

Programme alimentaire mondial des Nations Unies

Examen de la gouvernance

Rapport de la consultante indépendante

Préparé par Özge İSKİT

Rome, 2023

Table des matières

| | | |
|-------|--|----|
| I. | Résumé | 3 |
| II. | Introduction | 11 |
| | Cadre général et objet | 11 |
| | Questions abordées lors de l'examen | 11 |
| | Approche et méthode | 12 |
| | Collecte des données | 12 |
| III. | Cadres de gouvernance | 13 |
| | Qu'est-ce que la bonne gouvernance? | 13 |
| | La gouvernance du PAM | 14 |
| | Cadres de gouvernance: stratégie | 14 |
| | Qu'est-ce que la planification stratégique? | 14 |
| | Observations et recommandations | 15 |
| | Comment ménager des plages de temps pour les délibérations stratégiques | 16 |
| | Rationalisation et simplification des documents du Conseil | 18 |
| | Cadres de gouvernance: politique générale | 19 |
| | Élaboration des politiques du PAM | 19 |
| | Observations et recommandations | 19 |
| | Cadres de gouvernance: contrôle | 20 |
| | Établissement de rapports relatifs au contrôle à l'intention du Conseil d'administration | 20 |
| | Observations et recommandations | 21 |
| | Cadres de gouvernance: responsabilité | 23 |
| | Observations et recommandations | 23 |
| IV. | Conseil d'administration | 24 |
| | Rôle et responsabilités | 24 |
| | Observations et recommandations | 24 |
| | Documents du Conseil d'administration | 26 |
| V. | Méthodes de travail du Conseil d'administration | 27 |
| | Recherche de consensus | 27 |
| | Observations et recommandations | 31 |
| VI. | Bureau du Conseil d'administration | 32 |
| | Rôle et responsabilités | 32 |
| | Observations et recommandations | 32 |
| VII. | Bonnes pratiques observées dans d'autres entités des Nations Unies | 34 |
| VIII. | Suivi et mise en œuvre | 41 |
| | Continuité | 41 |
| IX. | Liste des sigles | 43 |

Examen de la gouvernance du Programme alimentaire mondial des Nations Unies

I. Résumé

"La bonne gouvernance est peut-être le facteur le plus important pour parvenir à éradiquer la pauvreté et promouvoir le développement."

Kofi Annan, ancien Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

L'examen ciblé qui fait l'objet du présent rapport a été réalisé à l'initiative du Bureau du Conseil d'administration, ses membres ayant jugé en 2022 qu'il convenait d'entreprendre une évaluation des cadres et des processus de gouvernance du PAM pour trouver les moyens d'améliorer concrètement l'efficacité de la gouvernance. Le Bureau du Conseil a établi un Comité directeur composé de membres nommés par chacune des listes électorales et chargés de diriger l'examen de la gouvernance. Mme Özge İskit, consultante indépendante, a été nommée par le Comité pour quatre mois, de février à mai 2023, pour réaliser l'examen de la gouvernance. Le Comité directeur s'est entretenu régulièrement avec la consultante pour discuter de l'avancée des travaux et des principaux résultats. La présidente du Comité directeur a fait le point de la situation avec le Bureau du Conseil tous les mois après chaque réunion du Comité.

L'examen de la gouvernance avait pour objectif d'effectuer une analyse ciblée des cadres et des processus de gouvernance en vigueur au PAM en vue de recommander les ajustements concrets à y apporter pour permettre au Conseil de soutenir et conseiller au mieux le PAM en matière stratégique au moment où celui-ci doit relever des défis considérables de plus en plus nombreux au niveau mondial. L'examen s'est concentré sur les principaux domaines ci-après, tels que définis dans le mandat de la mission:

- ❖ Cadres de gouvernance actuels: stratégie, politique générale, contrôle, obligation de rendre compte
- ❖ Fonctions du Conseil d'administration
- ❖ Modalités de fonctionnement du Conseil
- ❖ Rôles et responsabilités
- ❖ Relations du Conseil avec ses organes consultatifs (Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, Comité financier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Comité consultatif de contrôle indépendant) et avec le Corps commun d'inspection
- ❖ Meilleures pratiques issues des modèles de gouvernance d'autres organismes des Nations Unies

La bonne gouvernance présente huit grandes caractéristiques: elle est participative, axée sur le consensus, responsable, transparente, réactive, efficace et efficiente, équitable et inclusive et elle respecte la légalité. Le présent examen de la gouvernance s'est appuyé sur ces huit caractéristiques pour analyser les cadres de gouvernance en vigueur au PAM ainsi que les rôles et responsabilités, les fonctions et les processus du Conseil d'administration.

Les données collectées dans le cadre de recherches documentaires et d'entretiens ainsi que lors de l'observation de réunions du Conseil d'administration, du Bureau et des listes électorales, ont permis de cerner les problèmes et de formuler des recommandations qui sont présentés dans le tableau ci-après.

| Analyse fondée sur les huit principes qui caractérisent la bonne gouvernance: participation, recherche du consensus, responsabilité, transparence, réactivité, efficacité et efficience, équité et inclusivité et respect de la légalité ¹ | | | | |
|--|---|--|---|--|
| Cadres de gouvernance du Programme alimentaire mondial: <u>Stratégie</u> | Rôles et responsabilités | Processus | Incidences sur les fonctions du Conseil | Recommandations |
| | Problèmes | | | |
| | <p>Mieux définir et mieux comprendre le rôle de gouvernance que joue le Conseil dans la définition des orientations stratégiques au PAM.</p> <p>Préciser les rôles et responsabilités du Conseil et du Secrétariat du PAM (direction) pour garantir des méthodes de travail efficaces et efficaces.</p> <p>Consacrer les débats du Conseil aux questions stratégiques plutôt qu'aux questions techniques.</p> | <p>Donner aux membres du Conseil le temps et l'espace nécessaires pour débattre des questions stratégiques.</p> <p>Régler les problèmes suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> - complexité et longueur des documents du Conseil; - détails techniques privilégiés par rapport aux aspects stratégiques dans les documents du Conseil; - non-respect de la longueur maximale autorisée pour les documents du Conseil et des délais de soumission (par ex. seuls 20 pour cent des documents respectaient la longueur autorisée en 2022); - publication tardive des documents du Conseil et de leurs traductions, ce qui complique le travail de préparation des membres du Conseil. | <p>Priorité donnée aux détails techniques plutôt qu'aux décisions stratégiques durant les réunions formelles et informelles du Conseil.</p> <p>Questions stratégiques majeures revenant régulièrement durant les réunions formelles et informelles du Conseil sans qu'il soit possible de les discuter en détail.</p> <p>Manque d'envergure des débats durant les réunions formelles et informelles du Conseil en raison du peu/manque de temps de préparation dont disposent certains membres du Conseil lorsque les documents sont publiés en retard et/ou ne sont pas traduits dans toutes les langues du Conseil.</p> | <p>1. Revoir la structure et l'ordre du jour des sessions officielles du Conseil pour:</p> <ul style="list-style-type: none"> - structurer les sessions autour des différents cadres de gouvernance (stratégie, politique générale, contrôle et responsabilité); - instaurer un séminaire annuel de réflexion stratégique réunissant les membres du Conseil et l'équipe de direction du PAM; - au début de chaque session officielle du Conseil, engager un débat stratégique avec le Directeur exécutif sur un sujet spécifique convenu par les membres du Bureau du Conseil; - n'inscrire à l'ordre du jour des réunions que les points dont l'examen est obligatoire et les rapports qui nécessitent une délibération stratégique ou une décision; - supprimer les manifestations parallèles, car elles ne contribuent en rien au rôle que joue le Conseil en matière de gouvernance. <p>2. Rationaliser et simplifier les documents destinés au Conseil pour faciliter les délibérations et les décisions stratégiques, s'agissant notamment de la présentation des documents, de leur longueur maximale et des informations fournies pour communiquer intelligemment: "des informations stratégiques pour des résultats stratégiques".</p> |

¹ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, "What is Good Governance?" (en anglais uniquement).

| | | | | |
|--|--|--|--|---|
| <p>Cadres de gouvernance du Programme alimentaire mondial:</p> <p><u>Politique générale</u></p> | <p>Mieux définir le rôle que joue le Conseil en matière de gouvernance en ce qui concerne:</p> <ul style="list-style-type: none"> - les décisions relatives aux politiques et les conditions requises pour les prendre; - le suivi de la mise en œuvre des politiques nouvelles ou mises à jour. | <p>Définir clairement le cycle d'élaboration des politiques, et plus particulièrement:</p> <ul style="list-style-type: none"> - déterminer les étapes et le calendrier requis pour élaborer une nouvelle politique ou mettre à jour une politique existante; - définir les liens entre les stratégies, les politiques, les plans, les programmes et les rapports existants; - mettre au point les procédures et critères nécessaires à l'organisation des consultations informelles; - définir les formes d'échange prévues par la direction du PAM avec le Conseil (par exemple, consultations en ligne, réunions informelles, ateliers, tables rondes, etc.). <p>Mieux définir le format, le but, les modalités et les documents des réunions informelles du Conseil qui se tiennent dans le cadre du cycle d'élaboration/mise à jour/suivi des politiques (par ex. consultations, déjeuners de travail, tables rondes, points, etc.).</p> | <p>Multitude de réunions informelles sans objectif, structure, documentation ni mécanisme de suivi clairement définis.</p> <p>Vue d'ensemble trop limitée des stratégies, plans, programmes, politiques et mécanismes de suivi interdépendants dont le Conseil a besoin pour prendre des décisions et fournir des orientations stratégiques.</p> <p>Attirer davantage l'attention sur les éventuels lacunes ou chevauchements des politiques ainsi que sur la mise en œuvre des politiques existantes et leur suivi.</p> | <p>3. Mettre à jour le cadre d'élaboration des politiques, définir les rôles et les responsabilités, et établir des procédures et des critères clairs:</p> <ul style="list-style-type: none"> - déterminer les étapes et le calendrier à suivre pour élaborer ou mettre à jour une politique et pour assurer le suivi de sa mise en œuvre; - arrêter le nombre maximal, la structure et la fréquence des consultations et autres réunions informelles organisées dans le cadre de l'élaboration ou de la mise à jour de chaque politique; - recourir aux nouvelles technologies et aux outils numériques existants pour améliorer l'efficacité et les échanges avec les membres du Conseil pour ce qui est du recueil des réactions et des commentaires en retour (par exemple, sous la forme de consultations en ligne), ainsi que du suivi de la mise en œuvre; - mobiliser les parties prenantes; - définir les procédures de mise en œuvre et la budgétisation lors de l'adoption de nouvelles politiques ou de la mise à jour de politiques existantes; - établir des comptes rendus à l'intention du Conseil et faire en sorte que les membres procèdent aux délibérations stratégiques nécessaires aux différentes étapes de l'élaboration des politiques. <p>4. Réaliser l'examen prévu du cadre de politique générale dans le contexte de l'initiative en cours sur la gouvernance plutôt que de manière isolée, afin de détecter les éventuelles lacunes et de déterminer les mesures à prendre pour remédier aux problèmes recensés.</p> |
|--|--|--|--|---|

| | | | | |
|---|--|--|---|--|
| <p>Cadres de gouvernance du Programme alimentaire mondial:</p> <p><u>Contrôle</u></p> | <p>Mieux préciser les rôles et les modalités de coordination des différents organes de contrôle pour combler les éventuelles lacunes et éviter tout chevauchement.</p> <p>Évaluer la charge de travail des organes de contrôle ainsi que le budget et les ressources qui leur sont affectés pour veiller à ce qu'ils puissent continuer à exercer leurs fonctions malgré la croissance récente de l'activité du PAM.</p> | <p>Mécanismes de suivi disponibles pour certains rapports de contrôle ou consultatifs et leurs recommandations, mais pas pour tous.</p> <p>Présentation en temps voulu de tous les rapports de contrôle pour donner aux membres du Conseil suffisamment de temps pour se préparer aux séances du Conseil relatives à ces questions.</p> <p>Problèmes de capacité dans les bureaux de pays lorsque plusieurs activités de contrôle sont réalisées simultanément par plus d'un organe de contrôle.</p> | <p>Comme plus d'un organe de contrôle examine à titre indépendant les mêmes questions relatives aux ressources, aux finances et au budget, le Conseil risque de recevoir des recommandations ou des avis répétitifs ou contradictoires sur les mêmes questions.</p> <p>Risque de présenter au Conseil des informations répétitives ou trop nombreuses.</p> <p>Risque pour les membres du Conseil de ne pas avoir le temps ni la possibilité de discuter et de donner des orientations sur les recommandations présentées dans les rapports en raison de la soumission tardive des documents du Conseil ou de leurs traductions.</p> | <p>5. Remanier et actualiser le cadre de contrôle pour résoudre les problèmes ci-après:</p> <ul style="list-style-type: none"> - chevauchements éventuels et risque de la part des organes de contrôle de formuler des recommandations contradictoires ou déconnectées concernant des risques et des problèmes identiques ou connexes; - périodes de collecte des données, d'évaluation et d'établissement de rapports des différents organes de contrôle et leur incidence sur les capacités et les ressources des équipes du PAM; - complexité, longueur et soumission tardive des documents destinés au Conseil, et incidence sur le rôle que joue le Conseil en matière de gouvernance stratégique; - rationalisation et simplification des documents du Conseil examinés par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et le Comité financier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; - mécanismes de suivi existants et lacunes éventuelles au niveau des recommandations des organes de contrôle (par exemple, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, le Comité financier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Comité consultatif de contrôle indépendant, le Bureau de l'Inspecteur général, les évaluations, le Bureau de l'Ombudsman et des services de médiation, etc.); - fréquence et teneur des réunions informelles du Conseil et analyse de leur pertinence (par exemple, pour éviter les risques de répétition ou le manque d'efficacité). |
|---|--|--|---|--|

