

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 22 - 26 octobre 2001

QUESTIONS D'ORGANISATION ET DE PROCÉDURES

Point 11 de l'ordre du
jour

Pour examen

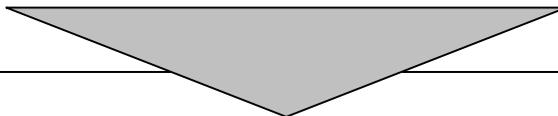


Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2001/11-B
24 septembre 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DE SITUATION SUR L'INITIATIVE DE DÉCENTRALISATION DU PAM

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

Note au Conseil d'administration



Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

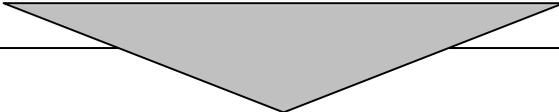
Directeur adjoint des opérations (ODO): M. J. Wickens tél.: 066513-2758

Assistant du Sous-Directeur exécutif, ODO: M. D. Scalpelli tél.: 066513-2168

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé



Le Secrétariat soumet le présent rapport pour répondre à la demande du Conseil d'administration de le tenir périodiquement au courant de l'état d'avancement de l'initiative de décentralisation du PAM. Le présent document fait donc suite aux deux rapports précédents dont le PAM a saisi le Conseil, le premier en janvier 1999 (WFP/EB.1/99/3-B) sous le point Questions de politique générale ("Restructuration du PAM—Rapport intérimaire"); et l'autre en mai 1997 (WFP/EB.A/97/5-B) sous le même point ("Réformes et mesures de revitalisation adoptées par le Programme alimentaire mondial"). Ces deux rapports traitaient de l'initiative de restructuration lancée par le Directeur exécutif en 1996, laquelle coïncidait avec l'appel lancé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en faveur d'un vaste processus de réforme au sein du système des Nations Unies.

Le présent rapport récapitule les principaux acquis du PAM en matière de décentralisation depuis la dernière mise à jour présentée au Conseil d'administration en 1999. Il décrit les efforts entrepris par le Programme pour intégrer pleinement le principe de la décentralisation à la culture interne de l'organisation, et fait ressortir les possibilités offertes par la décentralisation ainsi que les difficultés qu'elle présente encore. Il se conclut par une section consacrée aux mesures à prendre dans l'avenir immédiat. Au fil du rapport, on trouvera de brèves analyses des principaux effets de la décentralisation sur le fonctionnement du PAM. Une série d'évaluations des différents éléments de l'initiative de restructuration, y compris du processus de décentralisation lui-même, est prévue pour 2002.

Projet de conclusion



Le Conseil a pris note de l'état d'avancement de l'initiative de décentralisation du PAM, tel qu'il figure dans le document WFP/EB.3/2001/11-B.



REALISATIONS ENTRE 1999 ET 2001

1. Fidèle à l'esprit dans lequel le Secrétaire général avait lancé en 1997 son appel en faveur d'un vaste processus de réforme du système des Nations Unies, le PAM a continué de s'appuyer sur ses missions de développement et d'aide humanitaire pour consolider sa transformation en une organisation véritablement ancrée sur le terrain, à proximité des populations pour lesquelles elle oeuvre.
2. On trouvera ci-après certains des principaux acquis se rapportant au thème général de la décentralisation obtenus depuis le dernier rapport sur la restructuration:
 - a) L'objectif du Directeur exécutif de placer les décideurs aussi près que possible des bénéficiaires a été atteint. Lorsque l'initiative de restructuration du PAM a été lancée en 1996, seule une poignée de hauts-fonctionnaires était présente sur le terrain, alors qu'aujourd'hui on compte 33 directeurs de niveau D-1 et D-2 dans les bureaux de pays et de région. Ces directeurs, avec leurs équipes, sont responsables de la préparation des schémas de stratégie de pays, des programmes de pays, des projets de développement, des interventions prolongées de secours et de redressement, des opérations d'urgence et des opérations spéciales, et exercent en outre des fonctions de plaidoyer.
 - b) Le PAM avait à l'origine institué 13 pôles régionaux, implantés comme suit: Abidjan, Addis-Abeba, Bangkok, Islamabad, Kampala, Lima, Managua, Maputo, Nairobi, New Delhi, Ouagadougou, Pristina et Yaoundé. Ces pôles régionaux ont apporté un appui technique précieux dans le cadre des programmes et fourni un encadrement aux bureaux de pays de leur secteur géographique, surtout là où étaient menées des opérations régionales et transfrontières de secours.
 - c) Le PAM a établi en 1998, à titre pilote, deux bureaux régionaux sur le terrain: le bureau pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord au Caire (Egypte), et le bureau pour l'Amérique latine et les Caraïbes à Managua (Nicaragua). Cette expérience s'est révélée très positive et a ouvert la voie à la réimplantation des bureaux régionaux restants sur le terrain en 2001. En outre, en rapprochant les principaux décideurs des pauvres souffrant de la faim qu'il a vocation d'aider, le PAM a renforcé sa capacité de plaidoyer en faveur de ces personnes.
 - d) Vers la fin de 2000, le Directeur exécutif a créé un nouveau poste de niveau D-2 de Directeur adjoint des opérations. Outre qu'il seconde le Sous-Directeur exécutif dans ses fonctions de supervision d'un réseau plus dense de bureaux régionaux de terrain, le Directeur adjoint des opérations s'est vu confier en décembre 2000 les fonctions de responsable du projet de décentralisation, et il exerce à ce titre un rôle déterminant dans la supervision de ce processus.
 - e) En septembre 2001, le PAM a achevé la décentralisation de ses bureaux régionaux en réimplantant les bureaux pour l'Afrique et l'Asie. Il a installé ses bureaux régionaux pour l'Afrique de l'Ouest à Dakar (Sénégal); pour l'Afrique centrale à Yaoundé (Cameroun); pour l'Afrique orientale et australe à Kampala (Ouganda); et pour l'Asie à Bangkok (Thaïlande). Le bureau régional pour l'Europe orientale a été restructuré et a été réinstallé à Rome (Italie).



