessions des comités techniques prévoyant l'approbation des grands cadres politiques et réglementaires. Cette mesure économique et efficace permettrait de limiter la durée type de toutes les sessions des comités.

133. Les comités techniques ont pour fonction d'examiner les travaux de la FAO, d'établir les priorités d'action futures de l'Organisation et à cet égard, comme indiqué dans le PAI, de formuler des recommandations à l'intention du Conseil. La question s'est posée de savoir si le rôle que jouent les comités techniques dans la gouvernance interne va au-delà de cette fonction de recommandation et si, entre les sessions, les bureaux des comités pouvaient exercer une fonction de surveillance et formuler des recommandations concernant les priorités d'action de la FAO. Cette proposition conduit à se demander si le bureau d'un comité technique peut être habilité à prendre des décisions de gouvernance pour le compte de

celui-ci et, si oui, s'il doit rendre compte de ses décisions à un autre organe directeur lorsque ledit comité ne siège pas.

134. L'Équipe d'examen n'est pas en mesure de formuler des recommandations précises à cet égard, mais les Membres sont invités à examiner les propositions suivantes:

- Les dispositions actuelles seraient maintenues, mais il faudrait faire en sorte que des informations budgétaires réalistes soient disponibles en amont afin d'éclairer les débats des comités techniques sur les priorités, comme cela a été recommandé pour les conférences régionales, de manière à renforcer l'influence de ces organes sur le programme final grâce à la formulation de recommandations tenant compte du niveau de ressources escompté;
- Les bureaux pourraient jouer un rôle plus actif, comme c'est le cas avec le CSA: pour ce faire, il faudrait que l'ensemble des participants aux sessions plénières des comités conviennent de leur donner pour mission de représenter les membres entre les sessions et, comme indiqué plus haut, qu'ils définissent également les liens des bureaux avec le Comité du Programme et le Conseil. Les relations entre les bureaux et le Secrétariat doivent elles aussi faire l'objet d'une gestion attentive afin d'éviter que l'action des organes directeurs n'empiète sur le rôle de gestion qui revient au Secrétariat.

Champ d'action des comités techniques en matière de gouvernance interne

Compte tenu de l'avis exprimé par le CQCJ et des solutions proposées ci-dessus, il conviendrait que le Conseil et les comités techniques précisent le rôle et les pouvoirs qui reviennent aux bureaux des comités entre les sessions.

11 Conférences régionales

11.1 Historique

135. Les membres de l'EEI avaient estimé que les conférences régionales jouaient un rôle marginal dans les contributions concrètes apportées à la gouvernance de la FAO parce que leurs programmes étaient planifiés de manière centralisée au Siège et que les sessions comprenaient essentiellement des exposés formels n'ayant que peu de résultats concrets. Les conférences régionales transmettaient leurs conclusions au Directeur général, qui avait le pouvoir discrétionnaire de les utiliser, mais qui était néanmoins tenu de faire rapport à la Conférence sur la mesure dans laquelle elles étaient prises en compte dans l'élaboration du PTB. Les membres de l'EEI avaient donc considéré que les conférences régionales ne présentaient pas un bon rapport coût-efficacité mais que leur valeur pouvait être améliorée si elles étaient réorganisées et intégrées dans le processus de gouvernance en vue de donner des indications sur les priorités et les intérêts sous l'angle régional.

136. Le PAI a proposé en conséquence que les conférences régionales fassent partie du processus de gouvernance et soient chargées d'approfondir les questions relatives à la cohérence des politiques régionales; d'étudier les questions de politique mondiale et de réglementation sous un angle régional, d'examiner et de donner des avis sur le programme de la FAO pour la région et sur son impact global. Le PAI proposait également plusieurs changements dans le processus d'organisation des conférences régionales et notamment que: les Membres soient consultés pleinement sur l'ordre du jour, les dates et la durée de la

réunion biennale; les présidents restent en fonction entre les sessions et présentent le rapport des conférences régionales au Conseil et à la Conférence; les sessions soient tenues parallèlement, si possible, à celles d'autres organes intergouvernementaux régionaux; les documents et rapports soient mieux ciblés; et enfin qu'un règlement intérieur soit élaboré³⁹.

137. L'intégration des conférences régionales dans le processus de gouvernance est un des grands changements prônés par le PAI, qui a bien spécifié qu'il était nécessaire d'évaluer leur rôle et leur fonctionnement dans le cadre de l'examen indépendant de toutes les actions qu'il recommandait. L'Équipe d'examen a accordé une attention spécifique aux conférences régionales et examiné toutes les sessions de 2014, y compris celle de la Conférence régionale informelle pour l'Amérique du Nord.

11.2 Principales constatations

11.2.1 L'organisation des conférences régionales

138. Les changements apportés au processus de préparation des sessions des conférences régionales ont permis aux Membres et aux bureaux régionaux de s'intéresser davantage aux priorités de celles-ci. Dans la politique de décentralisation mise en place par la FAO, les bureaux régionaux étaient chargés en premier lieu de l'organisation et de la conduite des sessions, avec le concours du Bureau de l'appui à la décentralisation (OSD). Or d'après les recommandations du PAI (voir plus haut), les bureaux consultent officiellement les Membres sur l'ordre du jour et d'autres aspects organisationnels dans les pays. Les groupes régionaux à Rome participent à l'examen de l'ordre du jour, facilitent son approbation par les pays qu'ils représentent et sont engagés dans d'autres aspects du processus.

139. Les présidents des conférences régionales restent en place durant la période intersession et présentent personnellement, depuis 2010, les rapports des conférences au Conseil et à la Conférence. Leur impact semble néanmoins faible, et les exposés introductifs sont rarement suivis de débats durant la plénière. Dans le cas du Conseil, les rapports sont toujours approuvés et transmis au Secrétariat, qui les utilise pour préparer le prochain PTB.

140. Certains des présidents sont également intervenus durant la période intersession pour plaider en faveur des recommandations des conférences régionales auprès des Membres. Ainsi, le président de la Conférence régionale pour l'Afrique a récemment présenté formellement les conclusions de la session de 2014 aux chefs d'État de l'Union africaine. Depuis 2010, aucune des sessions des conférences régionales n'a été organisée parallèlement aux sessions d'autres organisations régionales, mais la Conférence régionale pour l'Amérique latine entretient néanmoins des liens étroits avec la Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes, et la Conférence régionale pour l'Afrique avec le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Dans les deux cas, les conférences régionales considèrent que le cadre stratégique de cette organisation oriente les activités de la FAO dans la région, et les représentants de ces groupes participent aux conférences.

³⁹ Sauf indication contraire, le terme «conférence régionale» désigne les conférences régionales pour l'Asie et le Pacifique, l'Europe, le Proche-Orient et l'Amérique latine. Il désigne la Conférence régionale pour l'Amérique du Nord lorsque celle-ci est mentionnée expressément.

141. La Conférence régionale pour l'Europe a estimé qu'elle devait élaborer son propre règlement intérieur afin de clarifier ses relations avec la Commission européenne d'agriculture. Les autres conférences régionales s'appuient sur l'Article XXXV du Règlement général de l'Organisation et s'inspirent du Manuel publié par le Secrétariat en 2013. Si les présidents devenaient plus actifs durant la période intersession, il faudrait peut-être élaborer des règles et procédures distinctes pour codifier leurs responsabilités à l'égard des membres des conférences régionales et du Secrétariat et clarifier certaines questions opérationnelles comme le financement.

142. Toutes les sessions des conférences régionales comportent une réunion des hauts fonctionnaires et une réunion ministérielle et continuent de respecter le format standard des sessions plénières qui comprennent des déclarations prononcées depuis la tribune suivies de débats. Des conférences régionales ont pris quelques libertés avec ce format, notamment la Conférence régionale pour l'Asie et le Pacifique, la Conférence régionale pour l'Afrique et la Conférence régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes. L'Équipe d'examen a constaté que les Membres appréciaient tout particulièrement les sessions qui proposaient des débats et des tables rondes sur des sujets de fond ainsi que des débats en petits groupes suivis d'un compte rendu à la plénière. Ces sessions plus informelles comptaient des orateurs faisant partie des délégués et d'autres organisations et, dans un cas, des jeunes entrepreneurs agricoles. Certains délégués étaient d'avis que les interactions pendant ces sessions ne duraient pas assez longtemps, ce qui laisse penser que celles-ci pourraient donner lieu à des échanges de vues plus larges que les sessions plénières standard.

143. Il convient de noter que la Conférence régionale pour l'Europe de 2014 a décidé que les sessions de la Commission européenne d'agriculture ne seraient plus organisées en parallèle avec les siennes, car la conférence n'était ni une réunion «standard» de hauts fonctionnaires ni une réunion purement technique et faisait souvent double emploi avec la réunion ministérielle. Elle espérait que ce découplage permettrait à la Commission de mieux se concentrer sur ses fonctions techniques et que ses conclusions concernant les priorités relatives aux activités de coopération menées dans la région seraient ensuite examinées par la conférence régionale, comme cela devrait être le cas pour toutes les commissions techniques. Les consultations qui sont menées avec les organisations de la société civile avant les conférences régionales sont désormais une procédure classique. Dans la plupart des conférences régionales, ces organisations ont été également invitées à s'exprimer sur des points de l'ordre du jour de la session plénière. Leurs avis, tels qu'ils sont consignés dans le rapport final, varient selon les régions et les périodes durant lesquelles ont lieu les conférences régionales.

144. La région Amérique du Nord a créé une conférence régionale informelle depuis qu'il a été décidé que les conférences régionales faisaient partie des organes directeurs. Des sessions ont été tenues tous les deux ans depuis 2010 et leur organisation a été prise en charge par les Membres eux-mêmes, sans aide financière ou ressources humaines de la FAO. À l'exception du Bureau de liaison pour l'Amérique du Nord, le personnel de la FAO participe aux sessions par vidéo-conférence ou par téléphone. L'ordre du jour de la Conférence régionale informelle pour l'Amérique du Nord est axé sur la définition des priorités et non sur l'éventail plus large des activités des autres conférences régionales. Ses rapports sont désormais communiqués au Comité du Programme et le président les présente au Conseil et à la Conférence.

145. L'Équipe d'examen a noté quelques anomalies dans l'organisation des conférences régionales. La fonction de contrôle de chaque conférence régionale devrait appartenir aux pays qui bénéficient des services du bureau régional concerné. Or, les invitations aux conférences régionales sont adressées en fonction des groupes régionaux tels qu'ils sont organisés à Rome aux fins de l'élection des membres du Conseil. Dans plusieurs régions – Afrique, Proche-Orient, Asie, Europe – la couverture des bureaux régionaux, la participation des conférences régionales et la composition des groupes régionaux ne sont pas identiques. Ce manque de cohérence n'a pas encore posé de problème majeur parce que la définition des fonctions de gouvernance interne des conférences régionales, notamment l'établissement des priorités, n'est pas encore figée. Mais dans la mesure où les conférences régionales orientent et contrôlent de manière de plus en plus précise les activités de la FAO, il faudra que ce soit les participants eux-mêmes de ces conférences qui fassent cette distinction, et que les recommandations concernant les questions liées aux programmes de la FAO soient formulées par ceux qui relèvent des compétences du bureau régional et non du groupe dans son ensemble.

146. À l'exception des personnes interrogées d'Europe et du Pacifique Sud-Ouest qui ont répondu, l'enquête réalisée par l'Équipe d'examen montre que le rôle des conférences régionales en tant que forums régionaux de consultation sur les activités et les politiques de la FAO est très apprécié. Elle montre également que, pour beaucoup, les questions régionales sont mieux comprises au sein de la FAO depuis que les conférences régionales sont devenues des organes directeurs. Les personnes ayant répondu à l'enquête ont également estimé que les bureaux régionaux fournissaient un appui efficace aux conférences régionales. Elles étaient cependant moins satisfaites quant aux délais de publication de la documentation

147. Les rapports des sessions des conférences régionales tenues en 2014 donnent une représentation générale assez fidèle des débats et des conclusions mais ne transmettent, inévitablement, qu'une partie des échanges de fond, qui sont souvent riches d'expériences nationales. Ces rapports pourraient donner un compte rendu plus fidèle de la richesse des débats si un processus de rédaction plus complet était mis en place. Le format pourrait être aussi considérablement amélioré si la liste des problèmes à traiter par le Conseil et la Conférence figurait sur les premières pages du rapport et ne faisait pas uniquement l'objet de renvois aux numéros de paragraphes.

11.2.2 Gouvernance mondiale et gouvernance interne

148. L'ordre du jour de toutes les conférences régionales a un format identique qui établit une distinction claire entre les deux fonctions liées d'une part aux questions de politiques mondiales et régionales, et d'autre part à la gouvernance interne, c'est-à-dire aux questions relatives au budget et au programme.