| | | | | |
|--|--|---|---|---|
| <p>Cadres de gouvernance du Programme alimentaire mondial:</p> <p><u>Responsabilité</u></p> | | <p>La complexité et la longueur du Plan de gestion et du Rapport annuel sur les résultats font que les membres du Conseil ont beaucoup de difficulté à en discerner les principaux messages et à discuter des questions stratégiques.</p> | <p>Compréhension insuffisante des documents du Conseil suscitant un engagement limité de la part du Conseil.</p> <p>Présenter une meilleure vue d'ensemble des problèmes signalés et de leur suivi.</p> | <p>6. Rationaliser et simplifier les rapports pour faciliter les délibérations stratégiques et la prise de décisions relatives à l'obligation de rendre compte.</p> <p>7. Définir les liens entre des concepts clés tels que "stratégie", "politique générale" et "facteurs favorables" pour que les membres du Conseil en aient une bonne compréhension lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions en matière de gouvernance.</p> |
| <p>Conseil d'administration du Programme alimentaire mondial</p> | <p>Mieux comprendre et mieux maîtriser les fonctions de gouvernance du Conseil.</p> <p>Risque de confusion des rôles et des responsabilités du Conseil et du Secrétariat du PAM (direction).</p> | <p>Mieux définir le format, l'objectif, les modalités et les processus des réunions informelles et de la recherche d'un consensus pour assurer une bonne communication et un dialogue constructif entre le Conseil et la direction du PAM, ainsi qu'entre les membres du Conseil.</p> <p>Aller plus loin dans la transformation numérique: dématérialisation de certains processus du Conseil (par ex. consultations en ligne), des réunions, de l'inscription aux réunions et de l'accès aux documents du Conseil.</p> | <p>Le manque de compréhension du rôle du Conseil en matière de gouvernance se traduit par une participation insuffisante durant les sessions et par un manque d'efficacité et des retards dans la recherche d'un consensus et les processus de prise de décisions.</p> <p>Les représentations des États membres dont les ressources sont limitées peinent à participer plus activement aux débats du Conseil.</p> | <p>8. Restructurer la session d'orientation organisée à l'intention des nouveaux membres du Conseil et prévoir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - une formation consacrée à la bonne gouvernance; - des séances de remise à niveau pendant l'année (en ligne ou en présentiel); - un guide à l'intention des délégués; - un suivi automatisé des arrivées et des départs des représentants des États membres. <p>9. Procéder à la transformation numérique:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La dématérialisation des processus du Conseil qui s'y prêtent (par exemple les consultations en ligne), des réunions, de l'inscription et de l'accès aux réunions ainsi que des modalités de communication d'observations au sujet des documents du Conseil aiderait les représentations dont les ressources sont limitées à mieux suivre le programme de travail chargé du Conseil et à participer plus activement à ses délibérations. |

| | | | | |
|--|--|--|---|---|
| | | <p>La plateforme de consultation en ligne est consacrée uniquement aux plans stratégiques de pays et pas à d'autres types de consultation. Nombre des observations et des questions soulevées durant les réunions pourraient être traitées sur la plateforme en ligne dans le cadre d'une procédure écrite.</p> <p>Risque éventuel de conflit d'intérêts dû à l'absence d'un code de conduite.</p> | <p>La faible utilisation des outils numériques entraîne une multiplication des réunions et des procédures écrites, telles que les échanges questions/réponses effectués par courrier électronique. Cela se solde pour les membres du Conseil et la direction du PAM par du gaspillage et des coûts accrus en termes de temps et de ressources.</p> <p>La lourdeur et la lenteur des procédures limitent la participation des États membres ayant une représentation de petite taille.</p> | <p>10. Instaurer des critères de référence en matière de déontologie et d'intégrité à l'échelle mondiale, notamment un code de conduite à l'intention des membres du Conseil, et prévoir en particulier une période de battement pendant laquelle les membres sortants du Conseil ne pourraient être recrutés par le PAM en tant que membres du personnel.</p> <p>11. Remanier et améliorer les processus et plateformes de recherche d'un consensus, notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> - revoir le format, le contenu, l'objectif et la fréquence des réunions informelles ainsi que les modalités de compte rendu connexes afin de permettre au Conseil de mener les délibérations requises et de fournir des orientations stratégiques au PAM. L'ensemble de la documentation et des déclarations écrites devrait être soumis à l'avance par voie électronique, et les réunions devraient se concentrer sur les discussions. Il conviendrait aussi d'évaluer les différents types de réunions existants afin de déterminer si certains pourraient être remplacés par des échanges écrits, via la plateforme en ligne existante; - plans stratégiques de pays: il faudrait prévoir des consultations par écrit en ligne avant les consultations informelles afin de s'assurer que toutes les questions techniques ont bien été abordées et traitées. Après de très brefs exposés en début de séance, les réunions devraient être principalement consacrées aux discussions. L'examen des plans stratégiques de pays durant les sessions du Conseil devrait se limiter à la lecture des projets de décision et au coup de marteau qui marque officiellement leur adoption. |
|--|--|--|---|---|

| | | | | |
|---|---|---|--|--|
| <p>Bureau du Conseil d'administration du Programme alimentaire mondial</p> | <p>Mieux comprendre et mieux maîtriser les fonctions de gouvernance qu'exerce le Bureau du Conseil.</p> <p>En raison du manque de ressources des représentations des États membres, certains n'ont pas la possibilité de devenir membres du Bureau, car les tâches et les responsabilités des coordonnateurs viennent s'ajouter à celles qu'ils exercent en qualité de membre du Conseil. Cela crée des inégalités entre les membres du Conseil, les représentants des petites missions n'ayant pas la possibilité de devenir coordonnateurs de leur liste.</p> | <p>Les procédures de diffusion de l'information et de recherche d'un consensus varient en fonction des listes électorales.</p> <p>Il existe un décalage entre les mandats: le mandat des membres du Conseil suit l'année civile, tandis que celui des membres du Bureau se poursuit jusqu'en février. Cela constitue un frein pour certains États membres souhaitant devenir membres du Bureau et peut aussi servir de prétexte pour contester la nomination d'un pays pour des raisons politiques.</p> | <p>En raison des différentes interprétations du rôle de coordonnateur, les méthodes utilisées pour diffuser l'information et recueillir les opinions des listes sont incohérentes, ce qui se traduit par une participation déséquilibrée des États membres aux travaux du Conseil.</p> | <p>12. Revoir les rôles et les responsabilités, la durée du mandat et les méthodes de travail des membres du Bureau du Conseil pour:</p> <ul style="list-style-type: none"> - assurer que les rôles et responsabilités du Bureau sont bien compris; - faire concorder la durée du mandat des membres du Conseil avec celle du mandat des membres du Bureau en procédant aux élections en janvier. Les membres du nouveau Bureau élus en janvier auraient ainsi suffisamment de temps pour se préparer à la session annuelle du Conseil; - faire en sorte que le mandat du Bureau soit suffisamment long pour que les nouveaux membres prennent la mesure de leur rôle et exercent leurs tâches de manière optimale. Le Conseil peut définir de nouvelles modalités de travail pour le Bureau, y compris décider que les coordonnateurs seront nommés pour deux ans plutôt que pour un an; - veiller à ce que toutes les listes utilisent une méthode harmonisée pour diffuser l'information et recueillir les avis des membres, et à cette fin: <ul style="list-style-type: none"> ▪ rédiger un projet de texte sur les attributions des coordonnateurs de liste et leurs méthodes de travail; ▪ affecter un fonctionnaire du Secrétariat du Conseil auprès de chaque liste électorale pour lui fournir un appui administratif. Cette assistance supplémentaire encouragerait davantage d'États membres à devenir coordonnateurs de leur liste. <p>13. Instituer une session d'orientation et établir un manuel à l'intention des membres du Bureau du Conseil qui soient axés sur leurs rôles, leurs responsabilités et leurs méthodes de travail.</p> |
|---|---|---|--|--|

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | | | <p>14. Aux fins de la mise en œuvre des recommandations issues de l'examen de la gouvernance, établir un plan de travail prévoyant les étapes suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none">- présentation du rapport et des principales constatations à la réunion du Bureau du Conseil qui aura lieu en juin 2023;- réunion d'information informelle organisée à l'intention des membres du Conseil, avant la session de juin 2023;- présentation du rapport et recueil des commentaires en retour de la part du Conseil et de la direction du PAM;- hiérarchisation des mesures recommandées par ordre de priorité et établissement d'un calendrier pour leur mise en œuvre;- consultation informelle organisée avec les membres du Conseil pour recueillir leurs commentaires sur le projet de plan d'exécution, avant la session de novembre 2023;- approbation du rapport et du plan d'exécution par le Conseil;- planification de la gestion du changement et de la transition vers les nouvelles méthodes de travail en 2024-2026. |
|--|--|--|--|--|

II. Introduction

Cadre général et objet

1. L'examen ciblé qui fait l'objet du présent rapport a été réalisé à l'initiative du Bureau du Conseil d'administration, ses membres ayant jugé en 2022 qu'il convenait d'entreprendre une évaluation des cadres et des processus de gouvernance du PAM pour trouver les moyens d'améliorer concrètement l'efficacité de la gouvernance. Le Bureau du Conseil a établi un Comité directeur composé de membres nommés par chacune des listes électorales et chargé de la gestion de l'examen de la gouvernance. Il Le Comité directeur a ensuite nommé une consultante indépendante, a été nommée par le Comité pour quatre mois, de février à mai 2023, pour réaliser l'examen de la gouvernance. Le Comité directeur s'est entretenu régulièrement avec la consultante pour discuter de l'avancée des travaux et des principaux résultats. La présidente du Comité directeur a fait le point de la situation avec le Bureau du Conseil tous les mois après chaque réunion du Comité. Les membres du Comité directeur étaient les suivants:

Liste A: S. E. Mme Espérance Ndayizeye, Ambassadrice et Représentante permanente du Burundi

Liste B: M. Khalil Mehboob, Représentant permanent suppléant du Pakistan

Liste C: S. E. M. Miguel García Winder, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire du Mexique

Liste D: S. E. Mme Elissa Golberg, Ambassadrice et Représentante permanente du Canada (présidente)
S. E. M. Thomas John Kelly, Ambassadeur et Représentant permanent du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Liste E: M. Jiří Jílek, conseiller et Représentant permanent de la République tchèque

2. L'examen de la gouvernance avait pour objectif d'effectuer une analyse ciblée des cadres et des processus de gouvernance en vigueur au PAM en vue de recommander les ajustements à y apporter pour permettre au Conseil de soutenir et de conseiller au mieux le PAM en matière stratégique au moment où celui-ci doit relever des défis considérables de plus en plus nombreux au niveau mondial.
3. Les cadres de gouvernance du PAM ont été établis entre 1999 et 2005. L'examen avait pour objet de déterminer s'ils étaient toujours parfaitement adaptés compte tenu de l'environnement opérationnel interne et externe actuel du PAM et du développement récent de ses activités. Le présent rapport contient des recommandations pragmatiques devant aboutir à l'amélioration de la gouvernance grâce à l'optimisation et à l'actualisation des modalités de fonctionnement du Conseil d'administration, aux fins du renforcement de l'efficacité et de l'efficacités, ainsi que de l'amélioration de la transparence et de l'application du principe de responsabilité.

Questions abordées lors de l'examen

4. L'examen de la gouvernance a été mené sur la base des données recueillies entre février et avril 2023 et a été l'occasion de déterminer si les structures et mécanismes de gouvernance existants répondaient aux besoins actuels du PAM et de son Conseil d'administration. On a également recherché d'éventuels lacunes, chevauchements et facteurs d'inefficacité, ainsi que les possibilités offertes de procéder à des ajustements et à des améliorations propres à rendre la gouvernance encore plus efficace et avisée.
5. L'examen s'est concentré sur les cinq domaines clés définis dans son cahier des charges:
- ❖ **Cadres de gouvernance actuels du Conseil**, tels qu'établis entre 1999 et 2005, et organisés selon quatre axes: i) stratégie, ii) politique générale, iii) contrôle et iv) obligation de rendre compte.
 - ❖ **Fonctions du Conseil**: échange d'informations, consultations, recherche de consensus et prise de décisions, et efficacité actuelle du dispositif.
 - ❖ **Processus du Conseil**: méthodes de travail actuelles, processus de consultation et de prise de décisions du Conseil et de son Bureau, calendrier et nombre des réunions formelles et informelles, des séances d'information, des points et des consultations, y compris la procédure d'examen et d'approbation des plans stratégiques de pays (PSP).

Examen de la gouvernance du Programme alimentaire mondial des Nations Unies

- ❖ **Rôles et responsabilités** de toutes les personnes participant à la gouvernance (membres du Conseil d'administration et de son Bureau, représentants permanents et Secrétariat du PAM), ainsi que les relations entre le Conseil et ses organes consultatifs [Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), Comité financier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et Comité consultatif de contrôle indépendant] et le Corps commun d'inspection (CCI).
 - ❖ **Meilleures pratiques issues des modèles de gouvernance d'autres organismes des Nations Unies** et d'autres organisations internationales, dont on pourrait tirer parti pour améliorer l'efficacité de la gouvernance du PAM.
6. L'examen de ces aspects clés ne s'est pas fait dans l'optique de changements structurels ou statutaires. Il s'agissait plutôt de rechercher des solutions pratiques en harmonie avec les dispositions réglementaires existantes.

Approche et méthode

7. L'examen s'est articulé sur trois composantes et trois phases, comme indiqué au tableau 1.

Tableau 1: Phases et composantes du projet

| Phase I: lancement du projet | | |
|---|--|---|
| Phase II: établissement des faits et collecte de données (recherche documentaire, entretiens, observation de réunions formelles et informelles du Conseil d'administration, du Bureau et des représentants des listes électorales) | | |
| Phase III: analyse et recommandations | | |
| Composante I: | Composante II: | Composante III: |
| comprendre les besoins <ul style="list-style-type: none">• Comprendre les attentes associées à la mission• Se faire une idée concrète des rôles et des responsabilités des principales parties prenantes• Analyser les cadres et processus de gouvernance actuels• Recenser les besoins, les lacunes et les possibilités d'amélioration | évaluation et analyse <ul style="list-style-type: none">• Examen des rôles et responsabilités• Examen des cadres et processus de gouvernance actuels• Recensement des bonnes pratiques adoptées par d'autres organismes des Nations Unies et organisations internationales, en quête de possibilités d'amélioration de l'efficacité de la gouvernance au PAM• Sur la base de l'évaluation analytique, définition d'options pratiques et formulation de recommandations applicables | gestion des parties prenantes et communication avec elles <ul style="list-style-type: none">• Réunions régulières avec le Comité directeur pour comprendre les attentes, rendre compte des progrès accomplis et recueillir des commentaires en retour• S'entretenir avec les représentants des membres du Conseil d'administration et du Bureau du Conseil, la haute direction et la direction du PAM, y compris les directeurs régionaux, les bureaux indépendants et le Secrétariat du Conseil d'administration, pour déterminer les possibilités offertes de renforcer encore les cadres régissant la gouvernance et d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des processus• Communiquer sur une base continue avec les principales parties prenantes au sujet des évaluations et des principales constatations |

Collecte des données

8. La collecte de données s'est faite dans le cadre de recherches documentaires et d'entretiens avec les principales parties prenantes ainsi que lors de l'observation de sessions formelles et informelles du Conseil d'administration et de réunions du Bureau et des listes électorales avec le Directeur exécutif, puis avec la nouvelle Directrice exécutive.
9. Les principales parties prenantes avec lesquelles il a été choisi d'avoir des entretiens étaient les suivantes:
- ❖ membres du Conseil sélectionnés parmi l'ensemble des listes électorales;
 - ❖ membres du Bureau du Conseil d'administration;
 - ❖ Secrétariat du Conseil d'administration;
 - ❖ haute direction du PAM (Directeur exécutif/Directrice exécutive et directeurs exécutifs adjoints);
 - ❖ direction du PAM (directeurs, y compris régionaux);
 - ❖ bureaux indépendants (Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle, Bureau de l'évaluation, Bureau de l'Ombudsman et des services de médiation, Bureau de la déontologie);
 - ❖ organes consultatifs: CCQAB, Comité financier de la FAO, Comité consultatif de contrôle indépendant, CCI.

