

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 20-24 octobre 2003

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Point 4 de l'ordre du
jour

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/2003/4-B

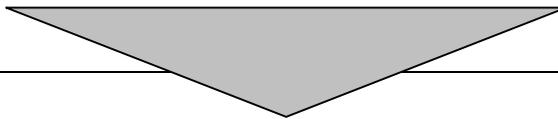
9 septembre 2003

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'EXAMEN DE 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, Bureau de l'évaluation (OEDE): M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252

Chargée de l'évaluation, OEDE: Mme P. Hougesen tél.: 066513-2033

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

La décentralisation visait essentiellement à rapprocher les décideurs et les fonctionnaires des bénéficiaires, à renforcer les bureaux de pays et à accroître le rôle normatif du siège. Six ans après la mise en oeuvre de cette initiative, les directeurs de pays sont responsables de la gestion des activités opérationnelles au niveau local, avec de nouveaux pouvoirs quant à la conception et l'approbation des programmes, aux achats, au transport et à la gestion des ressources humaines et financières. Le nombre des hauts fonctionnaires sur le terrain a plus que doublé. Six bureaux régionaux qui étaient basés au siège à Rome ont été décentralisés, et fournissent un appui et des orientations aux bureaux de pays. Le siège a amélioré ses indications normatives, lesquelles sont accessibles sur l'Intranet. Une gestion axée sur les résultats a été mise en place en vue d'améliorer l'évaluation des résultats de l'Organisation et des programmes. Les ressources mobilisées au niveau local ont augmenté; de nouveaux partenariats ont été noués avec des organisations non gouvernementales et d'autres institutions des Nations Unies. On développe la formation à la gestion en vue d'appuyer la nouvelle structure; de nouveaux coordonnateurs des effectifs participeront à l'élaboration des stratégies en matière de gestion des ressources humaines à l'échelle mondiale.

Des progrès substantiels ont été accomplis dans la voie de la décentralisation, mais ils sont ralentis en raison des incertitudes rencontrées au niveau des fonctions et des capacités des bureaux régionaux, ainsi que des retards concernant la liaison des bureaux de pays avec l'extérieur, de l'inégalité de leurs capacités et de l'absence d'un centre de coordination assurant en permanence l'évolution et l'amélioration des procédures au niveau de l'Organisation.

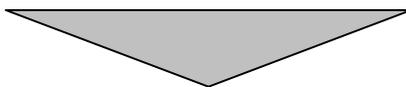
Les coûts relatifs au siège et aux effectifs ont diminué. Bien que les coûts aient augmenté par rapport à 1996–1997, la décentralisation n'a pas eu d'effet sur les effectifs et les dépenses n'ont pas dépassé les limites des budgets approuvés. Les charges de travail ont considérablement augmenté au cours de la période examinée.

Plusieurs défis restent à relever, à savoir:

- adapter les fonctions et les responsabilités des bureaux régionaux et les doter d'effectifs suffisants;
- développer une compréhension partagée et un engagement renouvelé dans la voie de la décentralisation, et planifier la progression vers ses objectifs;
- définir les responsabilités au siège en ce qui concerne la coordination et le suivi des améliorations au niveau de l'Organisation, notamment à l'échelle interdépartementale;
- veiller à ce que les indications normatives émanant du siège et des bureaux régionaux soient cohérentes, exprimées et présentées clairement, et diffusées de manière appropriée afin de surcharger le moins possible les bureaux de pays; et
- créer un programme d'avancement professionnel à l'intention des directeurs de pays, afin de veiller à ce qu'ils soient en mesure d'assumer de nouvelles responsabilités et de nouveaux pouvoirs.



Projet de décision*



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le présent examen de l'initiative de décentralisation (WFP/EB.3/2003/4-B) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici, ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2003/INF/6). Le Conseil encourage à donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



OBJECTIFS ET MÉTHODES DE L'EXAMEN

1. Depuis 1997, le PAM a pris un ensemble d'initiatives en vue de décentraliser la prise de décisions et l'appui opérationnel, notamment en ce qui concerne la délégation des pouvoirs aux responsables de terrain, la décentralisation des structures régionales et la réorientation des fonctions du siège. En octobre 2001, le Conseil d'administration a demandé l'établissement d'un Examen de la décentralisation (y compris les questions d'efficacité économique et l'impact sur la programmation)¹. Toutefois, afin d'évaluer l'impact sur la programmation, il faut mettre au point un système de référence et un ensemble d'indicateurs de la qualité des programmes. Comme il s'agit d'un processus en cours, sous l'autorité du Bureau de l'évaluation des résultats et des rapports (OEDP), qui vient d'être créé, cet examen porte uniquement sur les progrès réalisés dans la voie de la décentralisation et sur les coûts qu'elle implique; il a été effectué en mai et juin 2003 par une équipe de consultants indépendants². Les objectifs étaient les suivants:
 - analyser l'évolution des coûts dans la structure décentralisée;
 - passer en revue les progrès accomplis par rapport aux objectifs initiaux de décentralisation;
 - passer en revue les mécanismes d'appui à la décentralisation, tels que les systèmes d'information, la formation et les directives; et
 - tirer les enseignements nécessaires et identifier les meilleures pratiques utiles à ce processus.
2. Des documents ont été examinés, et des fonctionnaires au siège ont été interrogés ainsi que les directeurs régionaux qui ont participé à une réunion de quatre jours, à Rome à l'occasion de la session annuelle de 2003 du Conseil d'administration, en vue d'examiner les questions et les pratiques liées à la décentralisation. Plus de 30 directeurs de bureaux de pays de toutes les régions du monde ont été interrogés, en personne ou par téléphone. Les consultants se sont rendus dans les bureaux régionaux du Caire (ODC), de Kampala (ODK) et de Dakar (ODD), et dans les bureaux de pays au Sénégal, en Côte d'Ivoire, en Éthiopie et en Ouganda.