- f) Une fois l'installation des nouveaux bureaux régionaux sur le terrain achevée, la structure a été jugée suffisamment fonctionnelle et sa couverture géographique suffisante pour permettre la fermeture de 10 des 13 pôles régionaux et pour consolider les bureaux restants. Seuls les pôles d'Islamabad et de Maputo seront maintenus à des fins de soutien opérationnel et technique, tandis que le pôle de Lima agira en tant que bureau de mobilisation de ressources et de plaidoyer pour l'Amérique latine.
- g) Le PAM a entrepris ce processus de décentralisation dans les limites des affectations budgétaires approuvées. Par ailleurs, dans ses instructions relatives à la préparation du budget de l'exercice 2002–2003, le Directeur exécutif a explicitement demandé que le processus soit mis en œuvre sans accroissement de l'effectif global.
- h) Les bureaux régionaux de terrain ayant été réorganisés plus avant pour traduire leur rôle accru dans la gestion opérationnelle et l'appui technique aux bureaux de pays, le Département des opérations (OD), basé à Rome, peut désormais affirmer davantage sa vocation nouvelle d'organe stratégique, normatif, technique et d'appui au programme.
- i) Les rapports entre les services du Département des opérations au siège et dans les différents bureaux de terrain, tout comme les fonctions et attributions de chacun dans la nouvelle structure décentralisée, ont été formellement définis. Des mandats fonctionnels ont été formulés pour les principaux domaines que sont la programmation des secours et de l'action de développement, les finances et l'administration, la logistique et la gestion des ressources humaines.
- j) Les pouvoirs qui sont délégués aux directeurs régionaux, aux chefs régionaux et aux directeurs de pays ont été accrus dans les domaines de l'approbation de programmes, de la logistique, de la passation de marchés et de la mobilisation de ressources financières et autres. Ces nouvelles délégations de pouvoirs ont été répertoriées et résumées dans un tableau facile à consulter établi à l'intention des directeurs et de leur personnel.
- k) Des progrès considérables ont été accomplis dans la décentralisation des activités de préparation aux situations d'urgence, par exemple le lancement et la gestion de plans prévisionnels d'urgence à l'échelon régional; l'organisation d'ateliers régionaux de planification d'urgence, la mise en place d'équipements régionaux de réserve, de réserves régionales de candidats qualifiés pour les interventions d'urgence, et de "salles d'observation" régionales; et la nomination d'administrateurs régionaux chargés de la préparation et de l'organisation des secours en cas d'urgence.
- l) Le PAM a continué à investir dans les compétences de ses administrateurs en dispensant des formations à tous ses cadres moyens et supérieurs, en poste à Rome ou sur le terrain, processus qui a inclus une composante d'évaluation détaillée, "sur 360 degrés", des prestations professionnelles. Cette activité a contribué à inculquer aux responsables du PAM un sens plus élevé de leur rôle de dirigeant et de la réflexion stratégique.
- m) Le PAM a mis au point quatre outils de référence plus complets et les a mis à la disposition de tout le personnel sur son site Intranet "*WFPgo*". Ces outils sont les suivants: i) le manuel de conception de programmes; ii) le manuel relatif à l'achat d'articles non alimentaires; iii) le manuel des ressources humaines; et iv) le recueil relatif à l'établissement et à la gestion d'un budget opérationnel. Ces outils viennent s'ajouter au corpus de documents diffusés sur le terrain en 1997 et 1998, à savoir: i) le manuel sur le transport et la logistique; et ii) le guide comptable à l'intention des bureaux de pays.