10. Outre les principales parties prenantes, des entretiens ont été menés avec des représentants d'un certain nombre d'organismes des Nations Unies, l'objectif étant de comprendre leurs structures et processus de gouvernance respectifs, ainsi que de recenser les meilleures pratiques susceptibles d'être adoptées par le PAM.
11. Les entretiens menés avec des membres du Conseil d'administration ont inclus des membres du Comité directeur, du Bureau du Conseil pour 2022 et 2023 ou leurs suppléants pour veiller à ce que des représentants de toutes les listes électorales puissent apporter leur contribution, et des observateurs qui en avaient fait la demande. Tous les entretiens ont été conduits dans le respect des règles de Chatham House, en veillant à ce que le dialogue soit ouvert et à ce que des informations soient échangées. Il en a été organisé avec des groupes sous la forme de réunions de représentants de listes électorales présidées par leurs coordonnateurs respectifs, de manière à faciliter des échanges spontanés avec des membres de l'ensemble des listes.
12. L'observation du déroulement de réunions formelles et informelles du Conseil d'administration et de son Bureau a constitué une autre modalité d'établissement des faits, essentielle pour comprendre le fonctionnement des processus en jeu dans la pratique.
13. Les recherches documentaires se sont concentrées sur la documentation et les rapports du Conseil d'administration, l'objectif étant de parvenir à une bonne compréhension des rôles et responsabilités respectifs des principales parties prenantes, des cadres existants, des fonctions du Conseil, des cycles d'établissement des rapports et des mécanismes de suivi.

III. Cadres de gouvernance

Qu'est-ce que la bonne gouvernance?

14. Par "gouvernance", on entend le processus de prise de décisions et la procédure en application de laquelle les décisions sont mises en œuvre (ou non). Comme l'a dit l'ancien Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU), Kofi Annan, *"la bonne gouvernance est peut-être le facteur le plus important pour parvenir à éradiquer la pauvreté et promouvoir le développement"*. Selon la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, la bonne gouvernance présente huit grandes caractéristiques. Elle est participative, axée sur le consensus, responsable, transparente, réactive, efficace et efficiente, équitable et inclusive, et elle respecte la légalité².

Figure 1: Définition de la gouvernance par la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique



15. Lors de l'examen de la gouvernance, ces huit caractéristiques ont servi de base à l'analyse des cadres de gouvernance actuels du PAM, ainsi que des rôles et des responsabilités du Conseil d'administration, comme de ses fonctions et des processus qui entrent en jeu dans son fonctionnement.

² Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, *"What is Good Governance?"* (en anglais uniquement).

La gouvernance du PAM

16. Le groupe sur la gouvernance, créé par le Conseil d'administration en 1999 et chargé du dernier examen en date de la gouvernance du PAM, avait tenu des consultations informelles avec les membres du Conseil d'administration et des observateurs, avait publié deux rapports officiels contenant des propositions et des recommandations, et s'était attelé ponctuellement à un certain nombre de questions liées à la gouvernance, entre 2000 et 2005. Il avait défini les mécanismes de gouvernance et de communication des rapports du Conseil d'administration du PAM, sur la base de quatre cadres interdépendants: **un cadre stratégique, un cadre de politique générale, un cadre de contrôle et un cadre de responsabilité.**
17. Dans sa décision 2000/EB.3/1, le Conseil d'administration avait approuvé les cadres en question, ainsi qu'un certain nombre d'autres composantes clés de la gouvernance moderne du PAM³.
18. Certes, les cadres de gouvernance existants fonctionnent encore de manière satisfaisante, mais, en raison des conditions internes et externes dans lesquelles le PAM opère actuellement, ainsi que du développement récent de ses activités, ils ne répondent plus pleinement aux besoins du PAM et du Conseil d'administration. Ils doivent donc être actualisés et ajustés pour qu'il soit possible de remédier aux déficiences repérées lors de l'examen.
19. Le présent rapport a pour objectif de donner un aperçu général de ces cadres, et de recenser les recommandations formulées par la consultante indépendante, pour examen par le Conseil d'administration.

Figure 2: Cadres de gouvernance du PAM



Cadres de gouvernance: stratégie

Qu'est-ce que la planification stratégique?

20. La planification stratégique consiste à envisager le futur et à aligner les priorités organisationnelles sur des tendances et des enjeux⁴. À l'ONU, on considère souvent qu'elle revient à atteindre un objectif de la manière la plus efficace et efficiente possible. Elle comprend plusieurs axes: prendre la mesure des défis, des tendances et des enjeux perceptibles; comprendre qui seront les principaux bénéficiaires ou clients, et ce dont ils auront besoin; déterminer le moyen le plus efficace et le plus efficient possible d'exécuter un mandat. Une bonne stratégie permet de rester centré sur l'objectif, d'être comptable de ses actes et d'obtenir des résultats. Les départements, bureaux, missions et programmes des Nations Unies élaborent des plans stratégiques qui servent de guide pour l'exécution des mandats de portée générale et permettent de mener de front de multiples flux de travail.

Figure 3: La planification stratégique à l'ONU*



³ "Cadre de contrôle du PAM" (WFP/EB.A/2018/5-C).

⁴ Organisation des Nations Unies. *Strategic Planning Guide for Managers* (en anglais uniquement).

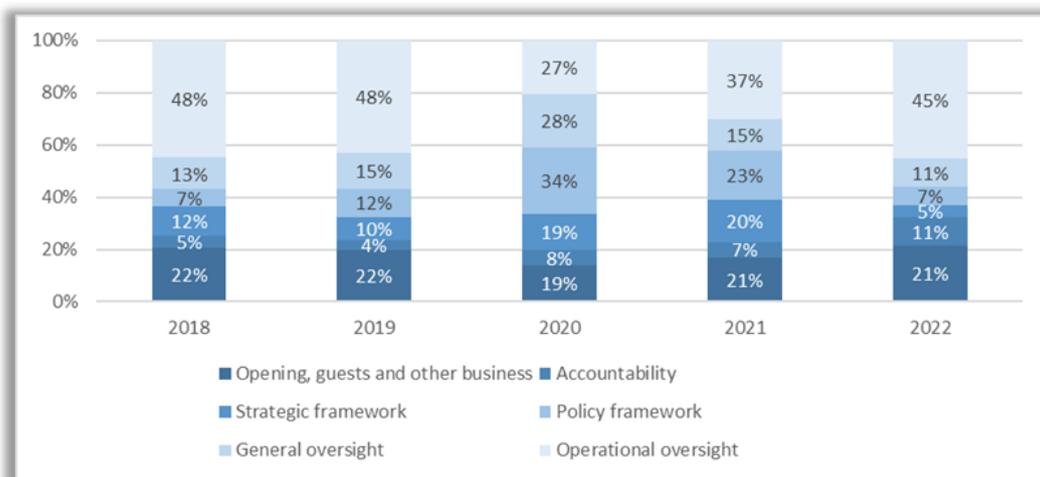
* Ibid.

21. L'orientation de l'action du PAM est définie dans son Plan stratégique, renouvelé tous les quatre ans. Le [Plan stratégique pour 2022-2025](#) définit son engagement à l'égard du Programme de développement durable à l'horizon 2030, en mettant l'accent sur l'élimination de la faim et sur l'appui qu'il apporte aux efforts déployés par le système des Nations Unies pour aider les pays à répondre aux besoins urgents des personnes les plus défavorisées et à atteindre les objectifs de développement durable⁵.
22. Le Conseil d'administration adopte un Plan stratégique quadriennal (scindé en deux exercices biennaux) fondé sur une gestion axée sur les résultats. Conformément à la définition de la mission du PAM, le Plan stratégique énonce cinq objectifs stratégiques de portée institutionnelle. Est également établi un Plan de gestion pour l'exercice biennal, qui définit les priorités en la matière et dans lequel est détaillé le budget nécessaire pour atteindre les objectifs stratégiques. Étant donné que le PAM travaille dans un environnement en constante évolution, il présente au Conseil d'administration des points réguliers sur le Plan stratégique. Conformément à l'obligation redditionnelle, un Rapport annuel sur les résultats est présenté au Conseil, qui décrit les résultats obtenus à l'aune de chaque objectif stratégique⁶.

Observations et recommandations

23. L'article VI du Statut dispose que le Conseil est chargé « de fournir un appui intergouvernemental, de donner des orientations spécifiques sur les politiques qui gouvernent les activités du PAM et de superviser celles-ci ». Toutefois, les sessions du Conseil d'administration n'offrent ni le temps ni le cadre voulus pour que les membres du Conseil puissent mener des discussions stratégiques. En outre, les points de l'ordre du jour et les rapports y relatifs ne s'inscrivent pas dans une optique suffisamment stratégique. Partant, il est nécessaire d'adopter une nouvelle approche pour l'établissement de l'ordre du jour et la structuration des sessions, de telle sorte que le Conseil soit en mesure de mener des délibérations stratégiques en disposant du temps nécessaire pour ce faire.
24. Le diagramme ci-après fait apparaître la répartition du temps lors des sessions formelles du Conseil, par cadre de gouvernance⁷. En 2022, c'est à la supervision des opérations que le Conseil a consacré le plus de temps, compte tenu du grand nombre de PSP de deuxième génération qui lui avaient été présentés pour approbation.

Figure 4: Sessions du Conseil d'administration et répartition du temps par cadre de gouvernance



25. Le coût de l'organisation des sessions formelles du Conseil d'administration est également un facteur important à prendre en compte en termes de pertinence et d'efficacité. Le diagramme ci-après fait apparaître le coût total des sessions formelles du Conseil pour la période 2017-2022, ainsi que la répartition des coûts par journée de session du Conseil⁸.

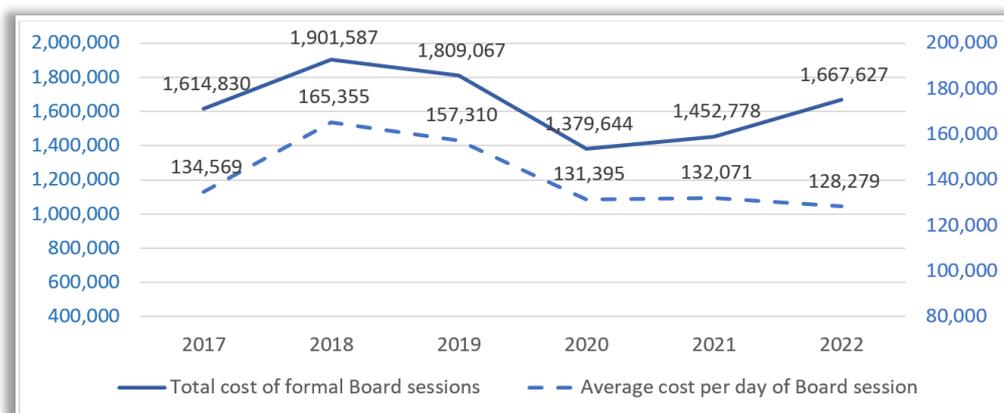
⁵ https://fr.wfp.org/gouvernance-et-direction?_ga=2.96784351.1188084105.1685702212-1605805863.1684921909.

⁶ Examen de la gestion et de l'administration au sein du PAM: rapport du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2009/7).

⁷ Rapport statistique annuel d'analyse des activités du Conseil d'administration du PAM en 2022, établi par le Secrétariat du Conseil d'administration.

⁸ Ibid.

Figure 5: Coût des sessions officielles du Conseil (2017-2022)



26. En 2022, le coût total⁹ des sessions annuelle et ordinaires du Conseil a atteint 1 667 627 dollars É.-U., et le coût moyen par jour a été de 128 279 dollars. Ces montants n'incluent ni le temps ni les ressources consacrés par le Secrétariat du PAM (haute direction et direction), ou par les États membres, pour préparer les sessions et y assister (établissement de rapports, examens préalables, observations, échanges de correspondance avec les bureaux de pays, etc.). Au total, le temps et les ressources financières alloués aux réunions du Conseil représentent un montant substantiel. En conséquence, il est impératif que les sessions soient à la fois pertinentes et menées de façon pragmatique.

Comment ménager des plages de temps pour les délibérations stratégiques

27. Il faudrait revoir l'ordre du jour des sessions officielles du Conseil pour que ses membres disposent du temps nécessaire pour mener des délibérations stratégiques dans le cadre d'un segment réservé à cet effet. Ce sera possible si les sessions officielles se concentrent sur les points d'ordre du jour dont l'examen est obligatoire et qui donnent nécessairement lieu à un examen mené dans une optique stratégique. Tous les autres points de l'ordre du jour pourront être soumis au Conseil par écrit, notamment sur sa plateforme en ligne.
28. Une nouvelle configuration devrait être instaurée pour les sessions officielles du Conseil, de telle sorte que ses membres puissent:
- ❖ mener des délibérations plus stratégiques;
 - ❖ disposer de nouvelles possibilités de dialoguer avec la direction du PAM, et entre eux;
 - ❖ adopter des méthodes de travail plus efficaces;
 - ❖ dialoguer avec des représentants de toutes les listes électorales, de façon plus équilibrée, pendant les sessions du Conseil.
29. Chaque session devrait être axée sur un thème précis¹⁰. Il est recommandé que les trois sessions officielles du Conseil qui se tiennent chaque année s'articulent sur les quatre composantes du cadre de gouvernance:
- ❖ stratégie;
 - ❖ responsabilité;
 - ❖ contrôle;
 - ❖ politique générale.
30. Il est recommandé que les sessions soient structurées comme suggéré au tableau 2.

⁹ Le coût total inclut l'établissement et la traduction des documents (à l'exclusion des dépenses de personnel), l'interprétation dans les langues officielles, le personnel temporaire des services de conférence, les dépenses des bureaux (bus-navette, ambulance, impression et photographies), les fournitures de bureau, les dépenses de représentation, les heures supplémentaires et le matériel informatique.

¹⁰ Rapport statistique annuel d'analyse des activités du Conseil d'administration du PAM en 2022.