OBJECTIFS ET STRATÉGIES DE DÉCENTRALISATION

3. La décentralisation était un élément-clé d'un programme de changement institutionnel lancé par l'ancien Directeur exécutif. Ce programme avait pour priorité à court terme le renforcement des bureaux de pays; il était envisagé à long terme de fonder la politique du PAM sur une réflexion stratégique et une analyse axées sur le terrain, avec des fonctionnaires polyvalents, pouvant se déplacer rapidement pour travailler en fonction des exigences. La décentralisation reposait sur une présence accrue de hauts fonctionnaires et de décideurs sur le terrain, proches des bénéficiaires³. Le siège devrait déléguer

¹ Programme de travail du Conseil d'administration pour l'exercice biennal 2003–2004.

² Le rapport technique complet est disponible auprès du Bureau de l'évaluation, en anglais seulement.

³ Les objectifs de décentralisation de l'ancien Directeur exécutif sont exposés dans deux documents: "*Preparing WFP for the Future: An Organization to Meet our Mandate*" (juillet 1996) et "Mise en œuvre de la restructuration" (février 1997).



progressivement ses pouvoirs au terrain, auquel il fournirait son appui. La décentralisation permettrait d'atteindre les objectifs de l'Organisation en matière de mobilisation des ressources et de plaidoyer.

4. Les stratégies adoptées reposaient sur la délégation des pouvoirs et des responsabilités, la création de structures régionales chargées de fournir des orientations et un appui aux bureaux de pays, le transfert de hauts fonctionnaires et de spécialistes dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux, ainsi que la création de systèmes et de mécanismes de soutien.
5. En 1997, de nouveaux pouvoirs ont été confiés aux bureaux de terrain. Sept bureaux régionaux, appelés pôles régionaux, ont été créés afin de prêter assistance aux bureaux de pays pour la programmation des ressources financières, logistiques et humaines⁴. Les effectifs des bureaux régionaux basés au siège ont été progressivement réduits; les postes d'administrateur de projets ont été transférés sur le terrain sous forme de postes de chargé de programmes et de conseiller. En 1998, deux bureaux régionaux ont été transférés du siège au Caire et à Managua à titre expérimental. En 2001, quatre bureaux régionaux ont été transférés à Bangkok, Dakar, Kampala, et Yaoundé pour remplacer la plupart des pôles régionaux et reprendre leurs fonctions⁵. Les fonctionnaires au siège chargés de la programmation, de la logistique, des finances, des affaires publiques, des ressources humaines et des achats ont été réaffectés dans les bureaux régionaux pour apporter un appui plus direct aux bureaux de terrain.
6. Au siège, les politiques, les manuels et les procédures opérationnelles ont été mis à jour et diffusés sur l'Intranet. Le Département des opérations (OD) ainsi que d'autres départements ont été restructurés pour appuyer le processus de décentralisation. Les fonctions d'audit, d'inspection et d'évaluation ont été restructurées en vue d'améliorer le suivi des activités de terrain dans le cadre d'une prise de décisions décentralisée.

ANALYSE DES COÛTS DE LA DÉCENTRALISATION

7. Cet examen visait à analyser l'évolution des coûts et des économies, à l'aide de données concernant par exemple le nombre de postes créés sur le terrain et supprimés au siège, les dépenses d'administration des bureaux régionaux et le coût global de la décentralisation. L'examen porte sur les quatre exercices biennaux allant de 1996–1997 à 2002–2003. Les consultants avaient pour mission de relever les coûts liés au personnel, aux déplacements et aux communications —à l'aide des données des services administratifs et d'appui aux programmes (AAP)— pour les quatre exercices biennaux, et de comparer les crédits alloués au sein de l'ancienne structure centralisée en 1996–1997 avec ceux attribués dans le cadre de la structure décentralisée.

⁴ Des pôles régionaux ont été créés à l'origine à Abidjan, Islamabad, Kampala, Maputo, Nairobi et Sarajevo. Entre 1997 et 2001 de nouveaux pôles régionaux ont été créés à Addis-Abeba, Bangkok, Lima, New Delhi, Managua, Ouagadougou, Pristina et Yaoundé.

⁵ Le Bureau régional pour l'Europe orientale est resté à Rome. En 2002, le Bureau régional de Yaoundé est devenu un pôle régional sous l'autorité de l'ODD à Dakar. Le Bureau régional de Managua a été transféré à Panama City en 2003.



8. Faute de temps, une analyse détaillée des dépenses liées à la décentralisation n'a pu être réalisée; elle aurait été difficile en raison du passage des anciennes méthodes de comptabilité au nouveau système. Le PAM a donc fourni des données budgétaires en fonction du budget AAP approuvé à l'origine pour 1996–1997, ce qui permet d'obtenir une image réaliste de l'impact de la décentralisation sur les coûts et les effectifs au niveau du OD, des bureaux régionaux et des pôles régionaux sur une période de huit ans. Bien que les données budgétaires présentent des limitations inhérentes, celles qui figurent dans les tableaux, qui ont été ajustées lors de l'établissement de nouveaux budgets pour l'exercice biennal, montrent clairement un déplacement des coûts et des effectifs du siège vers le terrain à mesure de la mise en oeuvre de la décentralisation. Il n'a pas été possible de séparer clairement les données relatives aux coûts des déplacements et des communications pour les analyser.
9. Il convient de noter que les coûts d'appui du PAM sont financés à partir de deux sources: les coûts d'appui indirects (CAI), qui financent le budget AAP, et les coûts d'appui directs (CAD). En essayant d'isoler les coûts liés à la décentralisation avant d'entamer l'analyse, les consultants ont noté que les décisions en matière de décentralisation n'avaient qu'une influence minimale sur les CAD (qui habituellement servent à financer les coûts variables au niveau des bureaux de pays). La plupart des coûts liés à la décentralisation ont été répercutés dans trois catégories du budget AAP, à savoir: l'OD, bureaux régionaux et pôles régionaux. L'analyse actuelle des coûts de la décentralisation repose sur les données obtenues en comparant ces catégories de coûts au cours de la période en question et les déplacements des fonctionnaires du siège vers le terrain.