149. Les conférences régionales de 2014 ont examiné vingt questions différentes relevant des **politiques mondiales et régionales**. Il s'agissait aussi bien d'études régionales approfondies sur l'état de l'alimentation et de l'agriculture que de thèmes spécifiques tels que la jeunesse et le développement agricole (ARC), la réinscription de l'agriculture familiale à l'ordre du jour (LARC), les pertes et le gaspillage alimentaires (ERC), la régénération des herbages et des forêts à l'appui de l'atténuation du changement climatique (APRC) et l'Initiative régionale sur la raréfaction de l'eau (NERC). N'ayant examiné aucun thème commun, les conférences régionales n'ont donc pas pu présenter une synthèse inter-régionale à la Conférence afin d'apporter une contribution au processus de gouvernance mondiale

mentionné à la section 2. Lorsque les segments sur les politiques mondiales des rapports sont présentés à la Commission I de la Conférence, les interventions concernant des questions de politiques sont rares, comme le montrent les comptes rendus *in extenso* des séances. En général, les Membres s'intéressent davantage aux questions relatives aux programmes qu'aux questions de politiques. Dans la plupart des cas, la Conférence a accepté et validé ces rapports sans prendre de disposition pour que les thématiques abordées soient examinées plus avant, au sein de la FAO ou plus largement dans les forums mondiaux.

150. Sur le plan de la **gouvernance interne**, les documents communiqués à chaque conférence de 2014 concernant le contrôle et intitulés «Suite donnée à la Conférence régionale de 2012: Réalisations et enseignements tirés» étaient très succincts dans tous les cas et différaient quant à l'ampleur des informations fournies. Certains documents étaient des rapports fondés sur des résultats très spécifiques (dans le cas de l'Afrique), ou encore des textes plus généraux sur des projets réussis dans la région; d'autres, enfin, étaient des textes qui ne décrivaient que les activités du bureau régional. Les informations financières, quant à elles, étaient limitées à une copie du budget de 2012/2013 ventilé par région et objectifs stratégiques. La seule exception notable était le rapport de la Conférence régionale pour l'Asie et le Pacifique, qui contenait également les engagements de dépenses pour le programme de terrain de la FAO dans la région. Les allocations à des programmes spécifiques ou des dépenses par domaine d'activité spécifiques n'étaient pas fournies. Comme on pouvait s'y attendre, une documentation aussi succincte ne pouvait donner lieu qu'à des débats extrêmement courts durant les sessions et limités à des déclarations générales.

151. Grâce à la mise en place prévue d'un outil de suivi des résultats de l'Organisation, les rapports soumis, pour examen, à toutes les conférences régionales sur la mise en œuvre du programme devraient être à l'avenir en mesure de fournir un tableau régional des activités de la FAO comprenant des produits, des indicateurs et des cibles. Une présentation plus détaillée du programme régional pourrait être également fournie. Ce sous-ensemble plus spécifique du programme de la FAO devrait contenir des informations financières sur les programmes en cours, s'il incombe à la conférence régionale de formuler des recommandations réalistes.

152. La définition des priorités pour le prochain exercice biennal devait être l'un des éléments clés des délibérations des conférences régionales en vue d'orienter les activités de la FAO dans la région. Malgré son importance dans l'ordre du jour, les documents et les résultats des débats sont souvent exprimés en termes généraux et, dans de nombreux cas, le rapport sur les priorités décidées par les conférences régionales est, pour l'essentiel, une reformulation des objectifs stratégiques de l'Organisation, et ne fournit pas d'informations spécifiques sur les aspects régionaux. Les conférences régionales pourraient être invitées à se pencher sur des questions plus spécifiques relevant du cadre stratégique afin de tirer des conclusions plus ciblées et plus riches pouvant donner des orientations plus précises aux activités de la FAO dans la région. Des ressources réalistes et concrètes doivent être également fournies aux conférences régionales afin que la définition des priorités ne consiste pas uniquement à établir des listes de projets qu'il conviendrait de réaliser.

153. Des initiatives régionales ont été proposées aux conférences régionales en 2014 comme un moyen de mettre en œuvre le cadre stratégique révisé. Elles ont été approuvées par chaque conférence régionale tel que présenté dans la documentation. Ces initiatives sont une avancée concrète qui permettra aux Membres de prendre des décisions sur les activités de la FAO au niveau régional. Pour autant, aucun cadre de ressources n'avait été prévu au moment de leur approbation, ce qui ne permet pas d'évaluer facilement leur périmètre d'activités.

154. Les débats qui ont lieu durant les conférences régionales sur des questions de fond liées au programme sont fortement influencés par le fait que les sessions continuent d'être dominées par les représentants des Membres qui sont affiliés aux ministères de l'agriculture et que les secteurs des forêts, des pêches ou de l'élevage ne sont pas représentés dans de justes proportions. Des tentatives de diversification de l'ordre du jour et de la composition des conférences régionales ont bien eu lieu mais sans succès. Les rapports des commissions techniques régionales dans les domaines de la pêche et des forêts sont généralement considérés comme des documents d'information. Une analyse de l'ordre du jour des sessions tenues en 2014 indique que seule la Conférence régionale informelle pour l'Amérique avait une représentation suffisante pour examiner tous les domaines d'activité de la FAO. La Conférence régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes était la seule conférence régionale dans laquelle le président d'une commission technique régionale faisait un exposé mais aucun débat n'a eu lieu après celui-ci.

155. Le problème de la représentation est un problème de longue date qui s'est aggravé depuis que les conférences régionales sont des organes directeurs chargés spécifiquement de définir des priorités régionales pour les activités de la FAO. Compte tenu des difficultés pratiques liées à l'augmentation du nombre de représentants des Membres aux sessions, la Conférence régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes et la Conférence régionale pour l'Asie et le Pacifique ont pris la décision pragmatique de considérer que les priorités exprimées par les comités techniques régionaux dans les domaines de la pêche et des forêts sont celles de la région et les ont incluses en tant que telles dans leur rapport et le plan de travail régional de la FAO⁴⁰. Toutes les conférences régionales pourraient adopter cette approche. Les priorités susmentionnées doivent également être définies dans le cadre de ressources financières réalistes et concrètes, tout comme les priorités convenues au sein de la conférence régionale elle-même.

156. Des membres des conférences régionales ont posé la question de savoir si celles-ci pouvaient jouer un rôle plus engagé dans le développement de partenariats au sein de la région, notamment en ce qui concerne la mobilisation de ressources. S'il existe des possibilités de coopération fructueuse entre les partenaires de financement, il pourrait être utile pour les Membres et la FAO d'inscrire ce point à l'ordre du jour, car la mise en avant des partenariats en cours entre la FAO et des institutions financières internationales ou des ressources du Fonds mondial pour l'environnement, par exemple, permettrait de mieux faire connaître le potentiel de ces mécanismes.

11.3 Conclusion et recommandations

157. L'Équipe d'examen a formulé ci-avant plusieurs propositions pour améliorer le travail des conférences régionales, notamment: la nécessité éventuelle de mettre en place d'autres procédures pour clarifier les responsabilités des présidents des conférences régionales vis-à-vis des membres de celles-ci et du Secrétariat; l'organisation de sessions qui permettent aux délégués de procéder à des échanges de vues plus riches, sur la base de l'expérience acquise avec les conférences régionales de 2014; et l'intégration des priorités définies par les commissions techniques régionales concernant les forêts et les pêches afin

⁴⁰ LARC/14/REP; APRC/10/REP, paragraphes 85-91; APRC/12/REP, paragraphe 35.

qu'elles fassent partie intégrante des rapports des conférences régionales présentés au Conseil.

158. Cependant, d'une manière générale, l'Équipe d'examen note que les conférences régionales prennent progressivement en charge, depuis 2010, les responsabilités qui sont désormais les leurs en matière de gouvernance, mais qu'elles ne jouent pas encore pleinement le rôle d'un organe directeur tant dans la gouvernance mondiale que dans la gouvernance interne. En l'absence d'un accord concernant les domaines prioritaires dans lesquels la FAO veut contribuer au dialogue sur des questions de politique mondiale et de réglementation (voir la section 2 à ce sujet), les débats organisés dans le cadre des conférences régionales sur des questions de politique mondiale n'ont aucun impact en dehors des sessions elles-mêmes, puisque ces questions y sont traitées comme des points de l'ordre du jour «pour information seulement». À l'heure actuelle, les conférences régionales ne remplissent pas les fonctions qui avaient été envisagées par le PAI en matière de gouvernance mondiale.

159. Quant à la gouvernance interne, les activités des conférences régionales concernant **la définition des priorités** devraient devenir plus spécifiques puisque le cadre stratégique révisé et son cadre de résultats sont en place et permettent d'éviter des discussions très générales sur les priorités. L'approbation des initiatives régionales est une étape positive dans cette direction. À l'avenir, il devrait être possible d'accroître la participation des conférences régionales à la définition des initiatives régionales en utilisant le cadre stratégique révisé afin de se concentrer sur les résultantes et les produits de la FAO qui sont considérés comme particulièrement importants pour la région.

Définition des priorités par les conférences régionales

La définition des priorités au niveau régional devrait se situer au niveau «résultante de l'Organisation» afin de fournir suffisamment d'indications pour orienter le travail de la FAO durant l'exercice biennal à venir.
--

160. Il est possible d'améliorer les informations dont disposent les conférences régionales pour effectuer le travail de **contrôle du programme**. Le nouveau cadre de résultats et l'outil de suivi des résultats prévus devraient permettre de générer de manière centralisée des informations plus détaillées et de les mettre à la disposition des conférences régionales sans que le bureau régional ne déploie beaucoup d'efforts. Le programme régional mis en œuvre par les bureaux régionaux, y compris les initiatives régionales, devrait constituer un domaine d'examen plus spécifique pour la conférence régionale.

Outil de suivi des résultats

Les conférences régionales devraient disposer d'informations axées sur les résultats qui les aident à évaluer l'exécution du programme et ses réalisations. Des informations plus détaillées sur les progrès des activités régionales mises en œuvre sous la responsabilité du bureau régional, notamment les initiatives régionales, devraient être également mises à la disposition des conférences régionales, pour examen, et inclure des informations financières.

161. L'Équipe d'examen estime que la mise à disposition d'informations plus spécifiques, axées sur les résultats et pouvant être utilisées par les conférences régionales, permettrait de faire un «test réel» du cadre stratégique révisé lui-même et de la mesure dans laquelle il incarne un cercle vertueux entre les priorités vues sous l'angle régional et les priorités de l'Organisation dans son ensemble. Toutefois, si l'on juge qu'il est impossible ou non viable

d'introduire les changements envisagés dans ces deux recommandations sur la définition des priorités et le contrôle du programme dans les activités des conférences régionales, alors les Membres pourraient souhaiter, après le cycle des sessions de 2016, réévaluer la décision d'inclure les conférences régionales dans le processus de gouvernance interne. Quoi qu'il en soit, les conférences régionales continueraient néanmoins d'apporter une contribution importante au processus de gouvernance mondiale décrit ci-dessus.

12 Programmes de travail pluriannuels

12.1 Historique

162. L'Évaluation externe indépendante (EEI) a recommandé que les organes directeurs se fixent un contrat de performance à moyen terme précisant leurs objectifs, un ensemble de priorités en matière de gouvernance, un calendrier indicatif et éventuellement des objectifs d'efficacité⁴¹. Donnant suite à cette recommandation, le Comité de la Conférence pour le suivi de l'EEI (CoC-EEI) est convenu que *«les organes directeurs devraient suivre un programme de travail prévisionnel, à évolution continue éventuellement, et qu'il devrait être possible d'introduire un mécanisme de suivi des progrès incluant plusieurs indicateurs d'efficience»*⁴². Ce document est désormais appelé Programme de travail pluriannuel. Comme indiqué par le PAI, il doit être établi pour chacun des organes directeurs et faire l'objet de rapports périodiques. L'Équipe d'examen a été expressément invitée à évaluer l'utilité de cet outil dans le cadre de son évaluation globale des actions du PAI.

12.2 Principales constatations

163. Les programmes de travail pluriannuels font désormais l'objet d'un point permanent de l'ordre du jour des sessions de tous les organes directeurs, à l'exception de la Conférence. Ils sont établis pour une période de quatre ans, mais peuvent être modifiés à tout moment par l'organe directeur concerné. Les rapports intérimaires sur les divers programmes de travail pluriannuels sont examinés par le Conseil tous les deux ans. Les indications que donne le PAI quant au contenu de ces programmes ou à leur modèle de présentation sont très limitées, mais chacun d'eux contient tout ou partie des éléments suivants: un énoncé du champ d'action de l'organe directeur, comportant tout d'abord un bref exposé de ses responsabilités, puis l'indication des résultats génériques, des indicateurs, des produits et des activités; une section illustrant le fonctionnement de l'organe directeur, y compris la qualité de son action, ses méthodes de travail et les partenariats établis avec d'autres organes directeurs et d'autres entités; et enfin, un plan de travail à évolution continue, visant à guider les travaux de l'organe directeur pendant la période couverte par le programme et précisant les questions qui seront examinées en cours de session.

164. De nombreux Membres ont une attitude ambivalente au regard de l'utilité des programmes de travail pluriannuels, tout comme certains des fonctionnaires du Secrétariat chargés de l'établissement des projets, faisant état de leurs inquiétudes quant au manque de précision des résultats relatifs à la substance même de l'action menée et/ou indiquant que ces

⁴¹ EEI, paragraphe 273.