Tableau 2: Propositions pour les sessions du Conseil d'administration

| Première session ordinaire (janvier) | Session annuelle (juin) | Deuxième session ordinaire (novembre) |
|--|---|---|
| Volet principal: stratégie | Volet principal: supervision et compte rendu de l'action menée l'année précédente | Volet principal: planification pour l'année suivante (politique générale) |
| Éléments clés: délibérations stratégiques et élection du nouveau Bureau | Éléments clés: rapports annuels, comptes annuels, rapports des bureaux indépendants, des auditeurs et des organes consultatifs | Éléments clés: politiques, programme de travail biennal du Conseil d'administration, Plan de gestion du PAM, examen d'un certain nombre de PSP |
| Déroulement: deux journées de réflexion stratégique (ateliers et groupes de travail subsidiaires) et élection du Bureau | Déroulement: d'une durée de trois jours, débutant par une délibération stratégique avec le Directeur exécutif/la Directrice exécutive et un orateur invité, spécialiste d'un enjeu stratégique particulier | Déroulement: d'une durée de trois jours, débutant par une délibération stratégique avec le Directeur exécutif/la Directrice exécutive et un orateur invité, spécialiste d'un enjeu stratégique donné |
| En présentiel | Présence des membres du Conseil et possibilité offerte aux observateurs et aux délégués de capitale d'assister à la session à distance | Présence des membres du Conseil et possibilité offerte aux observateurs et aux délégués de capitale d'assister à la session à distance |

31. Comme indiqué au tableau 2, il est suggéré que l'ordre du jour et la structure des trois sessions officielles du Conseil soient réaménagés comme suit pour que le Conseil d'administration ait tout loisir de débattre dans une optique stratégique:
- ❖ La première session de l'année devrait porter principalement sur la stratégie. Le fait d'engager une réflexion stratégique plutôt que de tenir une session officielle permettrait aux membres du Conseil de débattre de manière informelle, de participer à des ateliers et d'avoir des échanges bilatéraux et multilatéraux entre eux, ainsi qu'avec la haute direction. Il pourrait être envisagé d'organiser une retraite à l'extérieur du Siège pour aider les membres à mieux se connaître les uns les autres et à entretenir des relations interpersonnelles.
 - ❖ La session annuelle du Conseil devrait se concentrer sur la supervision et l'obligation redditionnelle: les résultats de l'année précédente seraient passés en revue sur la base des rapports annuels. Conformément à ce qui se pratique au Fonds international de développement agricole (FIDA), cette session pourrait débiter par un débat stratégique avec le Directeur exécutif/la Directrice exécutive.
 - ❖ La troisième session serait axée sur la planification, l'ordre du jour englobant les plans de travail du PAM, ses plans de gestion et ses politiques générales; le Conseil serait ainsi assuré que le PAM a mis en place les principaux éléments de son programme de travail de l'année à venir.
32. Les ordres du jour proposés le sont sur la base du modèle adopté au FIDA: la session annuelle et les deux sessions ordinaires débuteraient par des délibérations stratégiques avec le Directeur exécutif/la Directrice exécutive et des orateurs invités, portant sur un certain nombre d'enjeux stratégiques. En effet, si les sessions du Conseil d'administration étaient de nature plus stratégique, cela encouragerait les membres de toutes les listes à participer davantage aux débats.
33. Il est également recommandé que les PSP soient examinés sur la plateforme en ligne, préalablement à la session du Conseil à laquelle ils seront présentés: le Conseil pourrait ainsi les adopter rapidement selon la procédure d'approbation tacite. Cela libérerait du temps pour engager des délibérations stratégiques en séance.

34. Si les élections au Bureau du Conseil d'administration se déroulaient en janvier, les problèmes posés par le décalage entre les dates de début et de fin des mandats respectifs des membres du Conseil et des membres du Bureau seraient réglés. En outre, les nouveaux membres du Bureau, élus en janvier, auraient davantage de temps pour se préparer en vue de la session annuelle du Conseil, en juin.
35. *Réunions parallèles*: Dans les entretiens, les membres du Conseil ont formulé des commentaires en retour majoritairement négatifs au sujet des "réunions parallèles" tenues au moment de la pause déjeuner lors des sessions du Conseil. Ils trouvent très difficile d'être obligés de choisir entre le déjeuner, des réunions bilatérales et des réunions parallèles. Il est donc recommandé de mettre fin à ce type de réunion.

Rationalisation et simplification des documents du Conseil

36. Les entretiens ont révélé des problèmes liés à la complexité et à la longueur des documents du Conseil, à commencer par le Plan de gestion. Le CCI avait déjà soulevé cette question dans un rapport de 2009, et recommandé que les documents soumis au Conseil soient simplifiés pour les rendre plus pratiques à consulter¹¹.
37. La présentation et le contenu des documents destinés aux séances officielles et aux réunions informelles du Conseil devraient être repensés, de telle sorte que les éléments d'information nécessaires soient communiqués avec brièveté et simplicité, et puissent ensuite venir nourrir les délibérations stratégiques des membres du Conseil.

Figure 6. Recommandation quant aux éléments d'information à fournir au Conseil pour nourrir ses délibérations stratégiques et l'aider à formuler des orientations



38. Pour les rapports destinés au Conseil, il conviendrait d'élaborer des lignes directrices actualisées qui définissent et clarifient les enjeux stratégiques clés dont chaque document soumis au Conseil doit traiter. Des conventions d'ordre pratique – sections normalisées au début et à la fin de chaque rapport et exposé; recensement des enjeux stratégiques clés, ainsi que des orientations stratégiques attendues du Conseil – faciliteraient l'initiation des délibérations nécessaires et aideraient à maintenir les questions abordées et les observations formulées au niveau stratégique requis, tout en évitant l'écueil des considérations techniques excessivement détaillées.

RECOMMANDATIONS:

1. Revoir la structure et l'ordre du jour des sessions officielles du Conseil pour:

- structurer les sessions autour des différents cadres de gouvernance (stratégie, politique générale, contrôle et responsabilité);
- instaurer un séminaire annuel de réflexion stratégique réunissant les membres du Conseil et l'équipe de direction du PAM;
- au début de chaque session officielle du Conseil, engager un débat stratégique avec le Directeur exécutif au sujet des questions arrêtées par les membres du Bureau du Conseil;
- n'inscrire à l'ordre du jour des réunions que les points dont l'examen est obligatoire et les rapports qui nécessitent une délibération stratégique ou une décision;
- supprimer les manifestations parallèles, car elles ne contribuent en rien au rôle que joue le Conseil en matière de gouvernance.

¹¹ Examen de la gestion et de l'administration au sein du PAM: rapport du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2009/7).

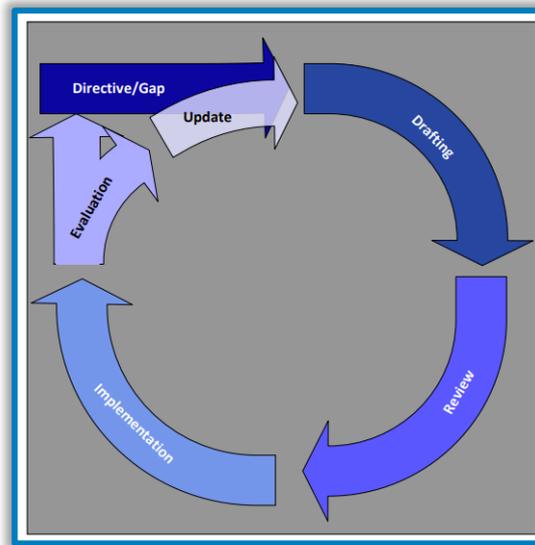
2. Rationaliser et simplifier les documents destinés au Conseil pour faciliter les délibérations et les décisions stratégiques, s'agissant notamment de la présentation des documents, de leur longueur maximale et des informations fournies pour communiquer intelligemment: "des informations stratégiques pour des résultats stratégiques".

Cadres de gouvernance: politique générale

Élaboration des politiques du PAM

39. Le cadre de politique générale du PAM s'articule sur un ensemble de politiques qui régissent les opérations du Programme et sont résumées dans un recueil, qui regroupe des déclarations de politique générale et où sont passées en revue d'éventuelles défaillances¹². Les documents de politique générale du PAM sont établis selon le cycle¹³ présenté à la figure 7.
40. Le Statut et le Règlement général du PAM assignent au Conseil la responsabilité de fournir un appui intergouvernemental et de donner des orientations spécifiques sur les politiques qui gouvernent les activités du PAM, conformément aux principes directeurs énoncés par l'Assemblée générale des Nations Unies, la Conférence de la FAO, le Conseil économique et social et le Conseil de la FAO.
41. La politique générale du PAM relative à l'élaboration des politiques¹⁴, approuvée par le Conseil d'administration en 2011, donne un aperçu général de la manière dont les politiques sont élaborées, mises en œuvre, évaluées et actualisées.

Figure 7: Cycle d'élaboration des politiques (2011)



Observations et recommandations

42. Le lien entre stratégie, politiques générales et programmes, et le degré d'importance qu'il revêt pour le Conseil d'administration, au stade de la prise de décisions en particulier, n'apparaissent pas clairement.
43. Le processus de prise de décisions et les étapes nécessaires à l'élaboration des politiques ne sont pas bien définis. Plusieurs membres du Conseil ont constaté avec préoccupation que certaines des étapes et délibérations stratégiques nécessaires pour l'élaboration d'une politique étaient parfois occultées.
44. Plusieurs membres du Conseil ont fait savoir qu'au moment d'élaborer de nouvelles politiques, ils n'avaient pas toujours une vision d'ensemble des politiques existantes, pas plus que des liens qu'elles entretenaient avec le Plan stratégique, le Plan de gestion et les processus en cours, ni de leur pertinence à ces divers égards. Cette carence a été révélée par les entretiens, et les questions et observations formulées au cours des consultations informelles observées en février et mars 2023 ont confirmé que les membres ne mesuraient pas toujours à quel point les politiques existantes étaient prises en compte lors de l'évaluation et de l'approbation de documents tels que les PSP et les nouvelles politiques.

¹² "Cadre de contrôle du PAM" (WFP/EB.A/2018/5-C).

¹³ Voir "Élaboration des politiques du PAM" (WFP/EB.A/2011/5-B).

¹⁴ Ibid.

45. Le Secrétariat du PAM (direction) a admis que la politique relative à l'élaboration des politiques du PAM, adoptée en 2011, était dépassée, et prévoit de procéder à un réexamen pour y remédier. La consultante indépendante est d'avis que le réexamen en question sera nécessaire pour recenser les lacunes et arrêter les mesures à prendre pour aller de l'avant. Il ne devrait toutefois pas être mené de façon isolée, mais plutôt s'inscrire dans une entreprise de plus vaste portée visant à rationaliser et actualiser les cadres de gouvernance, comme cela est recommandé dans le présent rapport. Il sera indispensable d'adopter une approche globale pour optimiser les quatre cadres de gouvernance et instaurer des modalités de gouvernance elles aussi optimales.

RECOMMANDATIONS:

3. Mettre à jour le cadre d'élaboration des politiques, définir les rôles et les responsabilités, et établir des procédures et des critères clairs:

- déterminer les étapes et le calendrier à suivre pour élaborer ou mettre à jour une politique ainsi que pour assurer le suivi de sa mise en œuvre;
- arrêter le nombre maximal, la structure et la fréquence des consultations et autres réunions informelles organisées dans le cadre de l'élaboration ou de la mise à jour de chaque politique;
- recourir aux nouvelles technologies et aux outils numériques existants pour améliorer l'efficacité et les échanges avec les membres du Conseil pour ce qui est du recueil des contributions et des commentaires en retour (par exemple, sous la forme de consultations en ligne), ainsi que du suivi de la mise en œuvre;
- mobiliser les parties prenantes;
- définir les procédures de mise en œuvre et la budgétisation lors de l'adoption de nouvelles politiques ou de l'actualisation de politiques existantes;
- établir des comptes rendus à l'intention du Conseil et faire en sorte que les membres procèdent aux délibérations stratégiques nécessaires aux différentes étapes de l'élaboration des politiques.

4. Réaliser l'examen prévu du cadre de politique générale dans le contexte de l'initiative en cours sur la gouvernance plutôt que de manière isolée, afin de détecter les éventuelles lacunes et de déterminer les mesures à prendre pour remédier aux problèmes recensés.

Cadres de gouvernance: contrôle

Établissement de rapports relatifs au contrôle à l'intention du Conseil d'administration

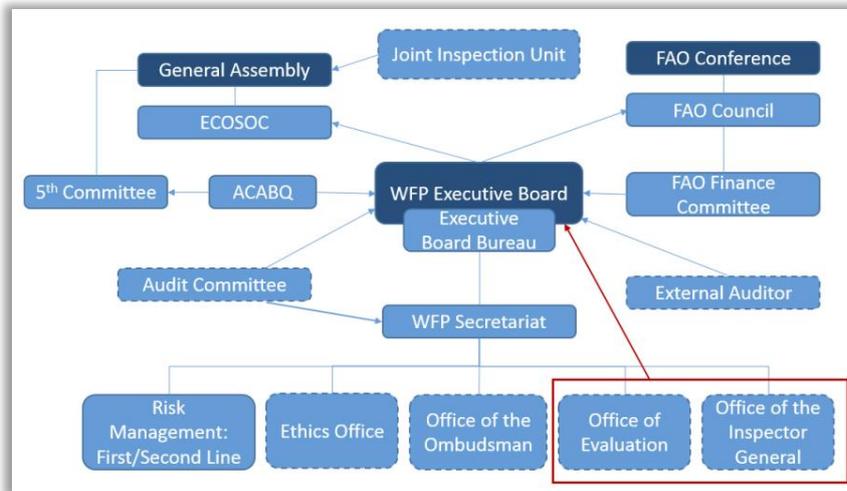
46. Le cadre de contrôle recouvre la délégation au Directeur exécutif/à la Directrice exécutive, par le Conseil, de la responsabilité de la gestion du PAM conformément aux paramètres définis dans les cadres stratégique et de politique générale du PAM. Ces cadres reposent sur deux piliers: le Plan de gestion et un ensemble de principes de programmation pour les programmes de pays et les projets, ainsi que les opérations menées en dehors des programmes de pays¹⁵.
47. Le CCI note que la responsabilité du contrôle des organismes des Nations Unies incombe au premier chef aux États membres et que ceux-ci peuvent déléguer certains pouvoirs aux secrétariats des organismes et à des organes de contrôle externes. Au sein du PAM, les activités de contrôle favorisent la responsabilité et la transparence et renforcent les exigences liées à l'obligation redditionnelle et les contrôles internes établis par les organes directeurs et le Directeur exécutif/la Directrice exécutive. Le contrôle fait partie intégrante du dispositif de gouvernance et donne l'assurance que:
- ❖ les activités du PAM sont pleinement conformes à son mandat;
 - ❖ le PAM rend pleinement compte des ressources qui lui sont allouées;
 - ❖ le PAM mène ses activités de la manière la plus efficiente et efficace possible;
 - ❖ le personnel et tous les autres collaborateurs du PAM respectent les normes les plus strictes en matière de professionnalisme, d'intégrité et de déontologie¹⁶.