Évolution de la structure de terrain

10. À partir de 1997, le PAM a créé un certain nombre de pôles régionaux en commençant à décentraliser ses bureaux régionaux en plusieurs étapes, à savoir:
 - 1998–1999: 13 pôles régionaux ont été créés; 2 bureaux régionaux ont été transférés au Caire et à Managua.
 - 2000–2001: 4 bureaux régionaux basés au siège à Rome ont été transférés sur le terrain; 10 pôles régionaux ont été fermés.
 - 2002–2003: 3 pôles régionaux restants ont été fermés; des postes de la classe D-2 ont été créés pour superviser chaque bureau régional décentralisé.
11. Le tableau 1 montre que les dépenses de personnel et autres pour ces catégories pendant la période en question ont augmenté de 20,3 millions de dollars E.-U., soit 49 pour cent, à raison d'environ 10 millions de dollars par an. La nette diminution des coûts relatifs au siège, à savoir 23,1 millions de dollars, soit 55 pour cent, a été compensée par les coûts plus élevés de création et de mise en oeuvre des structures régionales. La plupart des changements ont été observés pendant l'exercice 1998–1999, avec la création de 13 pôles régionaux et le transfert de deux bureaux régionaux au Caire et à Managua à titre expérimental.



TABLEAU 1: ÉVOLUTION DES COÛTS TOTAUX: DÉPENSES DE PERSONNEL ET AUTRES AU TITRE DU BUDGET AAP (en milliers de dollars)

	1996–1997	1998–1999	2000–2001	2002–2003	évolution en %
Siège					
OD	26 085	21 224	23 823	18 692	
Bureaux régionaux	15 723	11 307	6 004	–	
Total partiel	41 808	32 531	29 827	18 692	- 55
Terrain					
Bureaux régionaux	–	5 042	40 874	38 486	
Pôles régionaux	–	17 226	1 626	4 918	
Total partiel	–	22 268	42 500	43 404	
Total	41 808	54 799	72 327	62 086	+49

12. Les coûts totaux ont encore augmenté au cours de l'exercice 2000–2001, lorsque quatre autres bureaux régionaux ont été décentralisés. Cette augmentation des coûts est largement imputable aux ressources supplémentaires au titre de la section 416 b) (soit 11,5 millions de dollars) mises à la disposition des bureaux et pôles régionaux pendant l'exercice; ces ressources font partie des 72,3 millions de dollars qui figurent au tableau 1. Le PAM a indiqué que 4 millions de dollars, sur les 11,5 millions, avaient servi à financer la phase de démarrage des bureaux régionaux restants, décentralisés à la fin de 2001. De 2002 à 2003, les bureaux régionaux en Afrique ont été reconfigurés pour tenir compte de: i) la création du Bureau régional pour l'Afrique australe (ODJ) à Johannesburg; ii) la conversion du bureau de Yaoundé en pôle régional; et iii) la fermeture du pôle régional de Maputo. Toutefois, les coûts de reconfiguration ne sont pas inclus dans l'analyse car le budget de l'exercice 2002–2003 n'a pas été ajusté pour tenir compte de ces changements.

Changements au niveau des effectifs

13. Le tableau 2 indique que les pourcentages de répartition des fonctionnaires entre le siège et le terrain ont changé au cours du processus de décentralisation, ce qui n'est pas surprenant. En 1996–1997, avant le démarrage de la décentralisation, l'OD comptait 202 postes de la catégorie des administrateurs et des services généraux. Les postes de l'OD financés par le budget AAP sont passés de 122 à 324 lors de la création de pôles régionaux et de la décentralisation des deux premiers bureaux régionaux en 1998–1999. Au cours des deux exercices biennaux suivants, les effectifs sont restés stables malgré la décentralisation de quatre autres bureaux régionaux⁶. Lorsque les pôles régionaux ont été graduellement supprimés, la plupart de leurs postes ont été transférés aux bureaux régionaux quand ceux-ci ont été décentralisés.

⁶ L'ancien Directeur exécutif avait insisté sur le maintien des effectifs globaux tandis que de nouvelles mesures de décentralisation étaient adoptées.



**TABLEAU 2: ÉVOLUTION DES EFFECTIFS FINANÇÉS AU TITRE DU BUDGET AAP:
AU SIÈGE ET SUR LE TERRAIN**

	1996–1997		1998–1999		2000–2001		2002–2003		Changements en %
	CO.*	S-G**	CO.	S-G	CO.	S-G	CO.	S-G	
Siège									
OD	53	59,5	47	68	47	72	48	69	
Bureaux régionaux	47	42,5	32	33	0	0	0	0	
Total partiel	100	102	79	101	47	72	48	69	-42
Terrain									
Bureaux régionaux	0	0	11	21	79	89	79	98	
Pôles régionaux	0	0	45	67	10	19	10	16	
Total partiel	0	0	56	88	89	108	89	114	
Total des postes	100	102	135	189	136	180	137	183	
Effectifs totaux	202		324		316		320		+58

* Fonctionnaires du cadre organique.

** Personnel de la catégorie des services généraux.

Évolution de la charge de travail

14. Bien que les coûts liés à la décentralisation aient augmenté depuis 1996–1997, la charge de travail exprimée en termes de roulement du personnel (dépenses totales) a nettement augmenté au cours de la même période. Le tableau 3 illustre la croissance des dépenses et du volume des produits alimentaires distribués depuis 1996–1997 jusqu'aux estimations pour 2002–2003: les dépenses du PAM ont augmenté de 62 pour cent et le volume des distributions alimentaires de 77 pour cent. Cette croissance semble raisonnable lorsque l'on compare les indicateurs de volume à une croissance des coûts AAP de 49 pour cent et à une augmentation des effectifs de 58 pour cent pour l'OD, les bureaux et les pôles régionaux au cours des quatre exercices biennaux. L'analyse n'a pas permis de distinguer la proportion des augmentations imputables à la charge de travail de celles dues à la décentralisation.