- n) Début 2001, après avoir consenti des investissements considérables, tant financiers qu'humains, dans son programme d'amélioration de la gestion financière (FMIP), le PAM a lancé son système d'information—WINGS (Système mondial et réseau d'information du PAM) à Rome et aux bureaux régionaux du Caire et de Managua. Il a étendu le système à ses autres bureaux régionaux de terrain en septembre 2001. Le résultat le plus probant a été la réduction considérable de l'écart technologique d'accès à l'information en temps réel entre Rome et les bureaux extérieurs.
- o) L'introduction du nouveau système WINGS représentait en soi un immense défi de restructuration que le PAM a dû relever en même temps qu'il se décentralisait. Le Programme a mené ces deux changements simultanément, sans se laisser fléchir par l'ambition de la tâche.
- p) Conçu pour travailler en interface avec le système WINGS, le système de suivi et d'analyse des mouvements de produits du PAM (COMPAS), qui doit être installé dans quelque 60 bureaux de pays d'ici à la fin de 2001, promet d'être un précieux outil de gestion de la filière d'acheminement des produits du PAM sur le terrain.
- q) Le système d'approbation des programmes basé sur le logiciel Lotus Notes a été encore amélioré de sorte qu'il permet de garder la trace de toutes les approbations pour tous les types d'opérations. En 2001, une version "lecture seule" du système a été mise à la disposition de tous les bureaux de pays sur le réseau Intranet. Désormais le personnel de terrain travaillant à la conception et à la formulation de programmes pourra accéder aux projets de textes et aux documents de projet approuvés de n'importe quel bureau de pays, dans le monde entier, ainsi qu'aux observations faites au stade de l'évaluation de la qualité, et pourra s'enrichir de l'expérience d'autrui.
- r) À trois exceptions près (Algérie, Territoire palestinien et Syrie), chacun des bureaux de pays a désormais accès à l'Internet, soit par l'intermédiaire du réseau de télécommunications à haut débit du PAM (ETnet), soit par l'intermédiaire de fournisseurs d'accès locaux. Même le bureau auxiliaire le plus reculé ou le véhicule le plus isolé ont maintenant accès au courrier électronique grâce au système pionnier de messagerie desservant les localités reculées qu'utilise le PAM. Cela s'est traduit par des améliorations spectaculaires depuis 1996 dans les communications en temps réel entre le Siège, les bureaux de pays et les bureaux de liaison, ainsi qu'avec les donateurs, les organisations non gouvernementale et les médias, et par un gain considérable d'efficacité des décisions prises sur le terrain. Ce progrès a aussi permis au siège, à Rome, de mieux tenir ses personnels de terrain au courant de ses politiques institutionnelles.
- s) Le PAM a prêté une attention toute particulière aux observations formulées par les services de contrôle continu, tant internes qu'externes, sur la question de la décentralisation et, quand cela était nécessaire, il a apporté des améliorations à la mise en œuvre du processus. Il a tout particulièrement veillé au suivi permanent de la restructuration et à la diffusion, en temps voulu, de directives adressées au personnel sur l'avancement des changements.



INTEGRER LA DECENTRALISATION A LA CULTURE INTERNE DE L'ORGANISATION

Aider le personnel du PAM à maîtriser le changement

3. On savait par avance que le succès de la décentralisation du PAM dépendrait pour beaucoup de l'attitude et l'adhésion des personnes que l'initiative affecterait au premier chef: le personnel du PAM. Une communication régulière et transparente avec l'ensemble du personnel serait nécessaire, et les responsables devraient se tenir à l'écoute et tranquilliser les membres du personnel. À cet égard, le Directeur exécutif a publié plusieurs bulletins sur la décentralisation à l'intention du personnel, et a présenté oralement des comptes-rendus à l'occasion de rencontres ou de réunions d'information organisées de temps à autres pour le personnel à Rome. La décentralisation a aussi fait l'objet de divers communiqués et réunions organisées par les responsables du Département des opérations.
4. Au premier semestre 2001, les bureaux régionaux pour l'Asie et pour l'Afrique ont tenu des ateliers pour approfondir les problèmes que pouvait poser leur redéploiement imminent sur le terrain. Cet exercice a culminé avec l'organisation par le Département des opérations d'une retraite de réflexion sur la décentralisation, qui a permis aux différentes divisions de convenir de mesures de suivi pour garantir que la transition se fasse en bon ordre.
5. Les principaux stages de formation organisés par le PAM, comme les ateliers de formation à la gestion et les ateliers de formation d'administrateurs auxiliaires, ont aussi réservé une place à des modules sur la question de la décentralisation, qui ont été l'occasion de réfléchir aux façons dont la décentralisation pourrait modifier les modes de travail du personnel du PAM.
6. D'autres méthodes moins classiques ont consisté à communiquer avec le personnel par le biais du site Web interne du PAM, qui affiche à l'occasion des informations sur la décentralisation. La revue du personnel du PAM, *Pipeline*, a aussi récemment publié des articles sur les façons de s'accommoder du changement.
7. En pratique, le thème de la décentralisation est devenu si bien ancré dans la culture interne du PAM que presque toutes les réunions ou ateliers évoquent d'une manière ou d'une autre la question, et la façon dont la décentralisation modifiera à l'avenir les modalités de travail.
8. Tous ces efforts de communication avec le personnel, aux différents niveaux, ont visé à atténuer les tensions que tout changement provoque invariablement. Au début du processus, beaucoup d'agents sont passés par les étapes normales du refus ou ont manifesté des résistances. On peut maintenant affirmer avec certitude que désormais, à l'échelle de l'organisation, nous entrons dans les phases plus positives de l'adaptation et de l'engagement, qui permettent de discerner les avantages du changement.

Engagements vis-à-vis du Conseil d'administration et du Bureau

9. Le Directeur exécutif a également activement cherché à associer le Conseil d'administration à la question de la décentralisation. Indépendamment des rapports intérimaires sur la décentralisation et sur la restructuration présentés pour information au Conseil en 1997 et en 1999 (série dans laquelle s'inscrit le présent rapport), elle a régulièrement tenu le Bureau du Conseil d'administration au courant des progrès accomplis et fait le point de la situation dans ses déclarations liminaires à l'occasion des sessions récentes du Conseil.