¹⁵ Cadre de contrôle du PAM (WFP/EB.A/2018/5-C).

¹⁶ Ibid.

48. La figure 8 donne à voir la structure globale de gouvernance et d'assurance du PAM. Les principaux organes directeurs apparaissent en bleu foncé et les entités indépendantes sont entourées de pointillés. Toutes les entités indépendantes rendent compte au Conseil¹⁷.

Figure 8: Structure de gouvernance et d'assurance du PAM

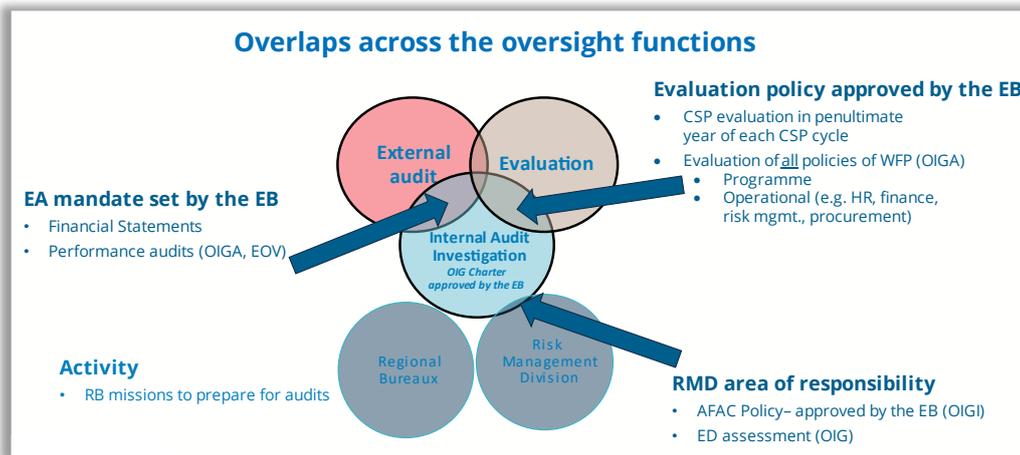


Observations et recommandations

49. Le cadre de contrôle a été conçu sur la base de la dépendance hiérarchique des entités indépendantes vis-à-vis du Conseil d'administration. Étant donné que divers organes de contrôle examinent individuellement le volet "Ressources, questions financières et budgétaires", il est à craindre que le Conseil d'administration reçoive des recommandations ou des avis répétitifs ou contradictoires au sujet des mêmes questions. Une approche plus coordonnée contribuerait à éliminer les chevauchements, les facteurs d'inefficacité et les redondances, tout en facilitant la mise en œuvre des recommandations et des enseignements tirés et son suivi.

50. La Réunion d'information conjointe sur l'audit interne et l'évaluation du 22 avril 2022 a été l'occasion de présenter un aperçu général des chevauchements d'activités, ainsi que des suggestions d'amélioration. La figure 9 illustre les chevauchements entre fonctions de contrôle répertoriés par le Bureau de l'Inspecteur général.

Figure 9: Cadre de contrôle et chevauchements repérés par le Bureau de l'Inspecteur général



¹⁷ Ibid.

51. Dans son évaluation de novembre 2022, le Comité consultatif de contrôle indépendant du PAM a lui aussi souligné combien il était important d'imprimer une optique dynamique aux fonctions de contrôle, ainsi que de privilégier la coordination et l'adoption d'une approche intégrée, les fonctions de contrôle devant s'exercer en collaboration pour en renforcer l'impact au bénéfice du PAM.
52. S'agissant du Bureau de la déontologie et du Bureau de l'Ombudsman, la fréquence et la forme de leurs discussions avec le Conseil d'administration devraient être revues pour éviter que les mêmes questions ne fassent l'objet de rapports répétitifs et pour que soit élaboré un meilleur dispositif de suivi des avis et recommandations formulés par ces bureaux.
53. S'agissant des organes consultatifs (le CCQAB, le Comité financier de la FAO et le Comité consultatif de contrôle indépendant), trois types de risque ont été recensés:
- ❖ communication de rapports répétitifs ou trop nombreux au Conseil d'administration, étant donné que ces organes examinent de manière indépendante le volet "Ressources, questions financières et budgétaires";
 - ❖ formulation de recommandations ou d'avis répétitifs ou contradictoires portant sur les mêmes questions à l'intention du Conseil d'administration;
 - ❖ manque de temps et absence de segment réservé à cet effet pour que les membres du Conseil débattent et définissent des orientations au sujet des recommandations qui leur sont adressées – en raison de la soumission tardive des rapports destinés au Conseil (par exemple, l'échéancier prévu pour l'examen des documents par le CCQAB et la présentation de son rapport et le calendrier de la session annuelle du Conseil).
54. Le Statut donne des indications d'ensemble sur la nature des documents à communiquer au CCQAB et au Comité financier de la FAO. À l'heure actuelle, tous les rapports relevant du volet des sessions officielles du Conseil intitulé "Ressources, questions financières et budgétaires" sont transmis à ces organes consultatifs. Cette pratique repose toutefois sur l'interprétation faite du Règlement général et sur la tradition, mais il est peut-être possible de faire œuvre de rationalisation et de simplification à des fins d'amélioration de l'efficacité.

RECOMMANDATIONS:

5. Remanier et actualiser le cadre de contrôle pour résoudre les problèmes ci-après:

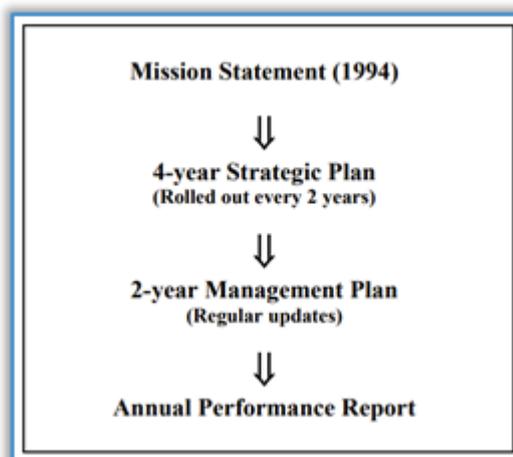
- chevauchements éventuels et risque de la part des organes de contrôle de formuler des recommandations contradictoires ou déconnectées concernant des risques et des problèmes identiques ou connexes;
- périodes de collecte des données, d'évaluation et d'établissement de rapports des différents organes de contrôle et leur incidence sur les capacités et les ressources des équipes du PAM;
- complexité, longueur et soumission tardive des documents destinés au Conseil, et incidence sur le rôle que joue le Conseil en matière de gouvernance stratégique;
- rationalisation et simplification des documents du Conseil examinés par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et le Comité financier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture;
- mécanismes de suivi existants et lacunes éventuelles au niveau des recommandations des organes de contrôle (par exemple, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, le Comité financier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Comité consultatif de contrôle indépendant, le Bureau de l'Inspecteur général, les évaluations, le Bureau de l'Ombudsman et des services de médiation, etc.);
- fréquence et teneur des réunions informelles du Conseil et analyse de leur pertinence (par exemple, pour éviter les risques de répétition ou le manque d'efficacité).

Cadres de gouvernance: responsabilité

55. Le **cadre de responsabilité** est de nature à permettre au Conseil de tenir le Directeur exécutif/la Directrice exécutive comptable de la prestation des résultats escomptés, tels qu'arrêtés dans le Plan de gestion, et de satisfaire à sa propre obligation de rendre compte de l'action menée aux États membres et aux organes de tutelle du PAM (Assemblée générale des Nations Unies et Conférence de la FAO). Le cadre en question comprend trois éléments: un Rapport annuel sur les résultats, présenté en même temps que les comptes annuels vérifiés du PAM; les enseignements tirés des constatations issues des évaluations; les rapports annuels par pays (qui ont remplacé les rapports normalisés sur les projets à la suite de l'adoption de la feuille de route intégrée)¹⁸.

56. Le Rapport annuel sur les résultats présenté par le PAM est le principal outil employé pour rendre compte de l'action menée et favoriser l'apprentissage au niveau institutionnel. C'est aussi le principal mécanisme de contrôle dont disposent le Conseil d'administration et les donateurs. Ses éléments constitutifs – chiffres clés intéressant les objectifs du Millénaire pour le développement, description des résultats obtenus dans le cadre des projets et des programmes, rattachés aux objectifs stratégiques, données factuelles et stratégiques relatives aux projets et programmes – constituent, du point de vue des inspecteurs, un corpus solide grâce auquel le rapport répond aux attentes au titre desquelles il est établi. Le Conseil approuve le Rapport annuel sur les résultats, "notant que celui-ci constitue un exposé complet des résultats obtenus par le PAM pendant l'année écoulée"¹⁹.

Figure 10: Planification stratégique et obligation de rendre compte**



57. Du fait que le PAM mesure ses résultats et en rend compte, il se montre responsable vis-à-vis des populations auxquelles il vient en aide et de ceux qui lui procurent des ressources financières. Chaque année, il procède à la planification, assure le suivi et rend compte de ses opérations de manière à fournir les meilleurs services possible aux personnes auxquelles il prête assistance en utilisant les ressources disponibles de la manière la plus efficiente et efficace possible. Le PAM ne se concentre donc pas seulement sur ses résultats, mais aussi sur la manière dont ils sont obtenus²⁰.

Observations et recommandations

58. Le Cadre de résultats institutionnels du PAM, qui sert de guide pour le "cycle de l'obligation redditionnelle", structure clairement la mesure et la communication des accomplissements du PAM. Il s'articule sur trois phases: planification, suivi et établissement de rapports²¹.

59. La nature complexe et la longueur du Plan de gestion et du Rapport annuel sur les résultats font qu'il est très difficile pour les membres du Conseil d'y discerner des messages clés et d'engager des discussions stratégiques sur cette base.

¹⁸ Cadre de contrôle du PAM (WFP/EB.A/2018/5-C).

¹⁹ Rapport annuel sur les résultats.

** Examen de la gestion et de l'administration au sein du PAM: rapport du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2009/7).

²⁰ Page Web sur la gestion de la performance au PAM et l'obligation de rendre compte de l'action menée (en anglais uniquement).

²¹ Ibid.

60. En outre, la croissance rapide et continue du PAM (en termes de ressources financières comme d'effectifs) met à rude épreuve ses cadres, processus et systèmes. Comme l'a également mentionné l'Inspectrice générale dans son rapport annuel²², il est parfois très difficile de concilier la volonté de répondre rapidement et efficacement à des besoins opérationnels qui ne cessent d'augmenter et la nécessité d'élaborer, de mettre en place et d'appliquer des mécanismes de gouvernance et des dispositifs de gestion solides.

RECOMMANDATIONS:

6. Rationaliser et simplifier les rapports pour faciliter les délibérations stratégiques et la prise de décisions relatives à l'obligation de rendre compte.

7. Définir les liens entre des concepts clés tels que "stratégie", "politique générale" et "facteurs favorables" pour que les membres du Conseil en aient une bonne compréhension lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions en matière de gouvernance.

IV. Conseil d'administration

Rôle et responsabilités

61. En application de l'article VI du Statut et Règlement général, le Conseil d'administration a les responsabilités suivantes²³:
- ❖ fournir un appui intergouvernemental et donner des orientations spécifiques sur les politiques qui gouvernent les activités du PAM;
 - ❖ superviser les activités du PAM conformément aux principes directeurs énoncés par l'Assemblée générale des Nations Unies, la Conférence de la FAO, le Conseil économique et social et le Conseil de la FAO;
 - ❖ veiller à ce que le PAM réponde aux besoins et aux priorités des pays bénéficiaires.

62. Le rôle des membres du Conseil est complexe, car ce sont les représentants d'États membres, mais ils agissent également en qualité de membres de l'organe directeur d'une organisation humanitaire internationale. Il est parfois problématique de trouver le juste équilibre entre ces deux fonctions, car il arrive qu'un État membre soit à la fois juge et partie lors d'une prise de décision.

Figure 11: Rôle du Conseil d'administration et du Secrétariat du PAM***



Observations et recommandations

63. Entrée en fonctions des nouveaux représentants d'États membres: La démarche qui préside au programme d'orientation destiné aux nouveaux représentants membres du Conseil, tout comme son contenu, devrait être revue: les informations et les outils fournis aux nouveaux arrivants devraient leur permettre de comprendre la nature de leurs fonctions en matière de gouvernance stratégique et de s'en acquitter tout au long de l'année. La session d'orientation ne devrait pas seulement porter sur la manière dont fonctionne le PAM ou sur les départements avec lesquels le Conseil d'administration coopère directement, mais aussi sur la bonne gouvernance. Il est recommandé que la session d'orientation inclue un segment – animé par un expert externe – sur la bonne gouvernance ainsi que sur le rôle et les responsabilités stratégiques du Conseil d'administration.

²² WFP/EB.A/2023/6-D/1.

²³ Statut, Règlement général, Règlement financier et Règlement intérieur du Conseil d'administration.

*** WFP Governance – Introduction for the new Executive Board Members by the Executive Board Secretariat, février 2023.

64. Il faudrait également prévoir des sessions de remise à niveau et un document directif d'une page; sur une base continue, les membres du Conseil recevraient un appui et se verraient rappeler la nature exacte de leurs fonctions en matière de gouvernance et des orientations stratégiques qu'ils sont censés fournir au Secrétariat du PAM. Les sessions de remise à niveau pourraient se tenir en ligne et être diffusées en direct, ou prendre la forme d'un outil d'apprentissage en ligne enregistré, accessible tout au long de l'année.
65. Les représentants permanents et leurs adjoints devraient assister à la session d'orientation. D'autres représentants d'États membres pourraient aussi y participer en fonction du nombre de places disponibles. Cela garantirait la présence de participants de haut niveau, auxquels l'occasion serait offerte de rencontrer des membres de la haute direction du PAM.
66. Sur le modèle de celui qui a été mis au point pour l'Assemblée générale des Nations Unies, un "manuel des délégués", contenant des informations clés sur le rôle du Conseil d'administration en matière de gouvernance, les fonctions du Bureau, les responsabilités du Secrétariat du PAM (direction) et du Secrétariat du Conseil d'administration, ainsi que des renseignements pertinents, comme les coordonnées des membres, devrait être établi. Ce manuel devrait être mis en ligne sur le site Web du Conseil d'administration et actualisé chaque année.
67. Transformation numérique: La dématérialisation de certains des processus mis en œuvre par le Conseil (par exemple les consultations en ligne), de l'enregistrement des participants aux réunions, de l'accès aux documents du Conseil, ainsi que la tenue de réunions virtuelles, aideraient les représentations disposant de ressources limitées à suivre le rythme du calendrier chargé du Conseil et à participer plus activement à ses délibérations.
68. Instauration de critères de référence en matière de déontologie et d'intégrité à l'échelle mondiale: Les critères de référence en matière de déontologie et d'intégrité à l'échelle mondiale aident les organisations à évaluer et mesurer les progrès qu'elles accomplissent au titre de la prise en compte des principes déontologiques et de l'intégrité dans l'ensemble des lieux de travail²⁴. Sur cette base, les organisations, leurs dirigeants et leurs organes directeurs peuvent définir des mesures spécifiques pour améliorer la performance. L'un de ces critères est le respect d'un code de déontologie dont les prescriptions servent de guide aux fonctionnaires chargés de la gouvernance, dont le comportement doit être irréprochable. Il est recommandé que le Conseil d'administration du PAM envisage l'adoption d'un code de conduite pour ses membres, prévoyant, entre autres, une période de battement durant laquelle d'anciens représentants membres du Conseil ne pourraient être employés par le PAM, de manière à éviter tout conflit d'intérêts.