**TABLEAU 3: TOTAL DES DÉPENSES ET DES VOLUMES DES DISTRIBUTIONS,
1996–1997 À 2002–2003**

	1996–1997 chiffres réels	1998–1999 chiffres réels	2000–2001 chiffres réels	2002-2003 Estimation
Dépenses (millions de dollars)	2 671	2 918	3 190	4 404
Volume (millions de tonnes)	4,916	6,182	7,031	8,716

Changement au niveau de la composition du personnel de terrain

15. L'un des principaux objectifs de la décentralisation était de renforcer les compétences et le statut professionnel du personnel au sein d'une structure de terrain, avec des pouvoirs élargis et des hauts fonctionnaires affectés sur le terrain. Le tableau 4 indique les modifications apportées au niveau des postes, notamment le nombre de postes de la classe D-1 et D-2, qui a triplé. Cette augmentation est due en partie à la décentralisation, mais



L'Initiative de renforcement de la gestion approuvée par le Conseil d'administration en 2002–2003 explique le relèvement du niveau des postes sur le terrain. Il convient de garder à l'esprit que les données relatives au niveau des postes du cadre organique ne correspondent pas aux effectifs indiqués au tableau 2, lequel concerne uniquement les postes financés par le budget AAP; le tableau 4 comprend les postes du cadre organique financés au titre des CAD.

TABLEAU 4: POSTES DU CADRE ORGANIQUE PAR CLASSE (AGENTS DE TERRAIN UNIQUEMENT) FINANCÉS PAR LE BUDGET AAP ET LES CAD

Exercice biennal	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-2	P-1	Total
2002–2003	13	28	72	109	159	123	7	511
2000–2001	10	24	76	120	171	139	8	548
1998–1999	0	18	61	96	124	65	0	364
1996–1997	0	13	45	127	128	56	0	369

ÉVALUATION DES PROGRES ACCOMPLIS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS INITIAUX

16. On a établi un cadre analytique pour mieux évaluer les progrès accomplis par rapport aux objectifs initiaux de la décentralisation. On en trouvera ci-dessous une synthèse identifiant les indicateurs utilisés pour chaque objectif. Les objectifs et les indicateurs sont tirés essentiellement des documents exposant les initiatives prises en vue du changement en 1996–1997⁷.

Objectif	Indicateurs de progrès
1 Transfert au terrain des pouvoirs et de l'obligation redditionnelle	Délégation et application des pouvoirs Structures régionales à l'appui des bureaux de pays Plus de hauts fonctionnaires et de spécialistes sur le terrain à même d'assumer les nouvelles responsabilités Mécanismes permettant d'assurer la supervision et la transparence
2 Réorientation du rôle du siège, passant du contrôle au soutien	Fonctions adaptées aux nouveaux rôles Indications normatives adaptées aux nouvelles responsabilités
3 Accroissement des activités de plaidoyer et de mobilisation des ressources	Alliances nouées avec les organismes publics, les institutions des Nations Unies et les organisations non gouvernementales Accroissement des activités de mobilisation des ressources locales et de plaidoyer
4 Accroissement du partage de l'expérience	Plus de réunions régionales et de visites des bureaux régionaux par le siège et inversement Échange d'idées et de méthodes
5 Renforcement des mécanismes d'appui	Amélioration des technologies de l'information et de la communication Formation élargie à l'appui des nouveaux rôles Simplification des procédures

⁷ Idem.



Délégations des pouvoirs et de l'obligation redditionnelle

17. Depuis 1997, de nouveaux pouvoirs ont été délégués pour la conception et l'approbation des projets, la gestion financière, les ressources humaines, les achats, la gestion des stocks, le transport et l'acceptation des contributions. Le Sous-Directeur exécutif a été autorisé à approuver l'affectation aux projets de fonds initiaux d'un montant allant jusqu'à 3 millions de dollars. Les directeurs régionaux peuvent revoir les budgets à concurrence de 3 millions de dollars et sont chargés de présider les comités d'examen des programmes. Les directeurs de pays sont habilités à approuver les allocations de crédits et les achats connexes de produits alimentaires destinés aux opérations d'urgence, à concurrence de 200 000 dollars, prélevés sur le Compte d'intervention immédiate. Les directeurs de pays ont jugé particulièrement utile de se voir accorder le statut de représentant, autrefois dévolu au Programme des Nations Unies pour le développement, car cela a permis de mieux faire connaître le PAM et de renforcer son prestige.
18. Les directeurs de pays estiment que les nouveaux pouvoirs qui leur sont délégués dans le domaine financier sont modestes mais utiles, en particulier pour les petits bureaux. Les pouvoirs délégués en ce qui concerne le Compte d'intervention immédiate et les opérations d'urgence sont encore limités par rapport au coût moyen d'une opération d'urgence; on envisage actuellement de relever les montants à 500 000 dollars. Les directeurs de pays ont indiqué qu'ils devraient avoir plus de latitude pour gérer les ressources mobilisées sur place afin de montrer aux donateurs à quoi sert leur argent. Les directeurs régionaux ne sont pas actuellement en mesure de déléguer plus de pouvoirs dans le domaine financier, bien qu'à l'origine, les délégations de pouvoirs devaient être sélectives.
19. Outre les nouveaux pouvoirs délégués, la décentralisation a également reporté sur les bureaux de pays la responsabilité en matière de production et de traitement des documents, d'écritures budgétaires et financières, d'établissement de rapports, de projections concernant les distributions de produits alimentaires et de suivi des ressources. Certains directeurs de pays ont signalé que cela a fait peser des contraintes considérables et parfois excessives sur le personnel et les capacités, en particulier dans les petits bureaux.
20. La délégation des pouvoirs s'accompagne de l'obligation redditionnelle. Dans cette structure décentralisée, les directeurs de pays rendent compte de leurs décisions et de leurs actions par le biais des mécanismes suivants:
 - normes et procédures indiquées dans des instructions écrites ou intégrées dans des systèmes automatisés;
 - comités d'examen des programmes, qui donnent leur avis sur la qualité des descriptifs de projet;
 - système de gestion et d'évaluation des prestations professionnelles (MAP), qui permet aux superviseurs d'évaluer les résultats par rapport à des normes et des plans de travail annuel préétablis; et
 - suivi-évaluation interne, et audits et inspections dans les domaines financier et opérationnel, axés sur le respect des normes et procédures.
21. Les indications normatives ont été améliorées et sont disponibles sur WFPgo; les comités d'examen des programmes sont désormais présidés par les directeurs régionaux, qui supervisent les directeurs de pays; les fonctions de supervision au siège ont été réorganisées de manière à accroître les synergies. De nombreux directeurs de pays et