10. Afin d'entretenir un dialogue continu entre les directeurs régionaux et les représentations nationales basées à Rome, le Directeur exécutif a annoncé au Conseil d'administration, à la fin 2000, que le Secrétariat s'efforcera d'organiser des réunions des membres des différentes listes électorales du Conseil concernées chaque fois qu'un Directeur régional serait de passage à Rome.

Partage d'expérience avec les autres organismes des Nations Unies

11. Dans la mise en œuvre son propre processus de décentralisation, le PAM s'est initialement enrichi de l'expérience acquise par d'autres organismes des Nations Unies, comme le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), qui ont des bureaux régionaux décentralisés. Il est intéressant de noter que l'expérience qu'acquiert le PAM en décentralisant ses bureaux régionaux basés à Rome vers le terrain est à son tour suivie de près par d'autres organismes.
12. Il est incontestable qu'en procédant à sa décentralisation, le PAM s'est pleinement conformé à l'esprit de l'appel lancé par le Secrétaire général en 1997 en faveur d'une vaste réforme du système des Nations Unies. En achevant la décentralisation de ses bureaux régionaux vers le terrain, le Programme s'est mué en un organisme véritablement ancré sur le terrain, et ses missions d'aide humanitaire et d'aide au développement l'ont rapproché des populations pour lesquelles il oeuvre.

2001—LA DERNIERE PHASE DE LA DECENTRALISATION

Choix de l'implantation et création de sept nouveaux bureaux régionaux

13. La décision finale relative à l'implantation des sept nouveaux bureaux régionaux du PAM a été prise à l'issue d'un processus exhaustif, comprenant notamment des consultations au sein de l'équipe de direction et l'examen de l'expérience acquise par d'autres organismes des Nations Unies, organes internationaux et missions internationales dans les pays d'accueil potentiels.
14. Les principaux critères retenus pour comparer les différents pays d'accueil potentiels ont notamment été les suivants: i) sécurité du personnel; ii) logistique; iii) aspects financiers; et iv) conditions de vie. L'évaluation des conditions de sécurité pour le personnel a essentiellement consisté à comparer la notation de la sécurité établie par l'ONU et les comptes-rendus d'incidents. L'aspect logistique a pris en compte les liaisons aériennes internationales et régionales, l'infrastructure de télécommunications et l'implantation régionale d'autres organismes des Nations Unies et organes internationaux, ainsi que la disponibilité d'équipements comme des locaux de conférence et une infrastructure hôtelière. Les aspects financiers ont pris en compte le coût des espaces de bureaux (y compris la possibilité d'une jouissance gratuite ou de la prise en charge partielle du loyer par le gouvernement hôte), le coût du personnel international et local, l'infrastructure bancaire, les capacités locales en matière de vérification des comptes et d'inspection, le régime de fiscalité applicable et la garantie des privilèges diplomatiques. La dernière catégorie, à savoir les conditions de vie, a regroupé des aspects comme le coût de la vie, les équipements médicaux, la présence d'écoles internationales, les possibilités d'emploi des conjoints, le logement, la disponibilité de biens de consommation, la fonctionnalité des services de distribution, les loisirs, le climat et la géographie.



15. Il a par ailleurs été estimé que chaque bureau régional devrait couvrir en moyenne 12 bureaux de pays. Cela signifie que même si une région comme l'Afrique de l'Ouest devait présenter un moindre volume moyen de ressources à superviser en regard de régions comme l'Asie, la complexité du portefeuille n'en équilibrerait pas moins la situation, vu le nombre relativement élevé de pays comptant parmi les moins avancés et de programmes de développement exécutés avec des ressources peu abondantes.
16. Après une analyse attentive, le Directeur exécutif a décidé de l'implantation de chacun des sept bureaux régionaux, et des pays qu'ils couvriraient (voir en annexe l'organigramme du Département des opérations à l'issue de la décentralisation — situation en septembre 2001).
17. Les Gouvernements du Cameroun et du Sénégal se sont engagés dès le départ à mettre gratuitement des locaux à disposition pour les bureaux régionaux du PAM, à Yaoundé et à Dakar, respectivement; les gouvernements de la Thaïlande et de l'Ouganda, pour leur part, sont convenus de prendre en charge une partie du loyer des bureaux à Bangkok et à Kampala. Naturellement, le bureau régional pour l'Europe orientale à Rome jouit des avantages de l'accord de siège conclu entre le PAM et le Gouvernement italien, lequel prend à sa charge tous les coûts relatifs au siège. On peut donc espérer que tous les gouvernements hôtes pourront eux aussi mettre à la disposition du PAM tous les locaux nécessaires aux bureaux régionaux, à titre de contribution du gouvernement au Programme.

Gestion du projet de décentralisation

18. Comme il a été dit, en décembre 2000, le Directeur adjoint des opérations a été chargé d'exercer les fonctions de Responsable du projet de décentralisation. Sous l'autorité du Sous-Directeur exécutif/Directeur des opérations, son principal rôle a été de superviser le changement ambitieux consistant à mettre en œuvre la “dernière phase de la décentralisation”, à savoir le transfert des bureaux régionaux pour l'Afrique et pour l'Asie de Rome vers le terrain. Il a été secondé par le personnel du bureau du Sous-Directeur exécutif ainsi que par divers consultants, aux services desquels il a de temps à autres été fait appel pour traiter de questions spécifiques.
19. Dès sa nomination, le Responsable du projet de décentralisation a établi une liste complète des éléments que le PAM devrait régler pour que cette dernière phase de la décentralisation soit couronnée de succès. Trois composantes principales exigeant une attention particulière ont été identifiées: i) officialisation des rapports du PAM avec les gouvernements hôtes des nouveaux bureaux régionaux au moyen d'accords spécifiques; ii) maîtrise de la complexité et des incidences des questions de personnel; et iii) mise en place de l'infrastructure nécessaire aux nouveaux bureaux régionaux.