⁴² Aide-mémoire des Coprésidentes de la cinquième réunion du Groupe de travail II du CoC-EEI, 11 mars 2008, point 5).

programmes ne fournissent pas nécessairement des informations complémentaires de celles qui sont déjà disponibles ailleurs, c'est-à-dire dans les Textes fondamentaux et dans l'ordre du jour ou les rapports des sessions. Par ailleurs, le recours à une approche axée sur les résultats pour la présentation des travaux des organes directeurs a contribué à rendre le document plus complexe sans pour autant en accroître l'utilité, considérant la façon très générale dont ces résultats sont exposés. La raison en est peut-être que le programme de travail des organes directeurs est déjà défini et que ceux-ci mènent leurs activités sur la base de la documentation établie par le Secrétariat selon le calendrier prévu. Il arrive que des questions bien précises soient inscrites dans les programmes de travail pluriannuels, mais les cas recensés sont très peu nombreux.

165. Par ailleurs, d'aucuns considèrent la section relative aux méthodes de travail et les plans de travail à évolution continue comme étant des outils particulièrement utiles. La section illustrant les méthodes de travail présente les objectifs de qualité que l'organe directeur se propose d'atteindre pour assurer une progression constante vers une gouvernance plus efficace et plus efficiente. De fait, le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) qui dans un premier temps avait hésité à le faire dans la mesure où aucune question n'était inscrite de manière permanente ou récurrente à son ordre du jour, a fini par établir un programme de travail pluriannuel, précisément pour apporter des informations sur ses méthodes et pratiques de travail et prendre l'engagement de procéder chaque année à leur examen. Les plans de travail à évolution continue sont particulièrement utiles pour les organes directeurs qui se réunissent fréquemment et exercent de nombreuses responsabilités, c'est-à-dire pour le Conseil, le Comité du Programme et le Comité financier.

166. En tant qu'outil d'évaluation des résultats, l'établissement d'un programme de travail pluriannuel a surtout posé des problèmes aux conférences régionales et aux comités techniques, qui se réunissent tous les deux ans et rassemblent de nombreux participants. Dans les programmes de travail pluriannuels de ces organes, comme dans ceux de tous les autres, la section relative aux résultats revêt un caractère très général. Compte tenu de l'ampleur et de la nature généralement structurée de leurs réunions, cette section présente peu d'intérêt pour la plupart des participants, à l'exception de ceux qui sont directement impliqués dans la tenue des réunions et l'établissement des rapports. L'Équipe d'examen a constaté que le programme de travail pluriannuel avait généralement peu d'utilité pour les participants et que, d'ordinaire, il était présenté et approuvé sans aucun débat. En effet, les débats en session plénière ont révélé que de nombreux participants avaient l'impression que le programme était destiné à présenter les résultats des travaux menés par la FAO au cours de l'exercice biennal précédent, plutôt que ceux de l'organe directeur concerné. Quelques idées utiles ont été avancées par les Membres du Comité des pêches, à sa dernière session, concernant le suivi des activités entre les sessions. Quoi qu'il en soit, pour les conférences régionales comme pour les comités techniques, le suivi du plan de travail dans le cadre du programme de travail pluriannuel est sans intérêt, sachant que l'ordre du jour des sessions de ces organes est toujours constitué des mêmes éléments.

167. Dans l'ensemble, s'agissant du programme de travail pluriannuel, l'expérience acquise à ce jour montre que cet outil est plus efficace pour les organes directeurs de dimensions plus restreintes, qui se réunissent souvent et dont les membres offrent le caractère relativement informel et la confiance dont ils ont besoin pour procéder à une évaluation honnête de leurs travaux, aussi bien quant à leur progression vers la concrétisation effective de leurs activités de fond qu'au regard des indicateurs de processus permettant d'évaluer la façon dont leurs sessions sont conduites.

12.3 Conclusion et recommandations

168. Les programmes de travail pluriannuels établis pour le Conseil, le Comité du Programme et le Comité financier sont pleinement opérationnels et il conviendrait de les maintenir et de continuer à en suivre la mise en œuvre. Les sections relatives aux objectifs, aux méthodes de travail et au plan de travail à évolution continue devraient être maintenues, tandis qu'il serait opportun de supprimer la section consacrée aux résultats. Le programme de travail pluriannuel devrait continuer de faire l'objet d'un examen au sein de l'organe directeur concerné et d'un rapport à présenter au Conseil tous les deux ans.

169. Dans ses observations et recommandations concernant le Conseil, le Comité du Programme, le Comité financier et le CQCJ, l'Équipe d'examen a appelé l'attention sur l'avantage qu'il y avait à recenser les questions stratégiques et transversales qui sont essentielles pour l'action de l'Organisation mais dépassent souvent le cadre des points inscrits à l'ordre du jour des sessions, et à en assurer le suivi d'une session à l'autre. L'Équipe recommande qu'une section du programme de travail pluriannuel établi pour ces organes directeurs soit consacrée aux grandes questions stratégiques à suivre, de façon à y faire figurer les questions retenues et à indiquer à quel moment celles-ci seront examinées par l'organe directeur dans son ensemble. Le plan de travail à évolution continue est hors de propos pour le CQCJ, mais le Comité devrait néanmoins envisager la possibilité d'intégrer la nouvelle section sur les grandes questions stratégiques qui a été proposée.

170. Il conviendrait de cesser d'établir des programmes de travail pluriannuels pour les conférences régionales et les comités techniques; les rapports de session de ces organes devraient servir de référence pour les actions convenues. On rédigera un simple énoncé des méthodes de travail, à présenter à l'organe directeur concerné pour examen et approbation. Son président et le Secrétariat devront ensuite veiller à ce que les sessions y soient conformes et proposer les éventuelles modifications nécessaires. Si les bureaux des conférences régionales et des comités techniques commencent à jouer un rôle actif entre les sessions, ils pourront alors élaborer leurs propres programmes de travail ou, s'ils le souhaitent, reprendre un ou plusieurs des éléments du modèle de présentation du programme de travail pluriannuel. Il n'est pas opportun, toutefois, de continuer à investir du temps et des ressources dans un outil qui ne présente aucune utilité, sous sa forme actuelle, pour les grands organes directeurs.

Recommandation 1: Mode de présentation des programmes de travail pluriannuels

Il conviendrait de modifier la présentation actuelle des programmes de travail pluriannuels du Conseil, du Comité du Programme, du Comité financier et du CQCJ, de façon à supprimer la section relative aux résultats et à ajouter une nouvelle section sur les questions stratégiques et les questions en suspens à suivre.

Recommandation 2: Programmes de travail pluriannuels des conférences régionales et des comités techniques

Il conviendrait de supprimer les programmes de travail pluriannuels, des conférences régionales et des comités techniques, sauf si l'organe directeur concerné souhaite continuer à les élaborer et à faire rapport au Conseil à leur sujet.

13 Réunions ministérielles

13.1 Historique

171. Les réunions ministérielles font partie des mécanismes qui ont été mis en place à diverses reprises par la FAO afin de faciliter le dialogue avec ses Membres au niveau politique. Elles sont organisées systématiquement lors des conférences régionales ou bien tenues de façon périodique, comme la réunion biennale des ministres de l'agriculture des pays du Pacifique Sud-Ouest. Par ailleurs, des réunions au niveau ministériel ont parfois été convoquées en concomitance avec les sessions des comités techniques, comme par exemple la réunion ministérielle sur les forêts qui a eu lieu le dernier jour de la seizième session du Comité des forêts, en 2005, suite à la demande formulée par la Conférence en 2003. Ces réunions sont aussi organisées autour de thèmes spécifiques, comme la Conférence ministérielle sur l'eau pour l'agriculture qui s'est tenue en Libye en 2008.

172. L'EEI a constaté l'utilité des réunions ministérielles et a recommandé de renforcer le rôle politique de ces instances en les convoquant lorsqu'il est nécessaire qu'elles se penchent sur de grands enjeux mondiaux et donnent leur aval aux recommandations pertinentes issues des comités techniques, avant que celles-ci ne soient soumises, pour approbation, à la Conférence. Elle a également recommandé que le Conseil ait autorité pour convoquer des réunions ministérielles sur des questions d'importance mondiale. Conformément à ces recommandations, le Plan d'action immédiat (PAI) a demandé que des modifications soient apportées aux Textes fondamentaux afin que la Conférence et le Conseil soient habilités à convoquer des réunions ministérielles chargées de l'examen de questions de politique générale pertinentes.

13.2 Principales constatations

173. Depuis l'adoption du PAI, toutes les conférences régionales ont comporté la tenue d'une réunion au niveau ministériel, comme indiqué à la Section 11. Un certain nombre d'autres réunions ministérielles ont eu lieu, notamment la réunion d'urgence au niveau ministériel sur la corne de l'Afrique qui a été convoquée en juillet 2011 pour appeler l'attention sur la crise humanitaire en cours, la réunion ministérielle sur l'instabilité des prix des denrées alimentaires, tenue en octobre 2012, et la deuxième réunion ministérielle sur les cours mondiaux des denrées alimentaires, organisée en octobre 2013. Toutes ces réunions ont été convoquées par le Directeur général de la FAO.

174. Ni la Conférence ni le Conseil n'ont encore pris l'initiative de promouvoir une réunion ministérielle. Néanmoins, celle qui se tiendra prochainement dans le cadre de la deuxième Conférence internationale sur la nutrition (CIN2), en novembre 2014, pourrait être considérée comme une démarche des organes directeurs de la FAO dans la mesure où le Conseil a pris une part active à la préparation de cette réunion avec le soutien du Président indépendant du Conseil.

175. Toutefois, les entretiens réalisés par l'Équipe d'examen ont remis en question l'utilité même des réunions ministérielles. La ligne de communication directe entre les comités techniques et la Conférence pour les questions de portée mondiale relatives aux politiques et à la réglementation peut rendre inutile la tenue de réunions ministérielles en lien avec les sessions des comités techniques, même s'il est possible que la nécessité s'en présente encore à un moment donné.

176. Cependant, si la proposition qui a été faite dans la section consacrée aux comités techniques de compléter l'éclairage technique standard donné en session plénière par un aval au niveau politique de certains cadres politiques et réglementaires mondiaux devait être acceptée, les réunions ministérielles reprendraient alors leur place au sein du processus d'approbation. De même, s'agissant de thèmes comme celui de l'élevage qui ne font pas l'objet d'un organe directeur spécialisé, la tenue de réunions ministérielles spécifiques s'imposera pour l'examen et l'approbation de questions d'importance mondiale portant sur ces sujets précis.

13.3 Conclusion et recommandations

177. Le processus de réforme de la gouvernance, ainsi que d'autres facteurs, ont sans doute limité le champ d'action des réunions ministérielles. Toutefois, il est possible que la nécessité d'organiser des réunions de ce type se présente à l'avenir, surtout en lien avec les travaux des comités techniques. L'expérience de l'engagement des Membres dans le processus de la CIN2 peut donner des indications utiles quant à la façon dont les pays peuvent organiser et coordonner leurs contributions à d'autres processus décisionnels importants.

14 Organes statutaires

14.1 Historique

178. L'EEI a examiné dans les grandes lignes la question des organes statutaires de la FAO, notamment ceux établis en vertu des articles VI et XIV de l'Acte constitutif de la FAO. Cet examen a porté principalement sur leur relation administrative et financière avec l'Organisation. L'EEI a recommandé que ces organes prennent en charge leur propre financement et qu'il soit procédé à un examen des conditions susceptibles de créer un environnement plus favorable pour toutes les parties concernées. Par ailleurs, elle a relevé des lacunes dans les rapports communiqués par ces organes à la Conférence sur des questions de gouvernance mondiale.

179. En raison de l'hétérogénéité des organes relevant de l'Article XIV, il s'est avéré difficile de leur fournir des indications et des avis détaillés dans le cadre de l'EEI et du PAI. En 2014, il existait 14 organes établis en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO. Cinq d'entre eux étaient liés à la pêche et à l'aquaculture, trois à la lutte antiacridienne, deux à la production et à la santé animales, deux à la protection des végétaux, un aux cultures arborées et un aux ressources génétiques. En 2013, les membres de la Commission internationale du riz ont suspendu leurs activités à la suite d'absence répétée de quorum, liée en grande partie à l'évolution des travaux sur le riz dans d'autres enceintes.

180. L'Action 2.68 du PAI invitait les organes relevant de l'Article XIV à porter des questions à l'attention du Conseil et de la Conférence par l'intermédiaire des comités techniques compétents et l'Action 2.69 du PAI préconisait une étude des modifications nécessaires pour permettre aux organes qui le souhaitaient 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.

181. L'examen des organes relevant de l'Article XIV demandé par le PAI a été lancé en 2009 sous la responsabilité du Bureau juridique de la FAO. Dans ce cadre, des consultations ont eu lieu avec les secrétaires de ces organes au début de 2012, un questionnaire a été adressé aux Membres de la FAO et ces questions ont été débattues au sein du Comité des questions constitutionnelles et juridiques et du Comité financier. Le rapport final de l'examen a été soumis au Comité financier en mars 2013. Il recensait plusieurs domaines administratifs et financiers pour lesquels les organes relevant de l'Article XIV pourraient bénéficier d'une délégation de pouvoirs, à condition de satisfaire à certains critères concernant entre autres les capacités du personnel du Secrétariat et l'existence de mécanismes de contrôle interne. La délégation de pouvoirs s'appliquerait notamment à la sélection du personnel, aux voies de communication avec les Membres, aux relations avec les donateurs et à l'organisation des réunions. Le Comité financier a exprimé son accord avec l'approche prudente qui était proposée et a demandé qu'un rapport de suivi lui soit soumis ultérieurement.