régionaux ont toutefois mis en doute le caractère opportun et la qualité du MAP, et ont laissé entendre qu'il existe au sein du PAM une résistance à ce processus⁸.

22. Les cadres devraient être responsables de la qualité des programmes. Le PAM n'a pas encore identifié d'indicateurs permettant de mesurer la qualité des programmes, mais la création de l'OEDP est un pas important en ce sens.

Rôle des bureaux régionaux décentralisés

23. Les bureaux régionaux ont été mis en place principalement pour appuyer les bureaux de pays, qui sont les services clés de l'Organisation sur le terrain. Le personnel de terrain a signalé que la proximité des bureaux a eu des résultats positifs:
- les bureaux régionaux ont une idée plus claire des activités et des capacités des bureaux de pays;
 - les visites des bureaux de pays sont plus fréquentes, notamment des petits bureaux;
 - les bureaux régionaux planifient et gèrent les opérations régionales;
 - la collaboration avec les partenaires régionaux et locaux s'est renforcée; et
 - les idées novatrices sont diffusées au sein des régions.
24. Le rôle, les responsabilités et les pouvoirs des directeurs régionaux doivent cependant être explicités. Il convient de trouver un équilibre entre la doctrine et la pensée stratégique de l'Organisation d'une part et le soutien concret destiné aux directeurs de pays. Certains doivent gérer des opérations régionales; tous disposent de spécialistes au niveau régional chargés d'administrer des domaines tels que les ressources humaines et les finances. Les pouvoirs financiers délégués aux directeurs régionaux ne sont guère plus importants que ceux des directeurs de pays, sauf pour ce qui est de la révision des budgets. Leur rôle pourrait être renforcé s'ils disposaient de pouvoirs en matière de finances, lesquels seraient délégués de manière sélective aux directeurs de pays.
25. Chaque bureau régional disposait au départ des mêmes ressources en personnel et devait couvrir une douzaine de pays. Les administrateurs et conseillers régionaux étaient censés fournir des conseils et un soutien aux bureaux de pays. Au moment de la rédaction du présent document, après deux ans de décentralisation, les spécialistes régionaux ont des rôles multiples et parfois ambigus: conseils et orientations, supervision et contrôle de la qualité, administration et soutien aux bureaux régionaux et traitement des transactions pour les bureaux de pays; cela est particulièrement valable pour les spécialistes des finances, des ressources humaines et des technologies de l'information et de la communication. Cette situation a amené à se demander si les bureaux régionaux disposent de suffisamment d'effectifs ayant les compétences nécessaires pour appuyer comme il se doit les bureaux de pays. Les configurations régionales ont changé: les directeurs régionaux ont une idée plus claire de leur rôle et les directeurs de pays perçoivent mieux les besoins. C'est le moment de réévaluer les rôles, les responsabilités et les méthodes de travail des bureaux régionaux afin d'adapter la dotation en effectifs et les capacités selon que de besoin. Il convient de garder à l'esprit qu'un bureau régional important, assurant une gamme complète de services, risque de limiter la souplesse dans le futur.

⁸ La Division des ressources humaines (HR) revoit actuellement l'évaluation du personnel.



Réorientation du rôle du siège

26. Pour renforcer la prise de décisions décentralisée, le siège devait non plus contrôler mais appuyer le terrain, en se concentrant sur les indications normatives, les normes, et les stratégies et priorités de l'Organisation.
27. Les changements les plus significatifs ont touchés l'OD, où des postes d'administrateur de projets au siège ont été remplacés par des postes de chargé de programmes ou de conseiller dans les bureaux régionaux et de pays. Au 31 janvier 2003, l'OD comptait 66 agents au siège, y compris le personnel chargé du transport et de la logistique, contre 110 en 1997. Des attachés de liaison ont été nommés en 2001 dans les bureaux régionaux. L'OD a été récemment restructuré et s'attache essentiellement à la préparation des programmes, à l'intervention d'urgence et à l'évaluation des besoins, ainsi qu'à la chaîne de livraison des produits alimentaires, y compris les achats. La Division des stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes, qui a été remaniée, a donc étoffé ses indications normatives et son rôle d'appui aux programmes au service du Plan stratégique du PAM. Des changements moins importants ont été apportés dans d'autres services au siège.
28. Des efforts considérables ont été faits pour améliorer les indications normatives, notamment en facilitant l'accès aux orientations, manuels, directives, circulaires et autres sources d'information sur l'Intranet. Le Manuel sur la conception des programmes et le Manuel sur l'intervention d'urgence, tous deux révisés, sont particulièrement utiles; HR a diffusé récemment un Manuel sur l'administration du personnel local. Le principal document fournissant des orientations sur les rôles et les pouvoirs délégués dans le contexte de la décentralisation est la directive OD/2000/004 datée du 10 novembre 2000: "Directives concernant la structure-type, la définition des unités, la répartition et l'attribution des fonctions, les exposés de fonctions, le déroulement du travail et la délégation de pouvoirs pour les bureaux OD". L'OD reconnaît qu'il est nécessaire d'actualiser les orientations à la lumière de l'expérience acquise en matière de décentralisation.
29. Le personnel de terrain a signalé qu'il existe plutôt trop de directives que pas assez, et demande que les orientations fournies par les divers départements au siège soient plus concertées. Il aimerait disposer de directives simples, rédigées clairement dans les principales langues de travail et sous un format facile à utiliser sur le terrain. Le PAM n'a actuellement pas de politique précise quant à la présentation et au style des indications normatives, et aucun contrôle n'est exercé au niveau central en ce qui concerne la cohérence et la facilité de lecture. La plupart des directives sont rédigées par des consultants, ce qui contribue au manque d'homogénéité du style. Le personnel de terrain était également préoccupé par le fait que les directives sont approuvées et mises en oeuvre trop rapidement, ce qui fait que le terrain n'est pas consulté comme il convient et que les bureaux de pays n'ont pas le temps de former le personnel et de s'adapter.