Accords avec les gouvernements des pays hôtes

20. En décembre 2000, le Responsable du projet de décentralisation a fait appel aux services d'un consultant pour élaborer un accord-type que le PAM pourrait négocier et signer avec les gouvernements qui accueilleraient les différents bureaux régionaux. Le processus qui a conduit au texte final a notamment porté à examiner les différents accords régionaux et de pays conclu par d'autres organismes des Nations Unies, ainsi qu'à communiquer avec les bureaux juridiques de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et d'autres organisations.
21. L'un des aspects importants auquel il a été veillé est celui de la situation de double représentation du PAM dans le pays hôte, à savoir que, conformément à ce qui est le cas pour d'autres organismes des Nations Unies, le PAM demanderait que les autorités du pays



hôte accréditent le Directeur de pays en qualité de représentant du PAM, et reconnaissent en la personne du Directeur régional le représentant de sa région, et accordent donc aux deux représentants et à leurs personnels respectifs les privilèges et immunités habituels.

22. Le PAM négocie actuellement les accords régionaux avec les gouvernements des différents pays hôtes, et compte les achever prochainement. Dans l'intervalle, les rapports entre les pays hôte et le PAM sont gouvernés par les lettres d'intention qui ont été échangées.

Résolution des questions complexes de personnel

23. Le Responsable du projet de décentralisation s'est assuré les services d'un consultant à plein temps pendant environ quatre mois pour résoudre les questions complexes et délicates de ressources humaines. Le mandat de ce consultant prévoyait qu'il assure la liaison avec les directeurs et le personnel des bureaux de région existants, sur le terrain et à Rome (qui seraient dispersés ou progressivement fermés), en vue: i) d'entendre leurs préoccupations; ii) de leur communiquer les faits en toute transparence; et iii) de faciliter la transition en les aidant à identifier les possibilités de redéploiement dans la nouvelle structure. Ce consultant a aussi traité de questions concernant le redéploiement de personnels, à la cessation de services de fonctionnaires locaux et nationaux, aux pensions, à la mobilité des personnels des services généraux et aux activités de liaison avec d'autres organismes des Nations Unies et avec les associations du personnel.
24. L'un des principaux produits de ce travail a été l'établissement de l'organigramme de chacun des bureaux régionaux. Il a été convenu avec toutes les parties prenantes que chaque bureau régional serait doté, en moyenne, d'un noyau de 16 fonctionnaires recrutés au plan international, y compris un directeur régional et un directeur régional adjoint, des conseillers de programme, et des fonctionnaires d'appui spécialistes de la logistique, de la gestion de la filière produits, des ressources humaines, des finances et de l'administration, de la passation de marchés, de l'information au public et des technologies de l'information et des communications.
25. Des prestations ont aussi été assurées pour parachever le processus massif de réaffectation du personnel du PAM à la mi-2001, le transfert de plus de 300 membres du personnel étant à opérer. Il importe de noter que dans la préparation du budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) pour l'exercice 2002-2003, le Département des opérations a respecté l'instruction expresse du Directeur exécutif de faire en sorte qu'il n'y ait aucun accroissement de l'effectif global au titre de cette phase finale de la décentralisation. Au total, 31 membres de la catégorie du cadre organique recrutés au plan international jusque là en poste à Rome ont été réaffectés sur le terrain dans le cadre de cette phase finale de la décentralisation. La plupart des membres du personnel de la catégorie des services généraux ont été réaffectés à différentes divisions ou bureaux de liaison du siège, tandis que deux agents des deux bureaux à Rome étaient affectés sur le terrain. Les bureaux de liaison avec tous les bureaux extérieurs sont basés au siège, à Rome. Ces bureaux assureront l'appui voulu aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays correspondants.

Infrastructure des bureaux régionaux à mettre en place avant la date limite du 1er septembre 2001

26. Une fois la décision d'implantation de chacun des bureaux régionaux arrêtée vers la fin avril 2001, le PAM a agi rapidement pour faire en sorte que les bureaux soient opérationnels au plus tard le 1er septembre 2001, date qui coïncidait avec le cycle semestriel de réaffectation du personnel du PAM. Le Bureau régional pour l'Europe



orientale était en service à Rome le 15 juillet, et le Bureau régional pour l'Asie est devenu opérationnel à Bangkok le 1er août.