RECOMMANDATIONS:

8. Restructurer la session d'orientation organisée à l'intention des nouveaux membres du Conseil et prévoir:

- une formation consacrée à la bonne gouvernance;
- des séances de remise à niveau pendant l'année (en ligne ou en présentiel);
- un guide à l'intention des délégués;
- un suivi automatisé des arrivées et des départs des représentants des États membres.

9. Procéder à la transformation numérique:

- la dématérialisation des processus du Conseil qui s'y prêtent (par exemple les consultations en ligne), des réunions, de l'inscription et de l'accès aux réunions ainsi que de l'accès aux documents du Conseil ainsi que des modalités de communication d'observations au sujet des documents du Conseil aiderait les représentations dont les ressources sont limitées à mieux suivre le programme de travail chargé du Conseil et à participer plus activement à ses délibérations.

10. Instauration des critères de référence en matière de déontologie et d'intégrité à l'échelle mondiale, notamment un code de conduite à l'intention des membres du Conseil d'administration, et prévoir en particulier une période de battement pendant laquelle les membres sortants du Conseil ne pourraient être recrutés par le PAM en tant que membres du personnel.

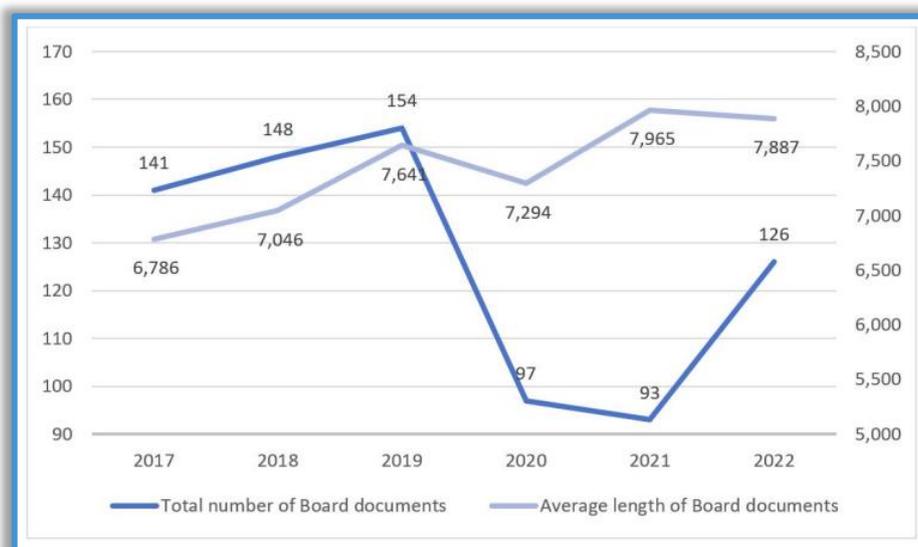
²⁴ Global Ethics & Integrity Benchmarks (en anglais uniquement).

Documents du Conseil d'administration

69. Les entretiens menés dans le cadre de la phase de collecte des données de l'examen ont mis en relief les problèmes suivants en ce qui concerne les documents du Conseil:
- ❖ longueur et complexité des rapports;
 - ❖ nature technique de certains documents, qui devraient plutôt contenir des informations dont le Conseil a besoin pour prendre des décisions stratégiques;
 - ❖ non-respect des limites imposées en matière de nombre de mots ni des dates limites de remise arrêtées;
 - ❖ publication tardive de certains documents et de leur traduction, ce qui rend plus difficile la préparation des membres du Conseil en vue des réunions.
70. Le rapport statistique annuel établi par le Secrétariat du Conseil d'administration donne un aperçu général du nombre de documents que les membres du Conseil reçoivent à l'occasion de chaque session officielle. Comme indiqué à la figure 12, en 2022, 126 documents ont été soumis au Conseil, qui comprenaient en moyenne 7 887 mots²⁵. Ainsi, rien que pour les sessions officielles, chaque membre du Conseil a dû lire environ 1 million de mots (en anglais, mais sans doute davantage dans d'autres langues lorsque les traductions étaient devenues disponibles). Outre ces rapports, les membres ont dû lire les documents destinés aux réunions informelles du Conseil et formuler des observations à cet égard.

Figure 12: Nombre et longueur (en mots) des documents établis pour le Conseil, 2017-2022

[Nombre de documents (de 90 à 170) et nombre de mots (de 5 000 à 8 500)]



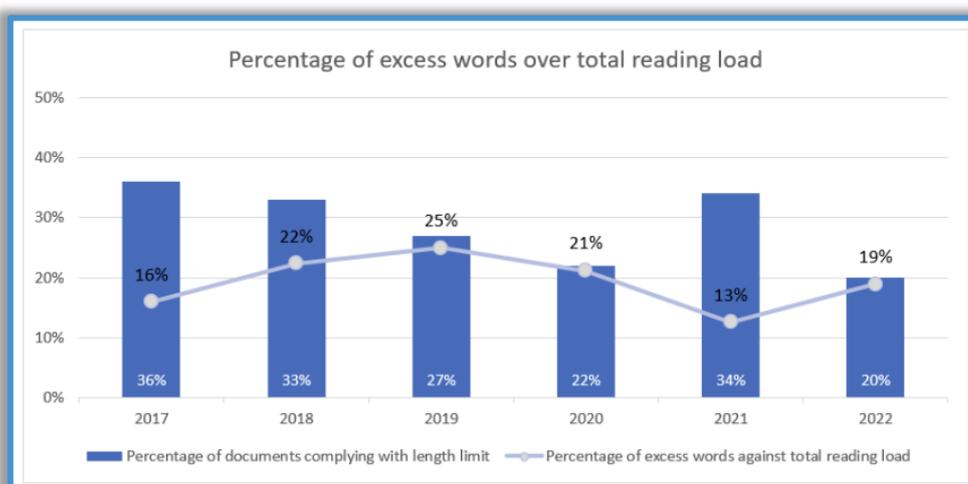
71. En application de la résolution de l'Assemblée générale relative au plan des conférences, adoptée en 2002 (A/RES/57/283), le Conseil a imposé des limites de longueur pour certains types de documents²⁶, dans le but de maîtriser le coût de l'établissement de la documentation et d'économiser du temps. En 2022, 112 des 126 documents soumis ne devaient pas dépasser un certain nombre de mots. En réalité, la limite prescrite n'a été observée que dans 20 pour cent des cas, comme indiqué à la figure 13²⁷.

²⁵ Rapport statistique annuel d'analyse des activités du Conseil d'administration du PAM en 2022, établi par le Secrétariat du Conseil d'administration à l'intention du Bureau du Conseil (avril 2023).

²⁶ On trouvera la liste des types de documents et des limites imposées en termes de mots dans les documents publiés sous la cote [WFP/EB.1/2004/INF/7](#) et [WFP/EB.3/2004/15](#).

²⁷ Rapport statistique annuel d'analyse des activités du Conseil d'administration du PAM en 2022, établi par le Secrétariat du Conseil d'administration à l'intention du Bureau du Conseil (avril 2023).

Figure 13: Respect de la limite imposée en termes de nombre de mots pour les documents du Conseil, 2017-2022



72. Si la longueur et la structure complexe des documents du Conseil comptent parmi les problèmes soulevés lors des entretiens, la mise en ligne tardive des documents ou de leur traduction est une autre source de préoccupation mentionnée par les parties prenantes.
73. Les statistiques analytiques fournies par le Secrétariat du Conseil d'administration ne donnent à voir que les données relatives au respect, dans les documents destinés aux sessions officielles du Conseil, de la limite imposée en matière de nombre de mots et des dates limites de remise, mais les entretiens ont confirmé que la situation était similaire en ce qui concerne les documents destinés aux réunions informelles du Conseil. La remise tardive des documents et traductions destinés aux réunions fait qu'il est très difficile pour les membres du Conseil de se préparer à ces réunions et d'y participer pleinement. La longueur et la complexité des documents destinés au Conseil constituent deux autres obstacles qui empêchent ses membres d'engager des délibérations et d'adopter des décisions de nature stratégique.

V. Méthodes de travail du Conseil d'administration

Recherche de consensus

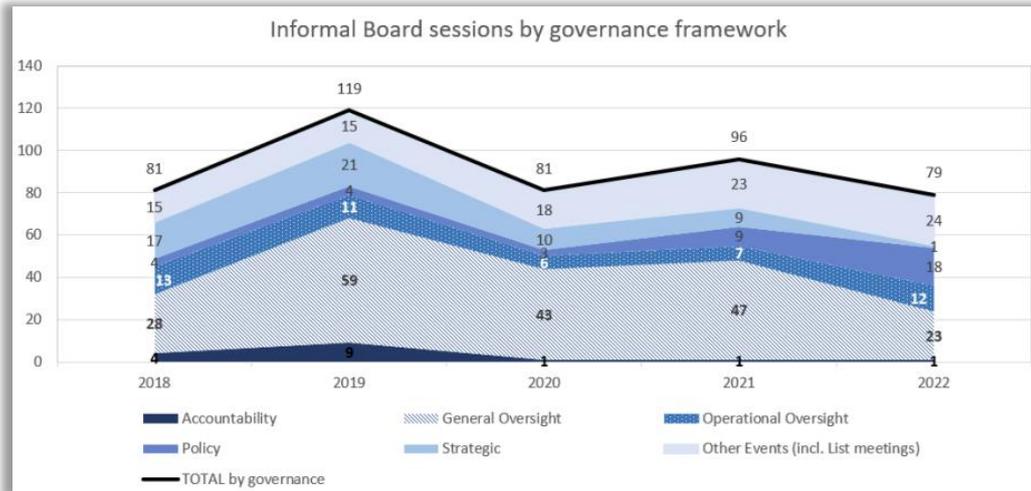
74. En vertu de l'article IX.2 du Règlement intérieur, le Conseil ne néglige aucun effort pour prendre ses décisions par consensus²⁸. La recherche d'un consensus au sein de chaque liste électorale et à l'échelle du Bureau avant les sessions du Conseil est un moyen efficace et rationnel de circonscrire les délibérations durant les sessions. Cela permet aux membres du Conseil d'arrêter toutes les décisions par consensus²⁹.
75. Les réunions informelles ont été instituées pour faciliter la recherche d'un consensus, de manière à garantir la fluidité de la procédure de prise de décisions pendant les sessions officielles. Toutefois, au fil des ans, le nombre de réunions informelles a augmenté, et différents types de réunions ont vu le jour. En 2022, le Conseil a tenu 79 réunions informelles, incluant des consultations, des tables rondes, des séminaires, des séances d'information, des mises à jour et des déjeuners-séminaires, comme indiqué dans le diagramme ci-après³⁰.

²⁸ Règlement intérieur du Conseil d'administration, article IX: Prise de décisions.

²⁹ Rapport statistique annuel d'analyse des activités du Conseil d'administration du PAM en 2022, établi par le Secrétariat du Conseil d'administration.

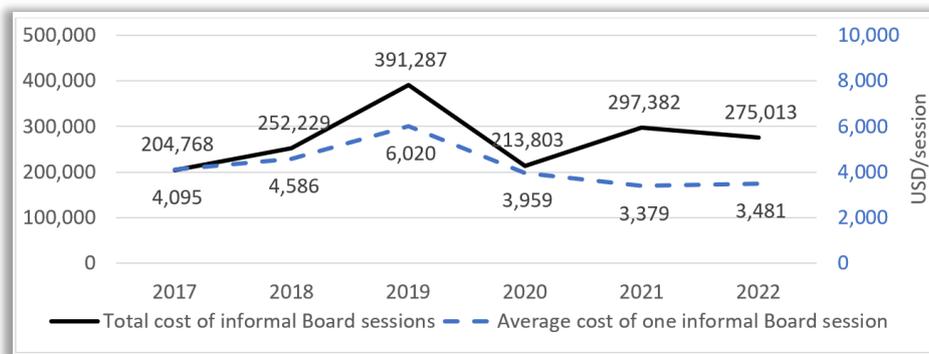
³⁰ Ibid.

Figure 14: Réunions informelles du Conseil d'administration en 2022



76. Les réunions informelles du Conseil avaient été instituées pour permettre à ses membres d'engager des discussions, d'échanger des idées et de travailler ensemble à l'édification d'un consensus. Toutefois, au fil des ans, les réunions informelles sont devenues très formelles. Des déclarations écrites sont désormais préférées aux délibérations. Presque toutes les réunions informelles sont enregistrées, et des transcriptions en sont faites ultérieurement. Cela rend très difficile, en particulier pour certains membres, d'avoir des discussions ponctuelles et d'échanger des idées de manière ouverte.
77. Le coût de l'organisation des réunions informelles du Conseil d'administration est également un facteur important à prendre en considération lorsqu'on évalue la pertinence et l'efficacité de telles réunions. Le diagramme ci-après fait apparaître le montant total qui y a été consacré de 2017 à 2022, ainsi qu'une ventilation des coûts par réunion³¹.

Figure 15: Coût des réunions informelles du Conseil (2017-2022)



78. En 2022, le coût total³² des réunions informelles du Conseil s'est élevé à 275 013 dollars. Cette même année, 79 réunions informelles et 17 réunions du Bureau du Conseil ont été tenues, pour un coût moyen de 3 481 dollars par réunion. Ces calculs ne prennent en compte ni le temps ni les ressources alloués par le Secrétariat du PAM (haute direction et direction), ou par les États membres pour préparer ces réunions et y assister (établissement de rapports, examen de la documentation, formulation d'observations, échanges de correspondance avec les bureaux de pays, etc.). Si l'on prend en compte la totalité du temps et des fonds alloués aux réunions informelles du Conseil, cela représente un montant substantiel. En conséquence, il est de la plus haute importance que l'ordre du jour des sessions soit pertinent et qu'elles soient menées efficacement.