Participation du terrain à la mobilisation des ressources et aux activités de plaidoyer

30. Parallèlement à la décentralisation, le Directeur exécutif a invité les directeurs de pays et les chefs régionaux à accroître leurs efforts pour mobiliser des ressources sur place et renforcer les activités de plaidoyer afin d'améliorer les politiques de sécurité alimentaire nationales. La mobilisation des ressources était une fonction dévolue principalement au siège, mais il a été reconnu qu'il était nécessaire d'améliorer la visibilité du PAM et ses contacts au niveau local, du fait que certains donateurs décidaient toujours plus d'accorder un financement en fonction des informations fournies par leurs bureaux de terrain.



31. Le 31 janvier 2003, des chargés de l'information ont été nommés dans quatre bureaux régionaux et dans sept grands bureaux de pays, ce qui a considérablement accru la visibilité du PAM. Les directeurs de pays ont signalé que les contacts avec les représentants locaux des donateurs s'étaient accrus; le Département de la mobilisation de fonds et de la communication a signalé que les contributions confirmées ou négociées par les bureaux de pays sont passées de 2 millions de dollars en 1997 à 30 millions de dollars en 2003. Les directeurs de pays ont également signalé que leur incapacité à dépenser sur place les contributions locales et à suivre leur utilisation dissuade la collecte de fonds au niveau local. Le PAM passe actuellement en revue sa gestion des contributions et les procédures connexes. Un projet pilote en Iraq donne au directeur de pays plus de pouvoirs en matière de gestion du budget et des ressources
32. Un succès marquant concernant les activités de plaidoyer pour la sécurité alimentaire a été la publication d'un atlas de l'insécurité alimentaire dans l'Inde rurale (*The Food Insecurity Atlas of Rural India*), en collaboration avec la Fondation M.S. Swaminathan qui avait contribué à un document de planification du gouvernement, intitulé "A Hunger-Free India in 2007". Les activités de plaidoyer sont en règle générale utilisées de manière pratiquement interchangeable avec la mobilisation de ressources; toutefois, les objectifs sont assez différents. Il convient de donner des explications et de nouvelles orientations pour que les activités de plaidoyer aient l'impact souhaité.

Partage des connaissances à l'échelle régionale

33. Un objectif de la décentralisation était de partager plus largement les connaissances entre les bureaux de terrain dans chaque région afin d'en tirer des enseignements et des pratiques novatrices, de répondre aux questions communes et de tirer parti des savoirs. Pour cela, on organise des réunions régionales, des visites des bureaux régionaux dans les bureaux de pays et inversement, et on a mis en place des mécanismes de communication entre les directeurs de pays et leurs homologues. Le partage des connaissances se fait évidemment dans une large mesure par des voies informelles.
34. Il semble toutefois que ces connaissances soient désormais moins bien partagées entre les régions. Les directeurs régionaux ont signalé qu'ils n'avaient pas suffisamment de temps pour discuter des problèmes communs et trouver des solutions. Les réunions régionales annuelles concernant la logistique sont un exemple de partage des connaissances au sein de l'Organisation: les résultats et recommandations sont passés en revue au siège et incorporés dans le Manuel des transports.

Dotation en effectifs et capacités

35. Dans une structure décentralisée, les questions d'effectifs et de capacités sont amplifiées. Les nouveaux pouvoirs délégués et les nouvelles responsabilités, par exemple, ont accru l'efficacité des directeurs de pays expérimentés, ce qui fournit un modèle de compétences. Les directeurs de pays n'ont pas tous eu la même capacité à assumer les nouvelles responsabilités, ce qui a incité à demander l'établissement de plans de carrière plus clairs et la fourniture d'une formation mieux adaptée et plus précoce aux nouvelles recrues, associée à un système dans lequel elles sont épaulées par des collègues plus expérimentés. HR établit actuellement un nouveau programme de formation et d'avancement professionnel destiné aux cadres et aux directeurs de pays.
36. Les spécialistes des bureaux régionaux ne bénéficient plus de l'appui de leurs pairs, comme c'était le cas au siège. S'ils manquent d'expérience ou ne sont pas disponibles, les bureaux de pays se retrouvent sans soutien adéquat et risquent alors de se tourner vers le siège. Les spécialistes sont censés conseiller les directeurs de pays et assurer un contrôle de



la qualité, et il faut donc les recruter parmi le personnel le plus expérimenté et le plus qualifié du PAM. Ces postes devraient avoir un statut équivalent à celui des directeurs de pays et être perçus comme un aboutissement professionnel. Il s'agit-là de questions d'effectifs plutôt que de formation; les pratiques actuelles concernant les effectifs doivent être revues compte tenu du caractère spécifique des bureaux régionaux.