27. Le Responsable du projet de décentralisation a par ailleurs supervisé les travaux d'aménagement très divers nécessaires pour adapter les locaux aux besoins des différents bureaux régionaux. Ces activités sont allées de la prospection du marché immobilier local pour trouver des locaux disponibles à la remise en état de locaux existants et à l'étude d'investissements importants dans la construction de nouveaux bâtiments. Ces activités ont aussi porté sur la connectivité (y compris l'accès au système d'information WINGS du PAM), l'ETnet, les systèmes de vidéoconférence, les services de distribution et d'entretien, le matériel et l'ameublement de bureau, l'amélioration des systèmes de sécurité, et l'obtention des fonds nécessaires pour faire face aux coûts de démarrage sans attendre les affectations budgétaires au titre du budget AAP pour 2002-2003. Conformément aux priorités stratégiques pour 2001, le Directeur exécutif a approuvé un budget d'environ 4 millions de dollars (provenant du budget AAP révisé pour l'exercice biennal 2000-2001) pour mener à bien cette initiative.

PERSPECTIVES ET ENJEUX DE LA DECENTRALISATION

28. Les ateliers sur la décentralisation que les bureaux régionaux pour l'Afrique et pour l'Asie avaient tenus plus tôt en 2001, suivis de la retraite de réflexion sur la décentralisation du Département des opérations, ont permis d'identifier les principales questions auxquelles le PAM devrait prêter une attention particulière au fur et à mesure qu'il continuerait de pousser plus avant sa restructuration. Ces ateliers témoignent du fait que la décentralisation et le changement doivent être un processus continu dans une organisation dynamique et évoluant rapidement comme le PAM.
29. L'on savait que la décentralisation affecterait toutes les divisions du PAM, et l'on savait aussi que le Département des opérations serait le plus directement touché. C'est pourquoi dès le début d'octobre 1999, le PAM a fait appel à un consultant pour identifier les principaux obstacles à la mise en œuvre efficace de la décentralisation, en se concentrant en particulier sur le Département des opérations. Ce travail a été mené en procédant à la recherche systématique d'informations et à l'analyse des problèmes se rapportant à la décentralisation, à Rome et dans certains bureaux de terrain. À la mi-2000, ce travail d'examen a abouti à la réalisation du document intitulé "*Making Decentralization Work*" ("*Faire fonctionner la décentralisation*").
30. Il y était constaté que même si de grands progrès avaient été accomplis dans bien des domaines, plusieurs des changements déterminants nécessaires pour soutenir une structure décentralisée restaient inachevés. Les principales questions identifiées comme restant en suspens et donc débattues lors de la retraite sur la décentralisation du Département des opérations et lors des ateliers sur la décentralisation organisés par les différents bureaux, et évoquées dans le rapport, étaient notamment les suivantes:
- a) **Une véritable décentralisation doit s'accompagner de la délégation d'un surcroît de pouvoirs de décision et d'autorité aux directeurs présents sur le terrain**, en particulier au niveau des bureaux de pays. Il pourrait être nécessaire de se garder d'un durcissement malencontreux des contrôles exercés depuis Rome ou depuis les bureaux régionaux décentralisés en réaction à ce processus. Pour répondre au besoin d'une définition plus précise de la chaîne de décision au sein du Département des opérations —à savoir les attributions et les responsabilités des directeurs régionaux, des chefs de région et des directeurs de pays— le Sous-Directeur exécutif a émis en octobre 2000



une directive traitant spécifiquement de cette question. Celle-ci sera mise à jour et publiée à nouveau d'ici à la fin de 2001, en tant que directive du Directeur exécutif, et elle énoncera les fonctions, les responsabilités et les relations entre le Département des opérations et les autres divisions.

- b) **Les systèmes d'information institutionnels du PAM doivent être entièrement opérationnels, en particulier en ce qui concerne leur lancement sur le terrain.** Depuis que cette recommandation a été formulée, le PAM a approuvé les stratégies de mise en service du système WINGS et de prise en charge des opérations par celui-ci, y compris un plan d'application immédiate du système dans tous les bureaux régionaux puis rapidement après dans les principaux bureaux de pays (ceux qui gèrent les volumes les plus élevés d'activités du PAM). Il pourrait être nécessaire d'examiner plus avant les délégations de pouvoirs et les niveaux de décision revenant au personnel de terrain à mesure que l'introduction du système WINGS s'étendra sur le terrain, vers la fin de 2001 et plus avant en 2002. Par exemple, le PAM examine la possibilité de relever le plafond des autorisations d'engagement au-delà de la limite actuelle de 200 000 dollars pour permettre aux directeurs de pays d'approuver localement des opérations d'urgence et intervenir ainsi rapidement.
- c) **Il importe d'identifier les services techniques normatifs qui doivent conserver un profil institutionnel** et qui ne peuvent pas être complètement décentralisés (par exemple l'évaluation de l'état nutritionnel et des besoins alimentaires) de sorte que le PAM ne disperse pas trop ses activités normatives. Par exemple, le défi que devront relever les divisions d'appui basées à Rome, comme celles des ressources humaines et des finances, sera d'éviter de faire double emploi avec des fonctions qui auront été transférées aux bureaux extérieurs. Dans le domaine du transport et de la logistique, les transports maritime et aérien resteront centralisés pour des raisons de gestion de la sûreté et de coût, et parce que ces deux secteurs ont affaire au marché mondial du courtage.
- d) **Le PAM doit être vigilant pour que la décentralisation vers le terrain de six bureaux régionaux n'ait pas pour effet la constitution de six PAM miniatures.** Au contraire, chacun des bureaux régionaux devra fonctionner de concert avec les autres pour réaliser les objectifs du PAM en suivant une approche unifiée et cohérente.
- e) **La définition précise des attributions et des responsabilités du siège et des bureaux extérieurs et de leurs relations, dans les situations d'urgence nouvelles et de haute visibilité, en particulier à leur apparition,** reste un défi important pour le PAM. Ce point sera tout particulièrement mis en évidence quand le PAM étudiera des protocoles d'activation des secours dans une structure décentralisée.
- f) **Un accord doit être conclu sur les attributions officielles des bureaux régionaux dans le contexte de la planification d'urgence** vis-à-vis des pays appartenant à leur aire géographique mais dans lesquels le PAM n'est actuellement pas présent.
- g) **Avec le détachement sur le terrain en 2001 de six fonctionnaires spécialistes de la logistique de la Division des transports basée à Rome,** les bureaux régionaux exerceront davantage de responsabilités dans la gestion des fonds affectés au transport terrestre, à l'entreposage et à la manutention (TTEM), dans les examens bisannuels du TTEM et la passation des contrats de transport.
- h) **Il est urgent de mettre à jour, d'entretenir et surtout de coordonner les liaisons entre les outils normatifs et directives du PAM, devenus nombreux,** ainsi que de mettre au point de nouvelles directives dans des domaines où il en manque, comme l'évaluation des besoins alimentaires et la planification d'urgence. Dans le même