14.2 Principales constatations

182. L'Équipe d'examen s'est interrogée sur les progrès accomplis pour assurer l'accès des organes relevant de l'Article XIV au Conseil et à la Conférence et leur conférer une plus grande autonomie administrative. Les réponses au questionnaire soumis par l'Équipe d'examen aux secrétaires des organes relevant de l'Article XIV ont révélé de l'insatisfaction à l'égard du système actuel de délégation de pouvoirs⁴³. La majorité des répondants a jugé insuffisants les pouvoirs de décision concernant la participation aux réunions extérieures, les voyages officiels du personnel du Secrétariat, les arrangements avec d'autres organisations et les règles et procédures en vigueur pour les services de traduction. Les répondants se sont scindés presque à égalité entre ceux qui estimaient que les pouvoirs étaient suffisants en matière de gestion financière, de mobilisation de ressources et de communication et ceux pour qui ces pouvoirs étaient insuffisants. Les répondants ont en majorité considéré que les taux relatifs aux dépenses d'appui des projets de la FAO n'étaient pas acceptables. En revanche, la plupart des répondants ont estimé qu'ils disposaient d'une autorité suffisante pour la sélection et la nomination des ressources humaines hors personnel et pour les questions administratives.

183. Les secrétaires ne semblaient pas disposer d'informations suffisantes sur des questions telles que les audits séparés, la nomination du personnel du cadre organique et la participation des ONG aux réunions des organes relevant de l'Article XIV. Sur ce dernier point, il a été estimé qu'en raison de leur diversité, les organes devaient être libres de décider individuellement s'ils autorisaient la participation d'ONG. Le questionnaire a révélé que les organes établis en vertu de l'Article XIV n'ont porté aucune question à l'attention du Conseil et de la Conférence de la FAO, par exemple qu'ils n'ont pas présenté d'accords constitutifs pour approbation ou fourni d'informations sur les réformes en cours⁴⁴. En fait, ils sont plusieurs à faire rapport aux conférences régionales en tant que comités techniques régionaux, mais certains Secrétaires n'étaient même pas au courant de cette possibilité alors qu'ils occupaient ce poste depuis plusieurs années.

⁴³ Voir la méthode détaillée à l'annexe 3.

⁴⁴ Seul le Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture a tenu un événement parallèle pendant la cent quarante-neuvième session du Conseil, en juin 2014.

184. Les réponses au questionnaire et aux entretiens ne disent pas pourquoi la délégation de pouvoirs reste limitée malgré la décision prise par les organes directeurs de la FAO d'accorder davantage d'autonomie lorsque les conditions convenues d'un commun accord sont remplies. Les organes qui n'ont pas accès à des ressources extrabudgétaires doivent nécessairement se plier aux règles du Programme ordinaire de la FAO et du cycle de planification biennale; toutefois, dans le cadre d'un régime plus souple, de nombreux organes statutaires ont également la possibilité de mobiliser des ressources extrabudgétaires. Cette situation s'avère doublement désavantageuse pour les organes relevant de l'Article XIV, car d'une part ce statut ne confère aucune marge de liberté supplémentaire à leurs secrétariats et d'autre part leur dépendance à l'égard de la FAO n'est assortie d'aucun avantage particulier, comme la possibilité de se voir attribuer des administrateurs auxiliaires. Or les entretiens avec les membres de la direction de l'Organisation ont souligné à maintes reprises que le fait d'héberger ces organes comporte des avantages pour la FAO.

14.3 Conclusion et propositions

185. Jusqu'à présent, le Secrétariat de la FAO n'a donné suite aux actions 2.68 et 2.69 du PAI que par des mesures à caractère préliminaire, qui restent en-deçà du degré de souplesse préconisé par l'EEL. Les organes relevant de l'Article XIV n'ont guère eu accès aux réunions des organes directeurs et des progrès limités ont été faits pour leur donner plus d'autonomie opérationnelle et plus de pouvoir décisionnel sur les questions administratives et financières. Dans les deux cas, cela est peut-être dû à un défaut de communication entre les Secrétaires et les Sous-Directeurs généraux concernés.

186. Certaines politiques institutionnelles, comme celles qui visent les dépenses d'appui des projets et la traduction, ont peu de chances d'être modifiées mais une certaine harmonisation est possible⁴⁵. Toutefois, la délégation de pouvoirs concernant la gestion des ressources financières, les voyages officiels et la participation à des réunions extérieures devrait être octroyée par les hauts fonctionnaires de haut rang auxquels les Secrétaires font rapport, sur la base des besoins et des caractéristiques de chaque organe. Le fait que ces questions soient en suspens laisse à penser que le dialogue et les échanges sur ces questions sont relativement limités.

187. L'Équipe d'examen reconnaît que les organes relevant de l'Article XIV sont très différents les uns des autres, mais elle estime qu'il est possible de faire preuve de souplesse sur les questions signalées à juste titre dans l'examen du Bureau juridique, sans que cela augmente le risque d'atteinte à la réputation de la FAO, ou comporte d'autres risques importants. L'évaluation du Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux, dont le rapport est attendu au début de 2015, devrait permettre de mieux cerner certaines de ces questions pour l'un des organes établis en vertu de l'Article XIV.

188. Par ailleurs, l'Équipe d'examen estime que la conclusion de conventions et d'accords dans des domaines qui concourent aux objectifs des Membres et aux objectifs stratégiques de la FAO nécessite un environnement favorable et que, de cette façon, les activités de l'Organisation au niveau mondial seraient mises en valeur.

⁴⁵ Une analyse rapide des fonds fiduciaires opérant pour des organes établis en vertu de l'Article XIV a montré que les dépenses d'appui des programmes variaient de zéro à 13 pour cent et se situaient en moyenne à 6 pour cent.

15 Évaluation

15.1 Historique

189. Les actions 2.77 à 2.9 du Plan d'action immédiate (PAI) concernaient la fonction d'évaluation au regard des aspects suivants: localisation institutionnelle, budget, personnel et contrôle de la qualité. Elles prévoyaient aussi l'approbation d'une politique globale en matière d'évaluation intégrée dans le cadre d'une Charte inscrite dans les Textes fondamentaux. Cette politique s'articulait autour de plusieurs éléments, dont un plan d'évaluation à horizon mobile, des processus de suivi institutionnalisés, l'exercice d'un rôle consultatif auprès de la direction pour une gestion axée sur les résultats et un Comité d'évaluation interne travaillant en interaction avec le Comité du Programme, lorsqu'il y a lieu. Le PAI a aussi imposé la réalisation d'un examen par les pairs tous les deux ans et d'un examen indépendant de la fonction d'évaluation tous les six ans. Même si l'Évaluation externe indépendante (EEI) avait constaté qu'une très grande majorité des Membres, ainsi que de nombreux fonctionnaires et partenaires extérieurs, étaient favorables à une telle démarche, le Plan d'action n'a pas donné suite à la recommandation 7.10 de l'EEI qui demandait l'établissement d'un bureau de l'évaluation pleinement indépendant, faisant rapport au Conseil par l'intermédiaire du Comité du Programme et doté d'un budget approuvé par les organes directeurs.

15.2 Principales constatations

190. Toutes les actions du PAI intéressant l'évaluation ont été mises en œuvre, mais comme on le verra ci-dessous des éclaircissements et une intervention plus décisive sont encore nécessaires dans certains domaines.

191. Le PAI a institutionnalisé la double voie hiérarchique actuelle du Bureau de l'évaluation en faisant de celui-ci «un bureau distinct et indépendant sur le plan opérationnel», intégré à la structure du Secrétariat et faisant rapport au Directeur général et au Conseil par l'intermédiaire du Comité du Programme. Aujourd'hui, le budget dont dispose le Bureau de l'évaluation de la FAO (OED) représente 0,8 pour cent des allocations au titre du Programme ordinaire, et non pas 1 pour cent comme indiqué dans le Plan d'action, mais le bureau semble néanmoins fonctionner de manière satisfaisante. Le processus de recrutement de l'actuel directeur d'OED a été mené conformément aux dispositions du PAI, avec la contribution des organes directeurs. Des représentants du Secrétariat et des États Membres ont fait partie du groupe de sélection. Dans l'ensemble, la participation des États Membres au processus de sélection a été jugée positive, malgré quelques critiques au sujet des temps d'attente prolongés.

192. L'Équipe d'examen a constaté que la double ligne hiérarchique avait contribué à faire naître des tensions au sein du Secrétariat quant aux compétences respectives dans certains domaines tels que le recrutement des fonctionnaires et des consultants, l'administration et les plans de voyage, soulevant ainsi la question de l'aptitude du Bureau de l'évaluation à gérer son budget en toute autonomie une fois celui-ci approuvé. Le fait que l'enveloppe budgétaire d'OED soit protégée alors même que des coupes sévères sont opérées dans toute l'Organisation est source de ressentiment dans une certaine mesure. Un débat est en cours concernant les rôles respectifs en matière de vérification et d'évaluation, certains étant même de l'avis que cette dernière devrait être intégrée aux fonctions de vérification. La direction et OED apportent des arguments convaincants d'un côté comme de l'autre. S'agissant de la double ligne hiérarchique, aucun scénario de remplacement n'a été proposé

par les organes directeurs, ni par le Secrétariat. En effet, il a été fait remarquer que la prise en compte des recommandations issues de l'évaluation exigeait une participation active de la direction. De plus, il est manifeste que cet arrangement a permis à OED d'assurer un travail de qualité au fil des ans, tel qu'il ressort de l'examen indépendant par les pairs et comme en témoigne le niveau de satisfaction élevé des Membres.

193. Le PAI a prévu qu'un rôle consultatif institutionnalisé auprès de la direction soit confié à OED pour ce qui concerne la gestion axée sur les résultats, la programmation et la budgétisation. Le Bureau de l'évaluation n'exerce pas encore cette fonction, mais la situation devrait évoluer à mesure que l'Organisation renforcera ses systèmes d'information sur la gestion axée sur les résultats et qu'OED concrétisera son objectif d'évaluation des résultats en collaboration avec les bureaux extérieurs. La direction a adressé au bureau des demandes d'information spécifiques, selon que de besoin. Ainsi, par exemple, elle l'a récemment invité à lui communiquer les données relatives à la qualité technique des travaux menés par la FAO qui avaient été recueillies lors d'évaluations précédentes. La tendance est à un plus grand recours aux méta-évaluations, qui devraient permettre de mieux servir le Comité du Programme et d'autres organes directeurs et de satisfaire à certaines exigences de la direction, en fournissant des perspectives plus générales sur les politiques et les pratiques opérationnelles, à même d'étayer la prise de décisions. Cette démarche peut en partie contribuer à répondre aux préoccupations de la direction quant à l'incapacité à gérer les nombreuses recommandations issues des évaluations.

194. L'examen par les pairs qui a été réalisé en 2012 a attribué une note élevée à la fonction d'évaluation et a été accueilli favorablement par les organes directeurs. La réponse de la direction a pourtant été critique, témoignant peut-être ainsi de certaines frustrations face à la double ligne hiérarchique. L'une des recommandations issues de l'examen par les pairs a demandé que le Comité du Programme joue un rôle dans l'évaluation des résultats obtenus par le directeur d'OED. Dans ses entretiens avec le Secrétariat et les organes directeurs, l'Équipe d'examen a eu l'impression que ces derniers ne disposeraient pas d'informations suffisantes pour mener à bien cette tâche. La première Évaluation indépendante de la fonction d'évaluation est prévue en 2015-2016.

195. La Charte du Bureau de l'évaluation de la FAO a été inscrite dans les Textes fondamentaux. OED opère sur la base d'un plan d'évaluation à horizon mobile sur une période de 18 à 24 mois, qui est présenté aux organes directeurs. Le plan de travail du bureau est examiné par la direction par l'intermédiaire du Comité d'évaluation (interne). Il est ensuite soumis à l'examen du Comité du Programme, qui définit les priorités des organes directeurs. S'agissant de l'engagement de la direction au sein du Comité d'évaluation (interne) et de la valeur apporté par celui-ci, les observations reçues ont été mitigées, certains attachant un grand intérêt à ces travaux, ce qui n'était pas le cas pour d'autres. Un certain nombre de fonctionnaires responsables des évaluations ont commencé à prendre part aux réunions du Comité d'évaluation afin d'expliquer les raisons qui avaient motivé leurs constatations. Rien n'indique que le Comité d'évaluation interne travaille déjà en interaction avec le Comité du Programme, même si cela a été prévu par le PAI.

196. En 2011, le Comité du Programme a ajouté au processus d'évaluation la nécessité de valider certains des rapports donnant suite aux réponses de la direction. L'Équipe d'examen en déduit donc que les organes directeurs souhaitent qu'une évaluation indépendante leur donne l'assurance que ni les difficultés rencontrées ni les problèmes évoqués n'ont été éludés dans ces rapports. En effet, les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête nourrissaient

des doutes quant à la capacité du Comité du Programme à suivre la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation sur la base du processus actuel qui s'articule autour des réponses de la direction et des rapports leur donnant suite. Il se pose donc un problème de responsabilité entre le Comité du Programme et la direction, auquel il est nécessaire de s'attaquer de manière systématique. À cet égard, les organes directeurs interrogés ont déclaré avoir trouvé les rapports de validation utiles.