37. Le personnel de terrain s'est interrogé sur le bien-fondé de la croissance au siège alors que les pouvoirs et les responsabilités sont transférées sur le terrain; 37 postes financés par les CAD et le budget AAP ont été ajoutés au siège depuis 1998–1999⁹. Il s'est également inquiété du fait que le nombre de fonctionnaires au siège ayant accepté d'être réaffectés sur le terrain a diminué en 2003. Il est entendu que le Directeur exécutif a réduit les transferts de personnel en 2003 par souci d'économie. Le rapport complet donne des renseignements détaillés à ce sujet et au sujet d'autres questions de personnel, mais une analyse des effectifs pourrait être nécessaire pour évaluer l'impact de la décentralisation.
38. HR a créé récemment des postes de coordonnateur des effectifs pour chaque aspect important —programmes, logistique, finances et ressources humaines— afin d'élaborer des stratégies globales en coordonnant les besoins en effectifs, en contrôlant le niveau des effectifs et en assurant la mobilité nécessaire. Cela permettra peut-être de traiter certaines questions délicates, mais cette fonction devrait être suivie de près afin d'éviter que le soutien accordé par le siège ne se transforme en un contrôle centralisé.

Formation

39. L'objectif était de faire en sorte que tous les agents puissent assumer de nouvelles responsabilités et puissent se consacrer aux opérations d'urgence et de développement. En 1999, la Sous-Division de l'organisation des carrières (HRC) a publié un plan triennal prévoyant un développement de la formation, qui mettait l'accent sur la compréhension des changements au sein de l'Organisation, sur les qualités d'organisateur, sur l'élaboration de programmes et sur la gestion financière. Ce plan a été actualisé en 2000 pour inclure la décentralisation de la plupart des responsabilités concernant la coordination et l'organisation des activités de formation.
40. La formation à la gestion, qui relève toujours de l'Organisation, est en train d'être revue et devrait s'adresser au personnel du cadre organique de la classe P-2 et au-dessus, y compris aux fonctionnaires nationaux. La formation au Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) a été décentralisée; de nouveaux modules de formation ont été élaborés pour la gestion des situations d'urgence, la préparation de plans de secours et les orientations financières. Depuis 1997, HRC a mené au moins deux programmes de formation à la gestion chaque année, destinés au personnel du cadre organique; en 1997, elle a organisé des séminaires sur le rôle des dirigeants, destinés aux hauts fonctionnaires, y compris les directeurs de pays, mais ce programme a été suspendu. Les bureaux régionaux élaborent actuellement des plans de formation; en 2002, par exemple, l'ODD a assuré la formation de 800 fonctionnaires dans les domaines suivants: gestion des programmes, logistique et achats, finances et administration, ressources humaines, technologies de l'information et de la communication et WINGS.
41. Les responsables de terrain ont suggéré que la formation devrait être fonction de la demande et adaptée aux besoins identifiés par les cadres; il ne devrait pas s'agir d'un menu offert aux fonctionnaires intéressés. Il est inévitable, dans une certaine mesure, qu'il y ait conflit entre la formation dispensée pour répondre aux besoins actuels et la formation destinée à répondre aux exigences futures.

⁹ Budget du PAM, 2002–2003.



Système mondial et réseau d'information du PAM

42. WINGS a été lancé au début de 2001 et a coïncidé avec la décentralisation des bureaux régionaux. À l'époque de la rédaction du présent document, 15 bureaux de pays et 6 bureaux régionaux décentralisés sont entièrement reliés au système; 29 bureaux de pays devraient l'être d'ici la fin de 2003, ce qui laissera 27 bureaux à connecter. Même avec une bonne connexion, les bureaux de pays ont signalé que l'accès au système est parfois très lent; certains ont signalé des intervalles allant jusqu'à un an entre la formation du personnel à WINGS et le plein accès au système, ce qui a diminué les bienfaits de la formation. Une nouvelle formation à la gestion des projets et du budget est nécessaire.
43. Le manque de connectivité nuit également aux activités des bureaux régionaux. Si un grand nombre de bureaux de pays ne sont pas reliés à l'extérieur, comme c'est le cas en Afrique de l'Ouest où seulement 2 bureaux sur 19 sont connectés, le bureau régional devient un centre de traitement des ressources, qu'elles soient financières, liées aux programmes ou humaines, et s'occupe aussi des autres opérations administratives. Ces activités peuvent avoir la prééminence sur l'assistance technique et les conseils, et diminuent donc l'intérêt de la proximité.

Simplification des processus et des procédures

44. Dès le début de la décentralisation, on a insisté sur la simplification des processus et des procédures, afin d'accroître la souplesse et la transparence de l'Organisation¹⁰. Une certaine simplification a eu lieu aux stades préliminaires, mais les efforts les plus récents concernent l'établissement de systèmes automatisés. Une attention considérable a été consacrée à la mise à jour et à l'automatisation des indications normatives et autres manuels, mais on s'est concentré plus particulièrement sur les documents et leur distribution plutôt que sur leur simplification et leur facilité d'utilisation. Paradoxalement, le personnel de terrain a indiqué que certaines nouvelles procédures automatisées, telles que les approbations par voie électronique, étaient plus lourdes qu'avant.
45. À ce stade, les vues sont nuancées sur le point de savoir si la tenue des comités d'examen des programmes au niveau régional a simplifié le processus ou amélioré la qualité des documents. Un examen des méthodes de travail de ces comités est prévu à la fin de 2003.

DÉFIS ET POSSIBILITÉS

46. Malgré les progrès accomplis grâce à la décentralisation et aux avantages de celle-ci, plusieurs défis et obstacles potentiels se posent, qui sont exposés dans les paragraphes ci-après.
47. La décentralisation des bureaux régionaux a entraîné une certaine confusion et un chevauchement des attributions et des responsabilités entre les bureaux de pays et les bureaux régionaux, et dans une plus large mesure entre le siège et les bureaux régionaux.