temps, toutefois, il faudra veiller à ne pas submerger les directeurs de terrain sous trop de textes normatifs.

- i) **Le Département des opérations doit élaborer et adopter un système officiel de rapports de gestion courante.** Le Département propose d'aborder cette question dans le cadre de son plan visant à réviser son système de rapports opérationnels à compter de 2001, et dans le contexte global de l'engagement du PAM à pratiquer une gestion axée sur les résultats.
- j) **Des efforts plus énergiques sont nécessaires pour améliorer les compétences du personnel de terrain, en particulier dans les domaines de la conception, de l'élaboration et de la formulation des programmes.** Cette recommandation a été partiellement mise en oeuvre grâce aux actions renforcées de formation du personnel de terrain du PAM organisées dans les différents domaines que sont "Favoriser le développement", "Réagir aux urgences" et "Evaluer les besoins d'urgence".
- k) **Le rôle important des conseillers régionaux de programme doit être davantage mis en exergue.** Il a été largement admis qu'une des fonctions essentielles dans les bureaux régionaux décentralisés serait celle du conseiller régional de programme. Ainsi, plutôt que d'être simplement pourvus par des généralistes, ces postes, dans toute la mesure possible, devraient être attribués à des administrateurs capables d'apporter une vraie valeur ajoutée au plan technique et un appui aux programmes des bureaux de pays dans des domaines spécialisés comme la nutrition, la parité hommes-femmes, l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV), le suivi et l'évaluation, l'alimentation scolaire, la planification d'urgence et l'évaluation des besoins.
- l) **Le PAM devra instituer un système simple et rationnel d'échange d'informations avec le terrain** afin de suivre en continu les problèmes courants ou imminents qui peuvent rendre nécessaire une intervention du siège.
- m) **Le PAM devra investir sérieusement dans la constitution d'une mémoire institutionnelle efficace, indispensable à une organisation où les connaissances évoluent en permanence.** C'est peut-être là l'aspect que beaucoup d'organismes décentralisés ont le plus de mal à maîtriser. S'y ajoute la nécessité d'un examen approfondi du système de gestion des archives institutionnelles du PAM, principalement dans le cadre d'une structure de terrain décentralisée et éloignée.
- n) **Le PAM devra s'assurer que l'isolement physique de ses directeurs, dispersés dans le monde, n'aura pas pour effet la perte totale d'échanges directs.** Toutes les décisions ne peuvent être prises par échange de rapports, de courriers électroniques, ou même par téléconférence. Des rencontres régulières doivent donc être programmées: réunions, ateliers et retraites consolident la collégialité et l'esprit d'équipe.
- o) **La nouvelle structure du PAM peut offrir des occasions nouvelles d'étudier des collaborations avec les donateurs,** dont certains ont aussi des structures décisionnelles décentralisées. Il peut également y avoir des effets positifs sur les rapports du PAM avec les organisations internationales basées dans la région, en particulier dans le domaine de la préparation aux catastrophes. Dans le même temps, le PAM doit maintenir ses rapports directs avec les donateurs et les membres du Conseil d'administration à partir du siège, à Rome.
- p) **La gestion du changement, dans toute organisation dynamique comme le PAM, n'aura jamais de fin.** Par exemple l'implantation des bureaux régionaux et le groupe des pays qui en dépendent peuvent devoir être modifiés à mesure que les réalités opérationnelles et politiques et les conditions de sécurité évoluent.