³¹ Ibid.

³² Le coût total inclut l'établissement et la traduction des documents (à l'exclusion des dépenses de personnel), l'interprétation dans les langues officielles, le personnel temporaire des services de conférence, les dépenses des bureaux (bus-navette, ambulance, impression et photographies), les fournitures de bureau, les dépenses de représentation, les heures supplémentaires et le matériel informatique.

79. Bien que les réunions informelles du Conseil d'administration soient organisées comme les séances du Conseil, elles ne sont pas présidées par le Président ou le Vice-Président du Conseil. Elles le sont par l'un des membres de la haute direction du PAM. Cela pose un certain nombre de problèmes:
- ❖ Dans certaines réunions, le président cesse d'agir en tant que tel et change de rôle pour donner une réponse ponctuelle à une question émanant d'un membre du Conseil adressée à la direction du PAM.
 - ❖ Les bureaux indépendants, tels que le Bureau de l'Inspecteur général, le Bureau de l'évaluation, le Bureau de l'Ombudsman et des services de médiation et le Bureau de la déontologie, rendent compte directement au Conseil d'administration. Toutefois, les réunions informelles qui les concernent sont présidées par des membres de la haute direction du PAM, ce qui donne lieu à une situation épineuse du point de vue de la gouvernance. Partant, il n'est guère surprenant que, durant ces réunions, le président change parfois de casquette pour répondre à certaines des questions posées par des représentants de ces bureaux.
 - ❖ Du fait que les réunions informelles sont organisées et présidées par la direction du PAM, le filtrage et les questions sont très limités lorsqu'il s'agit de déterminer s'il est vraiment nécessaire de les ajouter au calendrier du Conseil. Du fait que le Bureau du Conseil et les États membres ne jouent aucun rôle dans la préparation ou la conduite des réunions informelles, il est facile pour les États membres de demander davantage de réunions sans consulter les listes. Si le Bureau participait plus activement à la procédure d'approbation et aux fonctions liées à la présidence des réunions informelles, une pratique telle que l'accord donné conjointement par toutes les listes pourrait être adoptée. Le Conseil et son Bureau pourraient alors se montrer plus sélectifs, car il serait nécessaire, pour chaque réunion, qu'un membre du Bureau soit disponible et prêt à exercer la présidence.
 - ❖ Il n'existe pas de définition précise des divers types de réunions informelles ni de leur cahier des charges (structure, fréquence, documentation requise ou procédure de demande). Le tableau ci-dessous donne un aperçu général des types de réunions informelles, de leurs modalités, de leur fréquence, de la procédure de demande, ainsi que des exigences en matière de documentation, de traduction, d'interprétation et d'enregistrement.

Tableau 3. Aperçu général des divers types de réunions informelles du Conseil d'administration

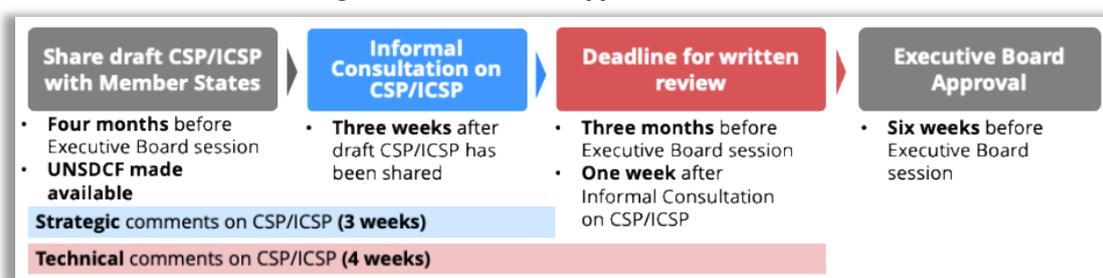
| Type de réunion | Disposition régissant la fréquence | Réunion hybride | Réunion enregistrée | Transcriptions | Note pour le dossier/procès-verbal | Documents | Traduction | Documentation supplémentaire (par exemple en PowerPoint) | Interprétation | Procédure de demande d'organisation de la réunion |
|-----------------------------------|--|-------------------------------------|---------------------|----------------|------------------------------------|---|---|--|----------------|---|
| Consultation informelle | Pas de règle, déterminée sur la base de l'échéancier des questions liées aux politiques et au PSP à examiner lors des sessions du Conseil | Oui | Oui | Oui | Non | Oui | Oui | Oui | Oui | À adresser au Conseil ou à la direction par l'intermédiaire du Bureau |
| Point | Aucune (il s'agit principalement d'informer le Conseil de l'avancement de la mise en œuvre des politiques) | Oui | Oui | Oui | Non | Oui, mais ce n'est pas systématique | Oui, mais ce n'est pas systématique | Oui | Oui | À adresser au Conseil ou à la direction par l'intermédiaire du Bureau |
| Table ronde | Évaluations: une réunion avant chaque session officielle; autres tables rondes: ponctuellement | Oui | Oui | Oui | Non | Oui pour les évaluations; non pour les autres tables rondes | Oui pour les évaluations; non pour les autres tables rondes | Oui | Oui | À adresser au Conseil ou à la direction par l'intermédiaire du Bureau |
| Séance d'information | Questions relatives au contrôle: une fois par trimestre (en lien avec le rapport trimestriel de l'Inspectrice générale); réunions d'information sur les situations d'urgence: trois par an; autres questions: pas de règle | Oui | Oui | Oui | Non | Non | Non | Oui | Oui | À adresser au Conseil ou à la direction par l'intermédiaire du Bureau |
| Séminaire | Seulement une fois par an, avant la session annuelle, sur les questions financières | Oui | Oui | Oui | Non | Oui | Oui, si possible | Oui | Oui | À adresser au Conseil ou à la direction par l'intermédiaire du Bureau |
| Déjeuner-séminaire | Aucune | Oui, mais le présentiel est préféré | Non | Non | Non | Non | Non | Ponctuellement | Non | Déterminée ponctuellement |
| Réunion de groupe des amis | Aucune | Oui, mais le présentiel est préféré | Non | Non | Non | Non | Non | Ponctuellement | Ponctuellement | Déterminée ponctuellement |

Procédure d'approbation des plans stratégiques de pays

80. Au vu des observations du Conseil et de l'expérience acquise en 2017 et au début de 2018, la direction a instauré un processus de consultation en deux étapes pour examiner les projets de PSP et de plans stratégiques de pays provisoires (PSPP) et obtenir l'avis des États membres en amont du processus, afin d'améliorer la formulation de la stratégie sur laquelle reposent les plans et les projets de descriptif. Elle a décidé de procéder à cette consultation en deux temps jusqu'à la fin de 2019, puis de présenter au Conseil, à sa première session ordinaire de 2020, un processus révisé qui prenne en compte les enseignements tirés et les réactions des États membres. Ce processus en deux temps, actuellement en vigueur, comporte³³:

- ❖ une consultation informelle consacrée à la note conceptuelle relative à un PSP ou à un PSPP, qui se tient six mois environ avant la session du Conseil au cours de laquelle le PSP ou le PSPP sera présenté;
- ❖ une période d'examen qui permet aux membres du Conseil de faire part, par écrit, de leurs observations détaillées sur les projets de PSP ou de PSPP 12 semaines avant leur présentation au Conseil pour approbation.

Figure 16: Processus d'approbation des PSP



Observations et recommandations

81. La présentation des PSP et des rapports d'évaluation de PSP prend beaucoup de temps pendant les sessions officielles et les réunions informelles du Conseil et détourne l'attention des délibérations. Des consultations préalables devraient avoir lieu en ligne, par écrit, avant la réunion de consultation informelle, de telle sorte que toutes les questions techniques aient été soulevées et qu'il y ait été répondu avant la réunion en question. Celle-ci devrait être principalement consacrée aux délibérations, avec des exposés très brefs en début de séance. Lors des sessions officielles du Conseil, l'examen des PSP devrait se limiter à la lecture des projets de décision pertinents et aux coups de marteau marquant leur adoption. Toutefois, les directeurs régionaux et les directeurs de pays devraient continuer de se rendre à Rome pour les sessions officielles, afin de s'entretenir avec les membres du Conseil.
82. La plateforme de consultation en ligne du Conseil n'est pas utilisée au mieux pour ménager du temps pour les discussions stratégiques pendant les séances. Elle ne l'est en effet que pour les PSP. Les questions techniques et les observations formulées lors des réunions informelles devraient être traitées sur la plateforme en ligne, et au moyen d'une procédure écrite. La plateforme pourrait être utilisée pour l'ensemble des démarches axées sur la recherche d'un consensus, et pas seulement pour les PSP.
83. Le grand nombre de rapports établis fait qu'il est très difficile pour les membres du Conseil d'absorber les informations présentées et de dialoguer pendant les réunions. C'est particulièrement vrai pour ce qui est des missions de petite taille, dont les ressources sont limitées. Le degré de participation des délégations aux réunions du Conseil est donc inégal, d'où un déséquilibre.
84. Les types, la forme et les modalités de la présidence des réunions informelles du Conseil devraient être clairement définis. Toutes les réunions informelles devraient avoir un but clairement énoncé et des lignes directrices devraient être établies pour la procédure de demande et de tenue d'une réunion, les modalités de son déroulement et la documentation à établir au préalable.

³³ Point sur la feuille de route intégrée, deuxième session ordinaire du Conseil d'administration, Rome, 18-21 novembre 2019 (WFP/EB.2/2019/4-D/1).

85. L'ensemble de la documentation et des déclarations écrites devrait être soumis par voie électronique, et les réunions devraient se concentrer sur les délibérations. Les divers types de réunion devraient faire l'objet d'une évaluation, dans le but de déterminer si certains d'entre eux pourraient être remplacés par des échanges écrits, via une plateforme en ligne.

RECOMMANDATIONS:

11. Remanier et améliorer les processus et plateformes de recherche d'un consensus, notamment:

- revoir le format, le contenu, l'objectif et la fréquence des réunions informelles ainsi que les modalités de compte rendu connexes afin de permettre au Conseil puisse mener les délibérations requises et de fournir des orientations stratégiques au PAM. L'ensemble de la documentation et des déclarations écrites devrait être soumis à l'avance par voie électronique, et les réunions devraient se concentrer sur les discussions. Il conviendrait aussi d'évaluer les différents types de réunions existants afin de déterminer si certains pourraient être remplacés par des échanges écrits, via la plateforme en ligne existante;
- plans stratégiques de pays: il faudrait prévoir des consultations par écrit en ligne avant les consultations informelles afin de s'assurer que toutes les questions techniques ont bien été abordées et traitées. Après de très brefs exposés en début de séance, les réunions devraient être principalement consacrées aux discussions. L'examen des plans stratégiques de pays durant les sessions du Conseil devrait se limiter à la lecture des projets de décision et au coup de marteau qui marque officiellement leur adoption.

VI. Bureau du Conseil d'administration

Rôle et responsabilités

86. En vertu de l'article V du Règlement intérieur du Conseil d'administration, le Bureau a pour rôle essentiel de contribuer au fonctionnement efficace et efficient du Conseil, notamment en ce qui concerne:
- ❖ la planification stratégique des travaux du Conseil;
 - ❖ la préparation et l'organisation des réunions du Conseil;
 - ❖ la promotion du dialogue.
87. Il incombe aux membres du Bureau de faciliter l'échange d'informations et le dialogue au sujet des questions qui intéressent au premier chef leurs listes électorales respectives. Ils jouent un rôle important, puisqu'ils consultent les délégués au sujet de l'ordre du jour des sessions du Conseil, ce qui a pour effet de réduire le nombre des ajouts de dernière minute ou des interventions qui ne portent pas directement sur les points effectivement inscrits. Grâce à une communication efficace et en temps opportun entre les membres du Bureau et les représentants des listes électorales, il est possible pour les missions permanentes de s'entretenir avec leurs capitales respectives au sujet des enjeux de première importance avant la tenue des sessions du Conseil.
88. En 1996, le Conseil d'administration du PAM a institué une pratique qui consiste à nommer un Vice-Président qui exerce ses fonctions pendant un an avant de prendre la place du Président. On s'accorde à reconnaître que cet arrangement est un moyen très utile de préparer le futur Président à diriger le Conseil et contribue à l'efficacité et à l'efficience des travaux de cet organe³⁴.

Observations et recommandations

89. Le Bureau du Conseil d'administration joue un rôle important en ce qu'il définit l'ordre du jour des sessions du Conseil et d'autres réunions, en veillant à ce que le Conseil puisse délibérer de questions que les représentants des listes électorales considèrent comme importantes. Le Bureau devrait se montrer plus mobilisé à cet égard, à la recherche de l'accord et de l'appui de l'ensemble des listes.

³⁴ Examen de la gestion et de l'administration au sein du PAM: rapport du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2009/7).