¹⁰ "Preparing WFP for the Future: An Organization to Meet Our Mandate" (juillet 1996).



Recommandation 1

- ⇒ Déterminer le rôle le mieux approprié à chaque bureau régional en fonction de la variété régionale des programmes de pays et de la capacité des bureaux de pays.
- ⇒ Évaluer les effectifs des bureaux régionaux.
- ⇒ Confier de nouvelles attributions aux directeurs régionaux afin d'accroître ou de diminuer les pouvoirs délégués aux directeurs de pays

48. Il existe un manque de compréhension et d'engagements communs en ce qui concerne les objectifs de décentralisation. Sans engagement, de la part des hauts fonctionnaires notamment, le processus visant à améliorer la structure décentralisée risque de s'essouffler.

Recommandation 2

- ⇒ Élaborer un document confirmant l'engagement du Directeur exécutif dans la voie de la décentralisation, expliquant la notion d'organisation souple axée sur une politique de terrain, donnant du PAM une vision véritablement décentralisée et déterminant les mesures à prendre pour progresser, et le distribuer à l'ensemble des fonctionnaires.

49. Il n'existe pas au siège de personnel officiellement chargé de surveiller, d'accélérer et de coordonner la restructuration qui touche plusieurs départements.

Recommandation 3

- ⇒ Définir les responsabilités et les pouvoirs en matière de supervision et de contrôle des initiatives de changement, en toute logique au sein du Bureau du Directeur exécutif.

50. Alors que le siège publie un nombre plus élevé de directives et de normes à diffuser sur le terrain, les indications doivent avoir un style et un contenu homogènes, être rédigées clairement et bien présentées, et doivent être diffusées de manière appropriée afin de réduire au minimum la charge de travail des bureaux de pays.

Recommandation 4

- ⇒ Élaborer des politiques institutionnelles sous un format, un style et dans une langue adaptés aux indications normatives.
- ⇒ Mettre en place un groupe de travail chargé de donner des avis sur la manière de rendre les directives plus attrayantes et d'examiner les projets de texte dans une optique de terrain.
- ⇒ Envisager le recrutement à plein temps d'un rédacteur technique.



51. Les directeurs de bureaux de pays qui manquent d'expérience et de confiance en eux ou qui n'ont pas de capacités de gestion suffisantes ne peuvent pas tirer pleinement parti de leurs nouveaux pouvoirs et de leurs nouvelles responsabilités. Des plans de carrière, une formation, un apprentissage et une assistance professionnelle sont nécessaires, notamment à l'intention des nouveaux directeurs de pays.

Recommandation 5

- ⇒ Créer un programme d'avancement professionnel à l'intention des directeurs de pays, comprenant des indications concernant leur profil de carrière, la fourniture d'une assistance professionnelle par des directeurs de bureaux de pays plus expérimentés, une formation en matière d'administration, de gestion des ressources humaines, de finances, de mobilisation des ressources, de plaidoyer, de relations avec les médias, de relations avec les donateurs, et d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité.

CONCLUSIONS

52. Les coûts de la décentralisation sont neutres compte tenu de l'évolution de la charge de travail. L'analyse des coûts et des effectifs de l'OD montre que la réorientation des ressources considérables s'est opérée comme prévu en réduisant les opérations au siège. Conformément aux objectifs de la décentralisation, les décideurs ont été transférés sur le terrain lors de la première phase de l'Initiative de renforcement de la gestion en 2000–2001.
53. Le PAM a beaucoup progressé dans la voie de ses principaux objectifs de décentralisation, malgré les changements stratégiques concernant les bureaux régionaux et la lenteur de la mise en place de dispositifs et de mécanismes de soutien. Les pouvoirs opérationnels et la prise de décisions ont été décentralisés et les outils à la disposition des bureaux de terrain s'améliorent. En fournissant directement un appui et des indications aux bureaux de pays, les bureaux régionaux contribuent à mieux faire connaître le PAM aux niveaux local et régional. Le siège met davantage l'accent sur les indications normatives et la politique générale; les opérations ont été largement décentralisées et les autres fonctions du PAM se poursuivent dans une répartition efficace des tâches entre le siège et le terrain.
54. Pour maintenir l'efficacité et la rentabilité des bureaux régionaux décentralisés, il faudra procéder à des examens réguliers et se montrer prêt à opérer des ajustements périodiques. La structure, les effectifs, et peut-être l'emplacement des bureaux devront continuer d'être adaptés en fonction des nouvelles activités et priorités du PAM, des besoins d'appui des bureaux de pays. Les fonctionnaires et le Conseil doivent accepter les changements dus à la souplesse de la nouvelle structure.
55. Divers examens et améliorations sont nécessaires au succès de la décentralisation; le PAM en est conscient et poursuit ses efforts en ce sens. Certaines questions nécessitent aussi l'attention des hauts fonctionnaires afin de donner une impulsion nouvelle à l'initiative de décentralisation. Deux Directeurs exécutifs ont l'un après l'autre entériné ce qui constitue désormais de nouveaux principes de gestion à appliquer, à maintenir et à améliorer constamment.



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

AAP	Services administratifs et d'appui aux programmes
CAD	Coûts d'appui directs
CAI	Coûts d'appui indirects
HR	Division des ressources humaines
HRC	Sous-Division de l'organisation des carrières
MAP	Système de gestion et d'évaluation des prestations professionnelles
OD	Département des opérations
ODC	Bureau régional pour la Méditerranée, le Moyen-Orient et l'Asie centrale (Caire)
ODD	Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest (Dakar)
ODJ	Bureau régional pour l'Afrique australe (Johannesburg)
ODK	Bureau régional pour l'Afrique orientale et centrale (Kampala)
OEDP	Bureau de l'évaluation des résultats et des rapports
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM