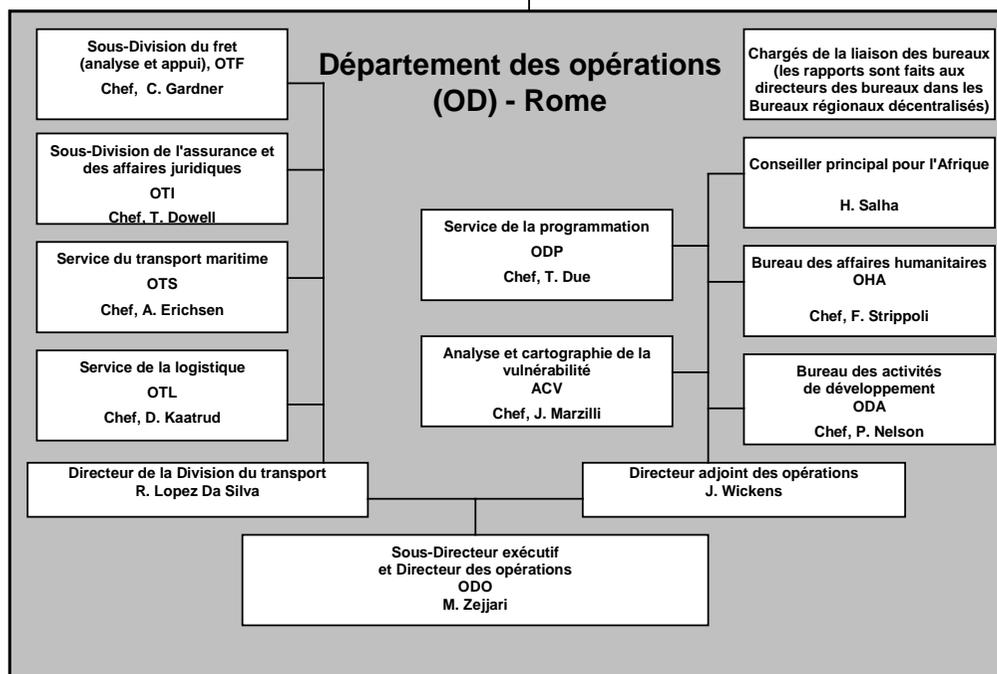
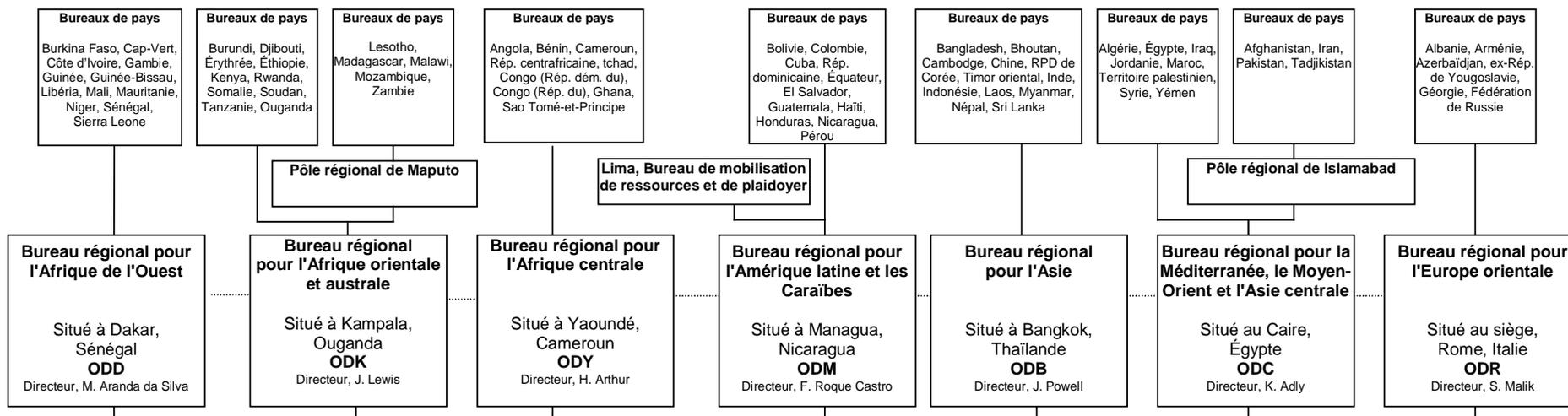
- q) **Il est nécessaire de développer les compétences en matière d'établissement des budgets des projets et de gestion financière sur le terrain, et de clarifier les repères et les normes budgétaires applicables par les bureaux de pays.** C'est à cet effet que le Département des opérations a lancé en 2001 la première version d'un "Recueil de directives opérationnelles", qui regroupe des directives visant la planification de budgets de projets, des formulaires types mis à jour et un index de référence rapide, s'adressant principalement au personnel de terrain. Ce pas en avant décisif donnera une base solide à l'action qui devra continuer d'être menée dans ce domaine.

MESURES A PRENDRE DANS L'IMMEDIAT

31. **Une directive du Directeur exécutif sera publiée fin 2001** pour mettre à jour les nouvelles attributions et responsabilités des bureaux régionaux, des pôles régionaux, des bureaux de pays et des divisions basées à Rome du Département des opérations, et pour définir les structures de liaison avec les divisions ne dépendant pas du Département.
32. **Il importera alors de consolider cette nouvelle structure jusqu'à une date avancée en 2002** et de lui permettre de faire ses preuves. Des enseignements seront tirés de l'expérience, de sorte que l'information obtenue en retour permette de maintenir l'initiative sur la voie du succès.
33. **Le processus de décentralisation devra continuer de s'inscrire dans la perspective plus large de l'initiative de restructuration du PAM**, dont le Programme prévoit d'évaluer certaines composantes à compter de 2002, pour continuer d'en tirer des enseignements pour l'avenir.



**ORGANIGRAMME DU DÉPARTEMENT DES OPÉRATIONS APRÈS DÉCENTRALISATION COMPLÈTE
SEPTEMBRE 2001**



ANNEXE