197. S'agissant de l'évaluation, le niveau de satisfaction des organes directeurs est élevé: en effet, la grande majorité des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête ont trouvé que celle-ci avait été utile à l'exercice de leurs fonctions de gouvernance et de contrôle. L'Équipe d'examen a néanmoins constaté que la mesure dans laquelle les évaluations apportaient une contribution aux fonctions exercées par les organes directeurs en matière d'élaboration de stratégies et de définition des priorités n'était pas claire. Lors des entretiens, les Membres ont déclaré que dans l'ensemble le nombre des évaluations examinées était celui qui convenait et que la possibilité de procéder à l'examen tant de l'évaluation réalisée que de la réponse fournie par la direction permettait d'obtenir de bons résultats. Dans certains cas, le Comité du Programme a pris l'initiative de demander des évaluations spécifiques, par exemple celle des bureaux décentralisés à laquelle les organes directeurs ont attaché de l'importance dans la mesure où ils estiment qu'elle a contribué à renforcer leur capacité de surveillance.

198. Pendant les travaux de l'Équipe d'examen, un nouveau directeur a été nommé pour OED. Dans sa présentation au Comité du Programme des lignes d'action préliminaires du bureau, le nouveau directeur a insisté sur la nécessité de renforcer les capacités d'évaluation au niveau national et dans les bureaux extérieurs, d'assurer une meilleure appropriation nationale des évaluations et de s'engager pleinement aux côtés de la direction et d'autres parties prenantes afin de rendre les évaluations utiles, y compris en désignant un point de contact d'OED pour chaque bureau sous-régional. L'Équipe d'examen n'ignore pas que les lignes d'action futures du Bureau de l'évaluation peuvent entraîner l'établissement d'une distinction claire entre les évaluations pilotées et menées à bien par OED et celles dont des consultants indépendants sont chargés sous le contrôle de qualité du bureau. Elle constate qu'il s'agit d'une démarche courante dans d'autres organisations, mais que pour toutes ces entités il existe ainsi le risque que le personnel développe tout naturellement des points de vue sur certaines questions qui pourraient influencer sur la façon dont ils les perçoivent. L'accent sera mis plus particulièrement sur les évaluations des programmes de pays, si bien que le nombre des évaluations thématiques diminuera. Les évaluations des programmes de pays viseront principalement à répondre à des exigences de la direction et seront présentées au Comité du Programme pour information. La tendance aux méta-évaluations se confirme, l'objectif étant d'analyser les données relatives aux résultats d'une manière qui permette aux organes directeurs de prendre des décisions sur les objectifs stratégiques. Il est donc possible que les évaluations présentées au Comité du Programme finissent par être moins nombreuses qu'à l'heure actuelle.

15.3 Conclusion et recommandations

199. L'examen approfondi de la fonction d'évaluation dépasse le cadre de compétence de l'Équipe d'examen et sera sans aucun doute effectué à l'occasion de l'Évaluation indépendante de la fonction d'évaluation prévue en 2015-2016. L'Évaluation indépendante arrivera à point nommé compte tenu des changements potentiellement importants qui sont apportés à la façon dont OED s'acquitte de ses fonctions. D'après l'expérience de l'Équipe d'examen, afin que le

Bureau de l'évaluation puisse fonctionner de manière efficace et fournir ainsi le meilleur soutien possible au Comité du Programme dans sa fonction de surveillance, il serait important d'inscrire ce qui suit dans le mandat de l'Évaluation indépendante.

200. Les Membres du Comité du Programme souhaiteront peut-être envisager d'inscrire certains des éléments suivants dans le mandat de l'Évaluation indépendante de la fonction d'évaluation, à savoir: les moyens visant à renforcer l'efficacité de la double ligne hiérarchique; la capacité d'OED à gérer son budget de manière indépendante une fois que celui-ci a été approuvé et les effets de cette autonomie sur la capacité du bureau à exercer ses fonctions; l'incidence des rapports pilotés et rédigés par OED au regard de l'indépendance des constatations issues des évaluations; la mesure dans laquelle les recommandations d'OED à la direction ont été utiles et applicables; l'efficacité du processus d'évaluation/réponse de la direction/rapport de suivi/validation à l'appui de la fonction d'orientation et de surveillance exercée par les organes directeurs; la mise à profit par le Comité du Programme des constatations issues des évaluations dans le cadre de son action d'orientation stratégique, de définition des priorités et de surveillance de la FAO.

201. S'agissant de la double ligne hiérarchique, l'Équipe d'examen est de l'avis qu'il n'existe aucun scénario de remplacement et que même dans les meilleures conditions possibles cette situation continuera de créer des tensions qu'il sera nécessaire de gérer en continu au fil du temps. Les Membres souhaiteront peut-être envisager une interaction régulière entre le Comité d'évaluation interne et le Comité du programme, tel que prévu par le PAI. Ce travail en interaction permettrait d'assurer une meilleure contribution des évaluations à l'action de la direction et des organes directeurs et d'atténuer les éventuelles tensions au niveau de la double ligne hiérarchique. Par ailleurs, les évaluations examinées par le Comité du Programme devraient avoir pour fil rouge les résultantes de l'Organisation, telles que définies dans le Cadre stratégique révisé, et être circonscrites à ce niveau.

Portée des évaluations thématiques

Les évaluations thématiques devraient se situer au niveau des résultantes de l'Organisation telles qu'indiquées dans le Cadre stratégique révisé, et se faire soit par le biais de la collecte de métadonnées, soit par le biais d'évaluations spécifiques.

16 Vérification interne

16.1 Historique

202. Dans le PAI, les fonctions de vérification interne et d'évaluation ont été traitées dans la section consacrée à la gouvernance, en raison de leur contribution au rôle de supervision exercé par les organes directeurs. Plus précisément, le PAI préconisait d'une part que les activités du Bureau de l'Inspecteur général soient élargies de manière à couvrir les principaux domaines de risque de l'Organisation et d'autre part que le Comité de vérification de la FAO soit nommé par le Directeur général, compte en son sein un membre extérieur et fasse rapport une fois par an au Conseil, par le truchement du Comité financier. Par ailleurs, le Commissaire aux comptes était invité à assumer la responsabilité de l'audit du Bureau du Directeur général.

16.2 Principales constatations

203. De manière générale, les mesures envisagées ont été mises en œuvre et les procédures relatives à la sélection des membres du Comité de vérification de la FAO et à la communication de ses rapports au Comité financier sont bien établies.

204. Le Comité financier reçoit chaque année deux rapports sur la fonction de vérification: le rapport annuel de l'Inspecteur général, qui résume les activités menées dans ce domaine pendant l'année écoulée et récapitule les conclusions des vérificateurs, ventilées par catégorie d'observation, ainsi que le rapport annuel du Comité de vérification de la FAO sur les activités du Bureau de l'Inspecteur général et sur toute autre question qui pourrait lui être soumise. Le rapport du Comité de vérification présenté en mai 2014 abordait le contrôle interne, la gestion des risques et la gouvernance.

205. En ce qui concerne les informations fournies par le biais de la fonction de vérification, le degré de satisfaction est élevé, comme en témoigne l'adhésion pratiquement unanime des répondants à l'affirmation selon laquelle «la vérification contribue aux fonctions de gouvernance et de contrôle interne exercées par les organes directeurs».

206. L'Équipe d'examen était présente en qualité d'observateur à la session du Comité financier qui s'est penchée sur les rapports susmentionnés, en mai 2014. À cet égard, la qualité des échanges a été satisfaisante et des questions de fond ont été abordées par le Comité. Les rapports du Comité financier contiennent des recommandations concrètes qui sont ensuite soumises au Conseil pour examen. En 2011, le Bureau de l'Inspecteur général a dirigé l'élaboration d'un rapport mieux connu sous le nom de Rapport Mannet, qui contenait une évaluation du processus du PAI du point de vue des risques. Ce rapport a été discuté pendant la réunion conjointe et a été accueilli très favorablement par les Membres.

207. Il ne semble pas que le Commissaire aux comptes entreprenne un audit spécifique du Bureau du Directeur général, mais cette vérification est incluse dans son analyse globale des comptes de la FAO. L'audit du Bureau de l'Inspecteur général est trimestriel.

16.3 Conclusions

208. Toutes les actions du PAI en matière de vérification ont été accomplies. Les activités du Bureau de l'Inspecteur général et du Comité de vérification de la FAO sont appréciées du Comité financier et contribuent efficacement aux fonctions de contrôle des organes directeurs.

209. L'Équipe d'examen a noté que certaines activités du Bureau de l'Inspecteur général, comme l'évaluation de la performance des bureaux de pays, étaient susceptibles d'intéresser le Comité du programme. Elle songeait, entre autres, à l'évaluation de la conformité des cadres de programmation par pays ainsi qu'aux vérifications sur les questions de parité hommes-femmes et autres critères liés aux programmes. L'Équipe d'examen considère que la fonction de gouvernance serait globalement avantagée si les résultats spécifiques des fonctions de vérification et d'évaluation étaient mieux partagés avec le Comité du programme et le Comité financier et étaient examinés par le deux comités soit à l'occasion de leur réunion conjointe soit séparément, ainsi que recommandé dans la Section 6.

17 Actions liées au poste de Directeur général

17.1 Historique

210. Les actions du PAI relatives aux qualifications des candidats au poste de Directeur général de la FAO, inspirées de l'Évaluation externe indépendante (EEI), avaient pour but de rendre plus transparent le processus de sélection des candidats et de favoriser chez les Membres une décision en connaissance de cause au moment de l'élection du Directeur général. Les actions portaient sur les modalités et le calendrier de publication des avis de vacance de poste, la présentation des candidatures et l'interaction entre les candidats et les Membres. En outre, le PAI priait la Conférence d'envisager l'approbation de qualifications souhaitables pour le poste de Directeur général et de fixer à quatre ans la durée de son mandat, avec possibilité de renouveler ce mandat une fois, pour une durée de quatre ans. Enfin, le PAI préconisait un renforcement de la communication entre le Directeur général et les Membres à l'occasion du Conseil et de la réunion conjointe du Comité financier et du Comité du programme au sujet du Cadre stratégique, du Plan à moyen terme et des objectifs prioritaires de l'Organisation.

17.2 Principales constatations

211. La Conférence a modifié les Textes fondamentaux de l'Organisation en 2009. En 2011, les six candidats au poste de Directeur général ont donc présenté des communications au Conseil (en avril) et à la Conférence (en juin). La durée du mandat a été modifiée conformément aux recommandations du PAI, tandis que le délai de 12 mois initialement prévu pour la soumission des candidatures a été réduit en 2013, après examen de cette question par le CQCJ et le Conseil.

212. Le Directeur général s'est régulièrement adressé aux membres du Conseil et de la réunion conjointe, sauf en 2013⁴⁶. Le Directeur général est également intervenu systématiquement lors des réunions ministérielles tenues à l'occasion de chaque Conférence régionale. En plus de sa présence dans ces enceintes, le Directeur général tient en principe, chaque trimestre, une consultation informelle avec les représentants permanents sur des sujets choisis. Très appréciées, ces réunions sont une occasion de dialogue et d'échange. Toutefois, en raison du nombre des participants, elles ont finalement un caractère assez formel.

213. La seule action en suspens liée au poste du Directeur général concerne l'approbation des qualifications souhaitables pour les candidats à ce poste. Les Membres ont longuement débattu de cette question controversée au sein des organes directeurs, en 2012 et 2013. À sa cent-quarante-sixième session, en avril 2013, le Conseil a décidé qu'il n'était pas en mesure de trancher.

214. Les entretiens réalisés par l'Équipe d'examen ont révélé que la plupart de ses interlocuteurs attribuaient une dimension politique à cette question ou la considéraient comme une cause de blocage entre les membres du Groupe des 77 et de l'OCDE. Pour certains, l'action proposée par le PAI était même privée de fondement. Les deux points de vue ont été solidement argumentés de part et d'autre.

⁴⁶ Dans la Section 8, l'équipe d'examen a suggéré de tirer parti de la réunion conjointe pour engager un dialogue plus informel avec le Directeur général.

215. D'autres institutions spécialisées ont dressé une liste de qualifications souhaitables pour les personnes nommées à la charge de Directeur général. Le Conseil exécutif de l'OMS a adopté la résolution EB97.R10, selon laquelle les candidats à ce poste doivent justifier, entre autres, d'une solide connaissance des questions sanitaires et de la santé publique, de compétences en gestion administrative et d'antécédents avérés en matière de direction d'organes de santé publique. À sa cent quatre-vingtième session, en 2008, le Conseil exécutif de l'UNESCO a recensé les qualités demandées aux candidats au poste de Directeur général de l'Organisation, parmi lesquelles une expérience de direction et des compétences avérées en matière d'administration et de gestion, une approche dynamique et visionnaire du rôle de l'UNESCO dans le concert des nations, un talent pour la communication permettant d'élaborer les stratégies de communication interne et externe, la vision et les objectifs de l'Organisation, et une attitude de bienveillance et d'ouverture à l'égard de la société civile, qui sont d'importantes parties prenantes de l'action de l'UNESCO (180 EX/28).

17.3 Conclusion et recommandations

216. Toutes les actions du PAI liées au poste de Directeur général ont été mises en œuvre, sous réserve d'ajustements mineurs, et seule la définition des «qualifications souhaitables» pour accéder à ce poste demeure en suspens.

217. Notant que les Membres se sont félicités de leurs interactions avec le Directeur général, l'Équipe d'examen estime qu'il est possible de créer davantage d'occasions d'échanges informels entre le Directeur général et les Membres, outre celles qui sont mentionnées dans le PAI. Il suffit pour cela de revoir le mode d'organisation des réunions informelles et de la réunion conjointe.

218. En ce qui concerne l'action non encore achevée relative aux qualifications des candidats au poste de Directeur général, l'Équipe d'examen a écouté attentivement les arguments pour et contre la poursuite de cette action et a noté que ces derniers étaient majoritaires. Elle note également qu'en vertu des règles qui régissent la présentation des candidatures, les informations fournies au sujet des candidats sont divulguées et que les candidats doivent paraître devant le Conseil et la Conférence avant l'élection. L'Équipe d'examen ne pense pas que cette question puisse être résolue dans un avenir proche.

Qualifications des candidats au poste de Directeur général de la FAO

Il faudrait clore l'action du PAI non encore achevée qui concerne les qualifications attendues des candidats au poste de Directeur général.

18 Le coût des organes directeurs de la FAO

18.1 Historique

219. Dans l'Évaluation externe indépendante (EEI), beaucoup de temps et d'énergie ont été consacrés à l'analyse des coûts. La part des ouvertures nettes de crédits au titre de la gouvernance, qui est tombée de 2,7 à 1,9 pour cent entre 1994-1995 et 2006-2007, y est indiquée. Il y est affirmé que ce pourcentage «ne reflète pas l'importance du rôle de ces

organes directeurs, non seulement dans leurs fonctions de supervision du secrétariat, mais aussi dans celles de gouvernance mondiale pour l'alimentation et l'agriculture»⁴⁷.

220. La question du rapport coût-efficacité n'est pas soulevée dans le chapitre du PAI relatif à la gouvernance. Elle est en revanche dans le présent Examen, qui mentionne les coûts globaux de la gouvernance, ainsi que des informations sur le coût direct de la révision des Textes fondamentaux dans le cadre du PAI. L'Équipe d'examen s'est penchée principalement sur le coût de tous les bureaux régionaux et divisions dont les activités sont en lien direct avec les services prêtés aux organes directeurs et elle a cherché à appréhender les coûts «cachés» que représentent le temps consacré par les secrétaires et le personnel technique à l'effort global de gouvernance.

18.2 Principales constatations

221. Les principaux postes de dépense de la FAO concernant les services assurés pour les organes directeurs sont les suivants:

- Traduction des documents pour les organes directeurs⁴⁸;
- Service d'interprétation pendant les sessions des organes directeurs;
- Indemnité journalière de subsistance, émoluments et déplacements du Président indépendant du Conseil;
- Frais de voyage et indemnité journalière de subsistance des représentants des Membres siégeant dans les différents organes directeurs;
- Temps consacré par les secrétaires des organes directeurs et par d'autres catégories de personnel à l'organisation et au déroulement des réunions des organes directeurs;
- Temps de travail consacré à la préparation des documents rédigés spécifiquement à l'intention des organes directeurs⁴⁹;
- Services liés au fonctionnement et déroulement des sessions des organes directeurs (commis de salle, services informatiques, etc.).

222. Bien que les postes de dépense n'aient pas changé, il n'a pas été possible de faire une comparaison directe entre 2006-2007 et 2012-2013. Tout d'abord, la Division de la Conférence et du Conseil ayant été située à trois endroits différents dans l'organigramme, il a été impossible d'en isoler le budget et les dépenses dans cet intervalle. En second lieu, l'absence de documents indiquant de manière précise le temps officiellement passé par les secrétaires des organes directeurs, d'une part, et le fait que les postes concernés ont été occupés par différentes personnes, d'autre part, font qu'il a fallu, pour l'analyse, se fier à la mémoire des personnes qui ont pu être interrogées.

223. Il convient de noter que les actions du PAI relatives à la gouvernance ne pouvaient que déboucher que sur une augmentation du nombre de jours de réunion des organes

⁴⁷ Rapport de l'EELI, paragraphe 733.

⁴⁸ Le surcroît de dépenses au titre des services de traduction et d'interprétation consécutif à l'adoption du russe comme sixième langue officielle de la FAO, suite à l'admission de la Fédération de Russie à la FAO, est également pris en charge par ce pays par le biais d'un fonds fiduciaire créé à cet effet.

⁴⁹ Ne sont pas pris en compte ici certains documents qui auraient été élaborés indépendamment de leur présentation aux organes directeurs, par exemple le Cadre stratégique, le Plan à moyen terme, le Programme de travail et budget, le Rapport sur l'exécution du Programme, les rapports d'évaluation, les comptes vérifiés, etc.

directeurs, on a observé en effet une augmentation nette du nombre d'organes directeurs depuis que le PAI a été appliqué, ainsi qu'une augmentation du nombre de sessions du Conseil, comme recommandé dans le PAI. Le nombre de manifestations en marge des sessions aussi a augmenté. Les coûts devraient selon toute attente augmenter compte tenu des activités intersessions dans le cadre des travaux des conférences régionales et des comités techniques.

224. L'encadré 3 ci-dessous fait apparaître l'augmentation du nombre de jours, de sessions et de manifestations en marge des sessions entre 2006-2007 et 2012-2013. Les pics atteints en 2008-2009 par le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) et en 2010-2011 par le Comité du Programme et le Comité financier sont directement ou indirectement imputables aux actions inscrites dans le PAI et il n'est guère probable qu'ils se reproduisent à l'avenir. Des données portant sur un intervalle plus long figurent à l'Annexe 4.

Encadré 3. Nombre de sessions et durée des sessions des organes directeurs entre 2006-2007 et 2012-2013

Organe directeur	2006-2007			2008-2009			2010-2011			2012-2013		
	jours	sessions	m. en marge*	jours	sessions	m. en marge	jours	sessions	m. en marge	jours	sessions	m. en marge
<i>Conférence</i>	8	1	4	10	2	2	8	1	9	8	1	18
<i>Conseil</i>	15	4	3	12	4	17	21	5	8	21	5	16
<i>Comité du Programme</i>	20	4	0	18	4		27	7		22	4	
<i>Réunion conjointe</i>	4	4	0	4	4		5	5		5	5	
<i>Comité financier</i>	21	4	0	19	6		21	6		16	4	
<i>Sous-total</i>	68	17	7	63	20	19	82	24	17	72	19	34
<i>CQCJ</i>	4	2		16	7		11	4		13	4	
<i>Comité de l'agriculture</i>	4	1	1	4	1		4	1		5	1	5
<i>Comité des produits</i>	3	1	4	3	1		3	1		3	1	4
<i>Comité des pêches</i>	5	1		5	1	16	5	1		5	1	
<i>Comité des forêts</i>	5	1	2	5	1		5	1		5	1	53
<i>APRC*</i>					1		5	1		5	1	
<i>ARC*</i>					1		5	1		5	1	
<i>ERC*</i>					2		4	2		4	2	
<i>LARC*</i>					1		5	1		5	1	
<i>NERC*</i>					1		5	1		5	1	
Total général	89	24	14	96	37	35	134	38	17	127	33	96
<i>Comité financier pour le PAM</i>	6	4		12	4		12	6		7	4	

Source: Page web des organes directeurs de la FAO.

* Abréviations: m. en marge: manifestations en marge de la session; CQCJ: Comité des questions constitutionnelles et juridiques; APRC: Conférence régionale pour l'Asie et le Pacifique; ARC: Conférence régionale de la FAO pour l'Afrique; ERC: Conférence régionale de la FAO pour l'Europe; LARC: Conférence régionale de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes; NERC: Conférence régionale pour le Proche-Orient.

225. Compte tenu de ce qui précède, l'analyse des coûts actuels de la gouvernance de la FAO a été réalisée grâce au calcul des dépenses effectuées au cours de l'exercice 2012-2013 et à une projection basée sur les données disponibles en juillet 2014, pour l'exercice 2014-2015⁵⁰. Les données présentées dans l'encadré 4 ci-dessous doivent être considérées comme indicatives étant donné l'absence de chiffres précis.

Encadré 4. Coûts des services assurés pour les organes directeurs de la FAO en 2012-2013 et projections pour 2014-2015

	2012/2013		2014-2015 (projection)	
	en USD	en %	en USD	en %
<i>Conférence</i>	2 618 616	14,0	2 618 616	14,1
<i>Conseil</i>	3 292 883	17,7	3 292 883	17,8
<i>Président indépendant du Conseil de la FAO</i>	270 352	1,5	334 118	1,8
<i>Comité du Programme et Réunion conjointe</i>	2 584 233	13,9	1 989 302	10,7
<i>Comité financier</i>	2 056 780	11,0	2 056 780	11,1
<i>CQCJ</i>	772 991	4,1	772 991	4,2
<i>Comité des pêches</i>	817 275	4,4	1 104 104	6,0
<i>Comité des forêts</i>	744 330	4,0	869 817	4,7
<i>Comité de l'agriculture</i>	752 846	4,0	701 420	3,8
<i>Comité des produits</i>	782 785	4,2	783 785	4,2
<i>ARC*</i>	848 790	4,6	631 374	3,4
<i>APRC*</i>	387 142	2,1	517 008	2,8
<i>ERC*</i>	794 723	4,3	790 207	4,3
<i>LARC*</i>	631 910	3,4	652 863	3,5
<i>NERC*</i>	691 497	3,7	828 470	4,5
<i>OSD*</i>	596 434	3,2	596 434	3,2
Total général	18 643 588	100	18 540 171	100
% des ouvertures de crédits biennales nettes		1,85		1,67

Source: Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la présentation de rapports sur son exécution (PIRES); Division de la Conférence, du Conseil et du protocole (CPA); questionnaire soumis aux secrétaires des organes directeurs; analyse ultérieure faite par le Bureau de l'évaluation (OED).

* Abréviations: APRC: Conférence régionale pour l'Asie et le Pacifique; ARC: Conférence régionale de la FAO pour l'Afrique; ERC: Conférence régionale de la FAO pour l'Europe; LARC: Conférence régionale de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes; NERC: Conférence régionale pour le Proche-Orient; OSD: Bureau de l'appui à la décentralisation.

226. Les données montrent que les dépenses au titre de la gouvernance continuent de représenter une faible part du budget ordinaire: 1,85 pour cent, au total, des ouvertures de crédit nettes de l'exercice biennal en 2012-2013, un pourcentage qui sera de moins de 1,7 pour cent pour l'exercice 2014-2015. C'est bien en-dessous de la part jugée par l'EEI comme ne reflétant pas l'importance que revêt la gouvernance de la FAO. Si on prend en compte les ressources extrabudgétaires, les dépenses au titre de la gouvernance tombent en-dessous de 1 pour cent du total des ressources disponibles.

227. Une analyse plus détaillée montre que les différentes catégories de dépenses varient selon les groupes d'organe directeur. Par exemple, la traduction et l'interprétation absorbent plus de 55 pour cent des dépenses totales des comités du Conseil, mais seulement 30 à 40

⁵⁰ L'Annexe 3 contient de plus amples informations sur les hypothèses étayant l'analyse des coûts.

pour cent des dépenses des comités techniques et des conférences régionales; le temps de personnel, y compris les secrétaires et les sous-directeurs généraux, représente 55 à 60 pour cent du total pour les comités techniques, mais seulement 13 pour cent pour les comités du Conseil.

228. Différentes approches devraient être adoptées pour repérer les économies potentielles. Il serait très utile à cet égard d'harmoniser la budgétisation et les rapports d'exécution, ainsi que le relevé du temps consacré aux activités qui concernent exclusivement le service des organes directeurs. Pour prendre seulement un exemple, le poste budgétaire correspondant aux conférences régionales allait de 161 000 à 612 000 USD, et un bureau régional n'avait même pas de poste budgétaire pour cette activité majeure en 2012-2013.

229. Le coût de la mise à jour des textes fondamentaux comprenait deux postes de dépenses principaux. Le premier avait trait au nombre accru de sessions du CQCJ, qui se traduisait par des coûts plus élevés au titre des services de traduction et d'interprétation et des voyages des membres du Comité. Le deuxième avait trait à la modification des textes eux-mêmes, dans toutes les langues, et à leur conversion en un document facilement utilisable en ligne. Ce coût était couvert par les ressources extrabudgétaires au titre du PAI et se montait à 380 000 USD. D'autres mesures destinées à améliorer le fonctionnement des organes directeurs étaient financées au moyen des ressources extrabudgétaires liées au PAI: actualisation du site web des représentants permanents, introduction d'un système automatique d'enregistrement des tours de rôle pour les prises de parole au sessions du Conseil, et le système d'enregistrement automatique des voix, pour les élections et autres votes.

230. Il est aussi à noter que la mise en application de certaines actions du PAI se traduira par des économies sur le moyen terme, comme par exemple la réduction de la durée de la Conférence. La décision prise par le Comité du Programme de ne faire traduire dans toutes les langues de l'Organisation que le résumé des rapports d'évaluation a permis de réaliser des économies importantes, à partir de la fin de 2013. Par exemple, le coût de la traduction des rapports d'évaluation examinés par le Comité du Programme à sa cent quinzième session, en mai 2014, a été réduit de 89 pour cent (86 000 USD environ)⁵¹.

231. Cependant, toutes les mesures faisant suite au PAI ne se sont pas traduites par des économies importantes. Un exemple en est la longueur des rapports des organes directeurs, constamment mis en avant car la réduction de la longueur des rapports aurait entraîné des gains d'efficacité. Une comparaison entre les rapports de la Conférence, du Conseil et des comités du Conseil pour la période 2006-2007 et ceux de la période 2012-2013 ne fait apparaître qu'une réduction de 7 pour cent du nombre de mots, annexes non comprises.

232. Un domaine dans lequel des dépenses supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires est celui du délai dans lequel les rapports sont mis à disposition des organes directeurs: seule la moitié des répondants s'est déclarée satisfaite et une grosse minorité s'est déclarée très insatisfaite dans quatre des huit organes directeurs. Il s'agit là à l'évidence d'un domaine dans lequel l'Organisation doit progresser, même au prix d'un coût supplémentaire.

⁵¹ Calculé sur la base du montant facturé par CPAM pour les travaux de traduction réglementaires soumis dans les délais.

18.3 Conclusions

233. En l'absence de données précises enregistrées au fur et à mesure, il n'a pas été possible de procéder à une analyse «avant et après PAI» des coûts des services prêtés aux organes directeurs de la FAO. Cependant, l'analyse faite par l'Équipe d'examen montre que, en 2012-2013 et en 2014-2015, le coût approximatif de la gouvernance à la FAO correspondait à 1,75 pour cent des ouvertures de crédit nettes.

234. Des économies supplémentaires sont envisageables à moyen terme, moyennant un meilleur ciblage et une plus grande efficacité dans les services prêtés aux organes directeurs. C'est l'objectif à viser dans toute la mesure possible, mais il faut par ailleurs veiller à conserver – voire, dans certains cas, à améliorer – la qualité et l'efficacité des services fournis et des produits obtenus. Le point faible le plus important est le respect des échéances fixées pour les documents dans leur version originale, mais également dans les versions traduites.

19 Synthèse des conclusions et recommandations

235. En examinant rétrospectivement le rapport de 2007 de l'EEI, qui constatait que les organes directeurs de la FAO servaient mal l'Organisation, l'Équipe d'examen a estimé que les organes directeurs avaient accompli des progrès importants dans la mise en œuvre de leur réforme. En effet, ils ont mené à bien quasiment toutes les actions du PAI concernant la gouvernance, ce qui a profondément amélioré les conditions dans lesquelles celle-ci s'exerce au sein de l'Organisation. Toutes les personnes, ou presque, avec lesquelles l'Équipe d'examen a dialogué estimaient qu'un changement transformationnel s'était produit en matière de gouvernance, changement qui prenait appui sur un sentiment de confiance entre les Membres, et entre les Membres et la haute direction. .

236. La confiance a été renforcée par des actions spécifiques, notamment les efforts du Président indépendant du Conseil pour faciliter la communication entre les Membres, le renforcement des interactions avec le Directeur général, la présence de la direction aux sessions des organes directeurs, ainsi que la mise à disposition d'une documentation des réunions améliorée et plus complète. Ce sentiment de confiance a également permis au Conseil de déléguer davantage de responsabilités au Comité du Programme, au Comité financier et au Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) et, pour l'essentiel, de faire siennes leurs constatations et recommandations. De même, la Conférence a limité ses délibérations sur le PMT/PTB pour se concentrer sur le budget, et confirmer les décisions du Conseil sur l'orientation et la teneur du PMT/PTB.

237. La plupart des actions du PAI mises en œuvre ont eu des effets très positifs, mais l'Équipe d'examen a constaté qu'il restait encore du travail à faire pour parvenir à une gouvernance efficace et efficiente. Les principales questions en suspens sont résumées ci-après, de même que des recommandations qui seront, de l'avis de l'Équipe, particulièrement efficaces pour porter la réforme de la gouvernance à un niveau supérieur. L'Équipe d'examen a également mis en avant des questions pratiques d'ordre opérationnel. Celles-ci seront soumises à l'examen des Membres, ce qui permettra d'améliorer encore l'efficacité du fonctionnement des organes directeurs et de renforcer leur efficacité. On trouvera d'abord une analyse des trois actions du PAI qui n'ont pas encore été achevées, puis l'approche recommandée pour la gouvernance mondiale et la gouvernance interne, et enfin des suggestions opérationnelles.

Les trois actions du PAI non achevées

238. Trois actions seulement du PAI n'ont pas encore été achevées. Il s'agit des suivantes: le Conseil devrait faire une recommandation ferme relative au montant du budget présentée à la Conférence; la taille et la composition du Conseil devraient être réexaminées; et les qualifications des candidats au poste de Directeur général devraient être formalisées. L'Équipe d'examen a examiné attentivement tous les aspects des trois actions du PAI non achevées, et noté que les Membres avaient travaillé dur pour les mettre en œuvre au cours des six dernières années. Elle a conclu que les Membres considèrent que la recommandation relative au montant du budget présentée à la Conférence est une question politique compte tenu des divergences qui séparent ceux qui favorisent la croissance zéro et ceux – dont l'Organisation – qui aspirent à une certaine croissance. L'Équipe note que la question de la taille et de la composition du Conseil est dans l'impasse, et que cela est dû en grande partie au nombre important de Membres qui sont animés par le vif désir de participer aux organes «exécutifs» de l'Organisation, tandis que d'autres sont résolument en faveur d'un Conseil plus réduit. Elle note enfin que les avis des Membres sont très divergents sur la question des qualifications souhaitables pour le poste de Directeur général.

239. L'Équipe d'examen estime que les Membres n'ont pas forcément la motivation ni la volonté de parvenir à un consensus sur un de ces points dans un avenir proche. Elle considère que ces actions doivent être closes puisqu'aucune d'entre elles n'a une forte incidence sur la capacité des Membres à gouverner l'Organisation. Les recommandations 4, 5, et 17 sont formulées à cet effet.

Recommandation 4: Rôle du Conseil dans la présentation d'une recommandation concernant le montant du budget

Il faudrait clore l'action du PAI non encore achevée concernant la formulation d'une recommandation par le Conseil sur le montant du budget, à l'intention de la Conférence.
--

Recommandation 5: Taille du Conseil

Il faudrait clore l'action du PAI non encore achevée concernant la taille et la composition du Conseil.

Recommandation 17: Qualifications des candidats au poste de Directeur général de la FAO

Il faudrait clore l'action du PAI non encore achevée qui concerne les qualifications attendues des candidats au poste de Directeur général.

Contribution de l'Organisation à la gouvernance mondiale

240. Les principales constatations et recommandation de l'Équipe d'examen concernent la nécessité de mettre en œuvre l'action 2.1 du PAI en tenant compte de la façon dont elle envisageait la contribution de la FAO à la gouvernance mondiale. Tout en reconnaissant qu'un travail considérable était fait à la FAO pour apporter une contribution positive aux questions de réglementations et de politiques qui se posent au niveau mondial, l'Équipe d'examen a constaté que les organes directeurs n'examinaient pas encore systématiquement la situation mondiale pour déterminer dans quels domaines il convenait de prendre des initiatives prioritaires pour améliorer la cohérence des politiques, et, parmi celles-ci, d'en

choisir une ou deux par exercice biennal auxquelles la FAO, dans son ensemble, pourrait contribuer.

241. Dans la section 2, l'Équipe d'examen décrit le processus recommandé de mise en œuvre de la gouvernance mondiale et le résume brièvement. Le processus est lancé par les coordonnateurs des objectifs stratégiques et les départements techniques, qui passent en revue les principaux domaines relevant du mandat de la FAO, y compris ceux qui seront abordés lors des conférences et des dialogues mondiaux à venir, et font une proposition au Comité du Programme. Le Comité du Programme et le Conseil choisissent ensuite un ou deux domaines prioritaires qu'ils recommandent à la Conférence parce qu'ils peuvent faire l'objet d'une contribution de l'Organisation au cours du prochain exercice. La Conférence demande alors aux conférences régionales et aux comités techniques d'examiner les dimensions régionales et techniques du domaine prioritaire au cours de leurs prochaines sessions. Le travail d'examen est effectué parallèlement aux autres activités que ces organes mènent sur le plan technique et sur le plan régional. Les conférences régionales et les comités techniques présentent leurs constatations et conclusions à la Conférence, durant laquelle la Commission I formule une déclaration de politique générale marquée par une assise technique solide et une approche régionale nuancée, et propose un cadre réglementaire de développement si elle le juge nécessaire. La Commission I enclenche également le processus pour le prochain exercice biennal en déterminant la prochaine question prioritaire à l'échelle mondiale et en la soumettant, pour examen, aux conférences régionales et aux comités techniques.

242. L'Équipe d'examen estime que si l'action 2.1 du PAI est mise en œuvre, la FAO regagnera une partie du terrain qu'elle a perdu au profit d'autres forums mondiaux. En apportant ses connaissances techniques et ses dimensions régionales aux questions de dimension mondiale, la FAO peut acquérir une position très puissante et avoir un poids considérable dans la sphère internationale. C'est pourquoi l'Équipe d'examen exhorte les Membres à donner à la Recommandation 1 toute l'attention voulue.

Recommandation 1: Examen des lacunes dans la politique mondiale

La Conférence devrait demander au Secrétariat de la FAO:

- i) d'examiner systématiquement la situation mondiale afin de déterminer les questions qui nécessitent des initiatives prioritaires s'agissant d'améliorer la cohérence des politiques et les réglementations;
- ii) de proposer des domaines prioritaires en matière d'élaboration de politiques et de réglementations mondiales par la FAO afin d'appuyer les travaux des organes directeurs en ce qui concerne l'établissement de priorités, l'objectif étant de guider et de renforcer les activités de l'Organisation afférentes à la gouvernance mondiale.

La responsabilité au cœur de la gouvernance interne

243. Les autres constatations et recommandations de l'Équipe d'examen se rapportent à la gouvernance interne, c'est-à-dire les orientations stratégiques données par les organes directeurs aux travaux de la FAO et le contrôle qu'ils exercent sur leur réalisation. Le contrôle des travaux de l'Organisation est un processus long et multiforme qui peut être décrit comme suit: cinq conférences régionales sont censées assurer un contrôle des travaux réalisés dans leur région et fournir des indications sur les priorités à retenir pour l'avenir; quatre comités techniques examinent les travaux réalisés dans leurs domaines techniques en vue d'étayer les priorités pour les travaux futurs. Le Comité du Programme a le rôle le plus important en matière de programmes au niveau central, tant dans la phase d'examen et d'évaluation des documents liés au programme, que dans celle de la vérification. Le Comité

financier, quant à lui, examine toutes les questions financières et administratives. Tous ces organes transmettent leurs avis et recommandations au Conseil, qui est l'organe pivot qui prend les décisions relatives aux travaux que mène l'Organisation sur tous les aspects de son travail de gouvernance interne. En résumé, il s'agit d'un vaste système de gouvernance qui s'est élargi avec la décision du PAI d'inclure les conférences régionales dans le processus de gouvernance. L'Équipe d'examen a étudié diverses solutions pour «alléger» ce système, mais elle a constaté que des arguments solides jouent en faveur de chaque organe directeur, sauf en ce qui concerne les conférences régionales. Elle s'est donc plutôt intéressée à la manière de rendre le système plus efficace et plus efficient.

244. L'Équipe d'examen estime en outre que tous les organes directeurs ont la possibilité d'exercer un contrôle plus efficace et de mettre l'Organisation en situation de rendre des comptes. Or leur capacité de contrôle est amoindrie par l'absence d'un outil de suivi axé sur les résultats qui leur fournirait les informations leur permettant d'évaluer la contribution des ressources aux résultats. Le Conseil, en particulier, en tant qu'organe central de surveillance, voudra s'assurer que les outils qui sont en cours de développement au sein du Secrétariat fourniront bien les informations dont il a besoin pour ce faire. Il devra être proactif dans son dialogue avec le Secrétariat afin que les organes directeurs disposent des informations dont ils ont besoin, au moment voulu. Le Conseil prendra, si nécessaire, les mesures qui s'imposent pour mobiliser ses propres ressources afin de compléter celles que le Secrétariat utilisera pour mettre à disposition des informations axées sur les résultats relatives à la mise en œuvre du programme. Tel est le sens des recommandations 2 et 3.

Recommandation 2: Accès du Conseil à des avis indépendants

Le Conseil devrait accepter le principe de passer ponctuellement commande de travaux sur des questions données, indépendamment du Secrétariat, et de prendre les mesures nécessaires pour organiser la réalisation de ces travaux, notamment en trouvant les ressources nécessaires.

Recommandation 3: Fonction de surveillance du Conseil

Le Conseil devrait continuer de faire pression pour obtenir les informations axées sur les résultats qui lui permettront d'orienter et de contrôler efficacement les travaux de la FAO, avec le soutien actif du Comité du Programme et du Comité financier. S'il continue de ne pas être satisfait, il pourrait envisager de faire appel à des compétences indépendantes.

245. En ce qui concerne les conférences régionales et les comités techniques, l'Équipe d'examen note qu'il ne s'agit pas uniquement d'organes directeurs ayant une fonction de contrôle, mais qu'ils sont aussi un moyen pour les Membres de la FAO d'examiner des questions qui sont d'un grand intérêt pour leur région ou pour leur domaine technique, ainsi qu'un forum important pour l'échange d'informations et le dialogue. Étant donné qu'ils ne se réunissent qu'une fois tous les deux ans, ces deux séries d'organes directeurs souffrent en particulier de l'absence d'informations axées sur les résultats et d'informations financières pertinentes. L'Équipe d'examen a constaté que ce dialogue de fond éclipse souvent la fonction de gouvernance, et qu'il faudrait mieux définir le rôle des comités techniques et des conférences régionales dans la prise de décisions concernant le contrôle et l'orientation stratégique des travaux de l'Organisation. L'Équipe d'examen formule deux recommandations à cet égard en vue de renforcer les fonctions de contrôle et d'orientation des conférences régionales: la recommandation 12 sur l'établissement des priorités et la recommandation 13 sur le suivi axé sur les résultats.

Recommandation 12: Définition des priorités par les conférences régionales

La définition des priorités au niveau régional devrait se situer au niveau «résultante de l'Organisation» afin de fournir suffisamment d'indications pour orienter le travail de la FAO durant l'exercice biennal à venir.

Recommandation 13: Outil de suivi des résultats

Les conférences régionales devraient disposer d'informations axées sur les résultats qui les aident à évaluer l'exécution du programme et ses réalisations. Des informations plus détaillées sur les progrès des activités régionales mises en œuvre sous la responsabilité du bureau régional, notamment les initiatives régionales, devraient être également mises à la disposition des conférences régionales, pour examen, et inclure des informations financières.

246. L'Équipe d'examen est également d'avis que le Conseil et ses comités doivent observer de près l'évolution du rôle de gouvernance interne des conférences régionales. Si en 2016 les conférences régionales continuent de révéler des lacunes dans leurs fonctions d'orientation et de contrôle, les Membres pourraient souhaiter réévaluer la décision de les inclure dans le processus de gouvernance interne. Les conférences régionales continueraient cependant à apporter une contribution importante au processus de gouvernance mondiale, comme indiqué ci-dessus.

247. Les comités techniques ont été plus loin que les conférences régionales puisqu'ils ont organisé eux-mêmes des travaux intersessions par l'intermédiaire des bureaux, qui prennent en charge le suivi et la préparation des sessions du Comité. Leurs bureaux pourraient aussi, éventuellement, appuyer leurs fonctions de gouvernance. L'Équipe d'examen formule la recommandation 11 afin que le Conseil et les comités techniques clarifient le pouvoir de ces bureaux.

Recommandation 11: Champ d'action des comités techniques en matière de gouvernance interne

Compte tenu de l'avis exprimé par le CQCJ et des solutions proposées ci-dessus, il conviendrait que le Conseil et les comités techniques précisent le rôle et les pouvoirs qui reviennent aux bureaux des comités entre les sessions.

248. Le deuxième problème qui limite les capacités des organes directeurs à exercer un contrôle plus efficace et à mettre l'Organisation en situation de rendre des comptes est que même les plus petits, les plus informels, des organes directeurs prennent rarement l'initiative d'examiner des questions qui ne sont pas inscrites dans les ordres du jour qui leur sont communiqués. Or ceci ne leur a pas permis de se concentrer sur certaines questions stratégiques ou transversales entre deux sessions et donc de mieux comprendre comment elles sont traitées par l'Organisation et d'interagir plus efficacement avec la Direction. L'Équipe d'examen estime qu'il est particulièrement important que ce soient le Comité du Programme, le Comité financier et le CQCJ qui fassent ce travail en tant que comités du Conseil et qui soumettent leurs constatations au Conseil, comme il convient. La recommandation 8 est formulée à cet effet. L'Équipe d'examen estime aussi qu'une attention plus soutenue doit être accordée aux qualifications des candidats à des sièges au Comité du Programme, au Comité financier, et au CQCJ, comités auxquels le Conseil délègue ses fonctions, et elle formule la recommandation 9 à cet égard, en vue de modifier la déclaration relative aux qualifications afin d'y inclure des informations spécifiques sur la formation et/ou l'expérience acquises dans les domaines de travail des organes directeurs.

Recommandation 8: Détecter les questions exigeant un suivi

Le Comité du Programme, le Comité financier et le CQCJ devraient ménager du temps dans leur ordre du jour pour recenser les questions transversales ou stratégiques qu'il conviendrait de suivre sur la durée, dans le cadre de l'examen des documents fournis au titre des points de l'ordre du jour de leurs sessions. Il s'agirait d'un travail informel, réalisé par des Membres sur la base du volontariat, ou par un groupe. Le cas échéant, les Membres décideraient de l'utilité éventuelle d'adresser une recommandation formelle au Conseil à ce sujet.

Recommandation 9: Qualifications des candidats à un siège au Comité du Programme, au Comité financier et au CQCJ

Il conviendrait de modifier la déclaration de qualifications des candidats à un siège au Comité du Programme, au Comité financier ou au CQCJ de manière à y inclure une section comprenant des informations spécifiques sur la formation et/ou sur l'expérience acquise dans les domaines de travail respectifs des organes directeurs. Les groupes régionaux devraient rechercher en permanence des candidats potentiels dotés des compétences requises, à Rome et dans les capitales.

249. En outre, la vérification et l'évaluation sont, pour les organes directeurs, des sources importantes d'information sur les travaux de l'organisation. L'Équipe d'examen a constaté que la distinction faite par le PAI, selon laquelle le Comité financier examine les vérifications des comptes et le Comité du Programme les évaluations, est trop rigide et ne permet pas d'exercer un contrôle sans failles. La recommandation 10 invite les présidents des comités à choisir les sections des deux types de rapport (évaluation et vérification) qui seront les mieux traités par les comités respectifs, ou lors de la réunion conjointe. L'Équipe d'examen formule la recommandation 16 pour qu'un lien plus étroit soit établi entre le plan d'évaluation et les résultantes de l'Organisation du cadre stratégique révisé.

Recommandation 10: Examen des rapports d'évaluation et des rapports de vérification des comptes

Le Comité du Programme et le Comité financier devraient chacun être chargés d'examiner les informations relevant de leurs compétences respectives qui figurent dans les rapports d'évaluation et dans les rapports de vérification des comptes. Les présidents de ces deux comités devraient décider ensemble s'ils doivent se répartir les questions entre eux ou confier le tout à la Réunion conjointe.

Recommandation 16: Portée des évaluations thématiques

Les évaluations thématiques devraient se situer au niveau des résultantes de l'Organisation telles qu'indiquées dans le Cadre stratégique révisé, et se faire soit par le biais de la collecte de métadonnées, soit par le biais d'évaluations spécifiques.

250. L'Équipe d'examen a évalué les programmes de travail pluriannuels de l'Organisation, qui visent à renforcer les fonctions de gouvernance interne des organes directeurs et leurs obligations redditionnelles. Elle a constaté que ces programmes avaient globalement joué un rôle utile dans les organes directeurs les plus petits, car ils leur ont permis de savoir quand les points sont examinés et de documenter les changements qualitatifs à apporter dans la conduite des sessions. L'Équipe d'examen formule la recommandation 14 sur la modification du format des programmes de travail pluriannuels pour le Conseil, le Comité du Programme, le Comité financier et le CQCJ, et la recommandation 15 sur les plans de travail pluriannuels des conférences régionales et les comités techniques.

Recommandation 14: Mode de présentation des programmes de travail pluriannuels

Il conviendrait de modifier la présentation actuelle des programmes de travail pluriannuels du Conseil, du Comité du Programme, du Comité financier et du CQCJ, de façon à supprimer la section relative aux résultats et à ajouter une nouvelle section sur les questions stratégiques et les questions en suspens à suivre.

Recommandation 15: Programmes de travail pluriannuels des conférences régionales et des comités techniques

Il conviendrait de supprimer les programmes de travail pluriannuels, des conférences régionales et des comités techniques, sauf si l'organe directeur concerné souhaite continuer à les élaborer et à faire rapport au Conseil à leur sujet.

251. Le PAI a décrit avec précision le poste et les fonctions du président indépendant du Conseil, et l'Équipe d'examen a constaté que cette fonction remplit convenablement son rôle et contribue à une gestion efficace et efficiente de la gouvernance interne. Elle formule deux recommandations pour consolider cette fonction: la recommandation 7 qui vise à modifier les textes fondamentaux afin de mentionner que les candidats doivent avoir une expérience antérieure du fonctionnement des organes directeurs de la FAO, et la recommandation 6 qui demande instamment qu'un appui supplémentaire soit fourni à toutes les autres fonctions dont le Président indépendant du Conseil est chargé.

Recommandation 7: Qualifications attendues du Président indépendant du Conseil

Il conviendrait de réviser les Textes fondamentaux ayant trait au Président indépendant du Conseil en ajoutant les mots «expérience pertinente du fonctionnement des organes directeurs de la FAO» au texte existant («*expérience dans les domaines d'activité de l'Organisation*»).

Recommandation 6: Appui au Président indépendant du Conseil en cas de responsabilités supplémentaires

Lorsque les Membres confient des responsabilités supplémentaires au Président indépendant du Conseil, ils devraient mettre eux-mêmes des ressources supplémentaires à sa disposition.

Questions pratiques d'ordre opérationnel

252. L'Équipe d'examen a également recensé un certain nombre de questions pratiques découlant de la mise en œuvre des actions du PAI et considère qu'elles auront une incidence importante sur le fonctionnement des organes directeurs concernés. Elle les soumet en conséquence à l'examen des Membres.

Suggestions concernant le Conseil

- a) pour saisir toute la richesse de leurs échanges, les membres du Conseil pourraient souhaiter faire figurer de courts résumés des débats dans les rapports du Conseil, dans le cadre du résumé du Président ou comme il conviendra.
- b) le Président indépendant du Conseil pourrait convoquer une réunion informelle entre lui-même et les présidents et vice-présidents des groupes régionaux afin de clarifier les zones d'ombre qui sont récemment apparues dans les débats avec la haute direction concernant le lien entre les groupes régionaux et les bureaux régionaux, et de permettre aux groupes régionaux d'échanger des informations sur les méthodes de travail et les meilleures pratiques pour renforcer leurs rôles.

c) les trois comités du Conseil et la Réunion conjointe pourraient envisager de recourir à un «suivi de l'efficacité» pour déterminer les domaines dans lesquels il existe des doubles emplois et des chevauchements, afin de rationaliser les flux de travail. De même, les méthodes et programmes de travail doivent faire l'objet d'un suivi au sein du Comité financier afin de déterminer les domaines dans lesquels l'efficacité pourrait être accrue.

Suggestions concernant la fonction d'évaluation

a) le Comité du programme et le Comité d'évaluation (interne) pourraient envisager de procéder à des échanges réguliers pour améliorer la contribution apportée par les évaluations à l'administration de la FAO et aux organes directeurs, et réduire les tensions qui découlent des doubles voies hiérarchiques.

b) le Comité du programme pourrait envisager d'inclure ce qui suit dans les mandats des vérificateurs indépendants, en ce qui concerne la fonction d'évaluation: les moyens d'améliorer l'efficacité de la double voie hiérarchique; le fait que OED puisse gérer son budget en toute indépendance lorsque celui-ci a été approuvé et les effets de cette autonomie sur sa capacité à remplir sa fonction; les incidences des rapports produits et dirigés par OED sur l'indépendance des résultats de l'évaluation; l'utilité et l'applicabilité des recommandations de OED pour la Direction; la capacité du processus «évaluation/réponse de la direction/rapport de suivi/validation» à contribuer efficacement au rôle d'orientation et de surveillance des organes directeurs; la manière dont le Comité du Programme utilise les résultats de l'évaluation pour définir les orientations stratégiques, établir les priorités et exercer un contrôle des activités de la FAO.

Suggestions concernant les conférences régionales

Il conviendrait de profiter du fait que les présidences restent désormais en place entre les sessions pour essayer de clarifier leurs responsabilités vis-à-vis des membres des conférences régionales et du Secrétariat. Les conférences régionales auraient plus d'impact en tant que forums d'échanges d'information et d'expériences si les sessions étaient organisées d'une manière qui permette de renforcer les échanges de vue informels entre les délégués. Les priorités définies par les commissions techniques régionales sur les forêts et les pêches pourraient faire partie intégrante des rapports que les conférences régionales soumettent au Conseil.

Suggestions concernant la définition des organes directeurs

Telle qu'elle est formulée actuellement, la définition de la notion d'organe directeur dans les textes fondamentaux ne permet pas d'établir clairement si celle-ci fait référence à la gouvernance mondiale ou à la gouvernance interne. Il conviendrait de préciser qu'elle couvre les deux.

Suggestion concernant le calendrier du Conseil et de la Conférence

Comme les orientations et le contenu du PMT et du PTB ont déjà été examinés et approuvés par les Membres au moment du Conseil, ceux-ci pourraient envisager de raccourcir la période de consultation de 60 jours qui existe entre le Conseil et la Conférence.

253. L'Équipe d'examen admet que la réforme est un processus continu qui ne suit pas toujours une ligne droite. Elle se félicite du travail énorme qui a été accompli pour réformer la gouvernance et loue le dévouement avec lequel les Membres l'ont entreprise. Elle formule les présentes recommandations et propositions en espérant qu'elles contribueront, même modestement, aux travaux en cours.