90. Session d'orientation des nouveaux membres du Bureau: Si la réunion annuelle de "passation de pouvoirs" est l'occasion, très utile, pour les membres sortants et entrants du Bureau de se rencontrer et d'échanger des données d'expérience, elle ne fournit pas aux nouveaux membres du Bureau suffisamment d'informations en ce qui concerne leur rôle important et le pouvoir qui est celui du Bureau de définir l'ordre du jour des réunions et de veiller à ce que le Conseil ait la possibilité de débattre des questions au sujet desquelles il souhaite fournir des orientations stratégiques à la direction du PAM. Il est recommandé qu'un programme d'entrée en fonctions destiné aux membres du Bureau, ainsi qu'un manuel auquel ils puissent se référer tout au long de l'année, soient établis.
91. Égalité des chances de devenir membre du Bureau: Les membres du Conseil doivent bien comprendre ce que fait le Bureau et quelle est la charge de travail supplémentaire qui est celle des coordonnateurs de liste. Il faut l'expliquer aux membres avant que les nominations de pays soient effectuées, afin que les nouveaux coordonnateurs de liste disposent du temps et des ressources nécessaires pour s'acquitter de ces fonctions supplémentaires. Il est recommandé que chaque liste désigne un membre du personnel administratif qui siège au Secrétariat du Conseil d'administration, afin que les États membres dont les ressources sont limitées aient l'occasion de devenir coordonnateurs de liste. Cela permettrait en outre d'harmoniser, d'une liste à l'autre, les modalités de la diffusion des informations et de la collecte des contributions.
92. Méthodes de travail harmonisées: Les listes échangent des informations et communiquent selon des modalités différentes. Certaines tiennent des réunions et des séances d'information mensuelles, d'autres ne communiquent que par messagerie électronique. Une approche plus harmonisée (c'est-à-dire un accord sur les méthodes de travail) contribuerait à faire en sorte que toutes les listes reçoivent les informations dont elles ont besoin et puissent fournir les contributions voulues lorsque c'est nécessaire.
93. Durée du mandat: Le Bureau a de nombreuses responsabilités, et il faut du temps pour que les coordonnateurs comprennent les tenants et les aboutissants de leurs fonctions. Le Conseil devrait donc envisager d'élire les membres du Bureau pour deux ans plutôt que pour un an. En vertu de l'article XVII du Règlement intérieur du Conseil d'administration, celui-ci peut décider en séance, à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, de modifier son Règlement intérieur de telle sorte que les coordonnateurs soient désormais nommés pour un mandat de deux ans.
94. Alignement des dates de début et de fin des mandats: Le mandat des membres du Conseil suit le calendrier de l'année civile, alors que les membres du Bureau continuent d'exercer leurs fonctions jusqu'en février du fait que les élections au Bureau ont lieu lors de la première session ordinaire du Conseil, qui se tient en février. Les coordonnateurs de liste s'efforcent habituellement de choisir des successeurs parmi les membres du Conseil dont le mandat ne s'est pas terminé au mois de décembre précédant l'élection du Bureau. Toutefois, cette pratique limite les options disponibles et les possibilités offertes à certains États membres d'être nommés au Bureau. D'aucuns en tirent avantage pour s'opposer à la nomination d'un pays pour des motifs politiques. Sur le modèle de ce qui se pratique au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'élection des membres du Bureau devrait avoir lieu en janvier, ce qui aurait pour effet de faire coïncider les dates de début et de fin du mandat des membres du Bureau et de celui des membres du Conseil.

RECOMMANDATIONS:

12. Revoir les rôles et les responsabilités, la durée du mandat et les méthodes de travail des membres du Bureau du Conseil pour:

- assurer que les rôles et responsabilités du Bureau sont bien compris.
- faire concorder la durée du mandat des membres du Conseil avec celle du mandat des membres du Bureau en procédant aux élections en janvier. Les membres du nouveau Bureau élus en janvier auraient ainsi suffisamment de temps pour se préparer à la session annuelle du Conseil.
- faire en sorte que le mandat du Bureau soit suffisamment long pour que les nouveaux membres prennent la mesure de leur rôle et exercent leurs tâches de manière optimale. Le Conseil peut définir de nouvelles modalités de travail pour le Bureau, y compris décider que les coordonnateurs seront nommés pour deux ans plutôt que pour un an.
- veiller à ce que toutes les listes utilisent une méthode harmonisée pour diffuser l'information et recueillir les avis des membres, et à cette fin:
 - rédiger un projet de texte sur les attributions des coordonnateurs de liste et leurs méthodes de travail;
 - affecter un fonctionnaire du Secrétariat du Conseil auprès de chaque liste électorale pour lui fournir un appui administratif. Cette assistance supplémentaire encouragerait davantage d'États membres à devenir coordonnateurs de leur liste.

13. Instituer une session d'orientation et établir un manuel à l'intention des membres du Bureau du Conseil qui soient axés sur leurs rôles, leurs responsabilités et leurs méthodes de travail.

VII. Bonnes pratiques observées dans d'autres entités des Nations Unies

95. Dans le cadre de l'examen de la gouvernance, des entretiens ont été menés avec des fonctionnaires d'un certain nombre d'entités des Nations Unies, portant sur leur structure de gouvernance, leurs méthodes de travail et la manière dont y étaient abordées les questions relatives à la gouvernance. Il s'agissait de recenser de bonnes pratiques que le PAM pourrait adopter et de déterminer comment les adapter à ses besoins pour régler certains des problèmes évoqués dans le présent rapport.

Tableau 4: Exemples de bonnes pratiques adoptées par des organismes des Nations Unies similaires au PAM

| Bonnes pratiques d'autres entités des Nations Unies susceptibles d'être adoptées par le PAM | |
|--|---|
| Prise de décisions: Sessions officielles du conseil d'administration ou de l'organe directeur équivalent | |
| PNUD/FNUAP/UNOPS, UNICEF, ONU-FEMMES | Comment le PAM peut-il tirer parti d'une pratique similaire? |
| <p>Actualisation des méthodes de travail des conseils d'administration³⁵ aux fins de l'harmonisation du calendrier des délibérations consacrées à des points d'ordre du jour similaires par les entités des Nations Unies basées à New York, ainsi que des ordres du jour des sessions de conseil d'administration.</p> <p>Pas de réunion parallèle pendant les sessions officielles de conseil d'administration pour permettre aux membres de négocier et de débattre.</p> | <p>Actualisation de l'ordre du jour des sessions officielles du Conseil et nouvelle approche de leur déroulement: Cela donnerait au Conseil d'administration le temps nécessaire pour engager des délibérations stratégiques pendant un segment spécifiquement réservé. Il est possible de ménager les plages nécessaires si les sessions officielles se concentrent sur les points de l'ordre du jour qui doivent impérativement faire l'objet d'un débat et nécessitent une délibération stratégique. Les autres points pourraient être soumis au Conseil au moyen d'une procédure écrite, notamment grâce à l'utilisation de la plateforme en ligne existante du Conseil.</p> |
| <p style="text-align: center;">FAO</p> <p>Utilisation efficiente du temps lors des réunions du Conseil:</p> <p>Les ordres du jour des réunions de la Conférence de la FAO, du Conseil de la FAO et des conférences régionales et des comités techniques de la FAO sont établis à l'issue d'une "procédure de correspondance écrite", applicable à un certain nombre de points de l'ordre du jour, examinés par ces organes directeurs au moyen d'échanges écrits préalablement aux réunions. Au cours des réunions, seules les conclusions des membres font l'objet d'un débat.</p> <p>Toutes les présentations par la direction des points de l'ordre du jour sont distribuées à l'avance. Les membres sont encouragés à fournir leurs déclarations (soit par écrit, soit sous forme audiovisuelle) préalablement à la tenue des séances de la Conférence; les déclarations sont téléchargées sur le site Web de la Conférence plutôt que prononcées en séance.</p> | |

³⁵ https://www.unfpa.org/sites/default/files/board-documents/main-document/Joint_Paper_on_Working_Methods_of_the_Executive_Boards-Final.pdf.

| UNICEF | Comment le PAM peut-il tirer parti d'une pratique similaire? |
|---|--|
| <p>Élections au Bureau du Conseil d'administration tenues en janvier: L'élection du Bureau du Conseil d'administration constitue la première partie de la première session ordinaire du Conseil d'administration de l'UNICEF et se tient au début de janvier chaque année. La seconde partie de la session se concentre sur l'examen des points d'ordre du jour de fond et se tient en février. Cet arrangement pragmatique est rendu possible par le règlement et garantit que les nouveaux membres du Bureau sont élus avant que le mandat de leur prédécesseur n'arrive à son terme et avant la tenue de la première session ordinaire du Conseil d'administration, en février.</p> | <p>Alignement du mandat des membres du Conseil d'administration du PAM et de celui des membres du Bureau: Le Conseil d'administration peut instaurer une pratique similaire, car son Règlement intérieur le permet. Cela permettrait:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de faire coïncider la fin du mandat des membres du Conseil (décembre) avec celle du mandat des membres du Bureau (février); - de présenter en toute clarté la dernière composition en date du Conseil d'administration au moment de la nomination des nouveaux coordonnateurs de liste; - d'empêcher que des questions liées aux mandats soient soulevées lors d'une session ordinaire du Conseil pour faire obstacle à la nomination d'un État membre. |
| FIDA | Comment le PAM peut-il tirer parti d'une pratique similaire? |
| <p>Délibérations stratégiques avec le Président: Chaque session officielle du Conseil d'administration débute par deux heures d'échanges de nature stratégique avec le Président, sur la base d'un bref document d'information incluant les questions à examiner par le Conseil.</p> | <p>Délibérations stratégiques plus fréquentes au Conseil d'administration: Tous les membres du Conseil d'administration et de la haute direction du PAM qui ont été interrogés sont convenus qu'il était nécessaire de faciliter les délibérations stratégiques. C'est ce qui est proposé dans les recommandations pertinentes formulées dans le présent rapport.</p> |
| <p>Sessions officielles du Conseil abrégées: Sessions de 1,5 jour, de 9 h 30 à 18 heures, avec une pause déjeuner et deux pauses café. Nombre de procédures d'approbation (par exemple pour les programmes et les opérations) sont désormais exclues de telles sessions. Aucune réunion parallèle n'est organisée, car les membres estiment que l'ordre du jour est trop chargé lorsque c'est le cas.</p> | <p>Alignement des sessions officielles du Conseil sur les cadres de gouvernance: Les membres du Conseil interrogés ont tous appelé l'attention sur la lourdeur de l'ordre du jour des séances officielles, et ils ont tous mentionné que les réunions parallèles n'apportaient qu'une valeur limitée aux séances. Une proposition de rationalisation et de simplification de l'ordre du jour du Conseil figure dans les recommandations formulées dans le présent rapport.</p> <p>L'utilisation efficiente des réunions informelles et des procédures écrites et en ligne contribuerait à accélérer la procédure d'approbation lors des sessions officielles du Conseil et à ménager une plage de temps pour les délibérations stratégiques. La proposition faite dans le présent rapport en ce qui concerne la structure des sessions officielles du Conseil a pour but d'améliorer la gestion du temps et l'efficacité des sessions du Conseil.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Il est proposé de procéder à plusieurs approbations groupées lors des sessions officielles du Conseil, sur le modèle de ce qui se pratique à l'Organisation de coopération et de développement économiques et à la Commission européenne (par exemple, point A de l'ordre du jour: gestion, entretien et réparation des bâtiments et du matériel, et point B de l'ordre du jour: approbations – il est proposé de déplacer certains points de l'ordre du jour qui ont déjà été examinés et approuvés par d'autres forums ou organes subsidiaires, pour approbation groupée en début de session du Conseil d'administration – ce pourrait être le cas, par exemple, des états financiers déjà examinés et approuvés par le Comité d'audit).</p> | |
| <p>Recherche d'un consensus: Réunions informelles du Conseil d'administration ou de l'organe directeur équivalent</p> | |
| <p>UNICEF</p> | <p>Comment le PAM peut-il tirer parti d'une pratique similaire?</p> |
| <p>Nombre limité de réunions informelles: Il n'en est organisé que pour traiter d'enjeux complexes et délicats (par exemple le plan stratégique de l'organisation ou l'adoption du budget, ou encore les partenariats avec le secteur privé) et elles ne se tiennent que virtuellement. Les réunions informelles sont présidées par le Président ou, en son absence, par l'un des quatre vice-présidents ou, si aucun n'est disponible, par un représentant d'État membre.</p> <p>Les demandes d'organisation de réunions informelles supplémentaires doivent être approuvées à deux niveaux: Lorsqu'un État membre sollicite la tenue d'une réunion informelle, son propre groupe régional doit donner son accord. Une fois la demande approuvée, elle est présentée à tous les autres groupes régionaux pour examen et approbation. Ce n'est qu'à l'issue de cette procédure que le Bureau du Conseil d'administration approuve l'organisation de la réunion. Cette approbation à deux niveaux constitue un "filtre" efficace et rationnel.</p> | <p>Établissement de processus et de critères pour l'organisation de réunions informelles du Conseil d'administration: Le PAM doit opter pour une démarche plus sélective s'agissant de l'organisation de réunions informelles du Conseil. Tous les types et toutes les déclinaisons de réunions informelles doivent être définis, ou précisés, et il faut déterminer lesquels sont pertinents aux fins de la recherche d'un consensus (consultations informelles, tables rondes, séances d'information, etc.). Il faut établir des processus et des critères régissant les demandes de réunion informelle, ce qui contribuera à améliorer le contenu et la qualité des réunions.</p> <p>Les réunions informelles du Conseil doivent être présidées par le Président, le Vice-Président ou un membre du Bureau: Toutes les réunions du Conseil d'administration (sessions officielles et réunions informelles) doivent être présidées par le Président, le Vice-Président ou un membre du Bureau du Conseil, de telle sorte que la structure de la réunion soit conforme à la structure de gouvernance du PAM. Cela donnera également au Bureau l'entière maîtrise de l'architecture des réunions du Conseil et sera la garantie que la procédure engagée est plus minutieuse lorsqu'on songe à ajouter de nouvelles réunions au calendrier du Conseil.</p> |
| <p>FAO</p> | |
| <p>Dialogue au moyen de réunions informelles: Les réunions informelles ne font pas l'objet de transcriptions et sont constructives, car les participants s'y concentrent sur le dialogue.</p> | |

| | |
|--|--|
| FIDA | <p>Réunions informelles virtuelles plutôt qu’hybrides: Lors des réunions hybrides, il est difficile pour les participants présents dans l’Auditorium de déterminer qui assiste à la réunion à distance. Lorsque la participation en présentiel est limitée, cela rejaillit sur la dynamique de la réunion, car les personnes qui font des exposés s’adressent à une salle vide et ne peuvent voir les réactions de l’auditoire. Lorsque l’Auditorium est utilisé pour un très petit nombre de personnes présentes, cela entraîne un coût financier supplémentaire peut-être superflu. Le fait de ne tenir de réunions informelles que virtuellement offrirait à tous les participants les mêmes chances de prendre la parole, et tous pourraient savoir qui assiste à la réunion. Toutefois, il est important pour les représentants des membres du Conseil qu’un matériel adapté soit utilisé pour les réunions virtuelles, afin de garantir une bonne communication et une interprétation de bonne qualité.</p> <p>Économie de temps et d’argent: Une approche sélective, consistant à organiser les réunions informelles du Conseil et à les conduire virtuellement plutôt que sous une forme hybride, permettrait au Secrétariat du Conseil d’administration d’économiser du temps et de l’argent, et d’organiser d’autres réunions stratégiques et activités pour le Conseil (par exemple, une session de réflexion stratégique). Les réunions virtuelles offrent également davantage de souplesse pour ce qui est du recours à des interprètes, en particulier pendant les périodes où les réunions des organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome se succèdent rapidement.</p> <p>(Re)définition des processus mis en œuvre à la recherche d’un consensus au sein du Conseil d’administration: La plupart des réunions informelles qui se tiennent au PAM sont enregistrées, et les transcriptions sont disponibles après les réunions. Cela encourage la présentation de déclarations écrites plutôt que les débats ouverts. On trouvera des propositions à ce sujet dans la section pertinente du présent rapport.</p> |
| Réunions informelles sans procès-verbal | |
| Conseil d’administration du FNUAP, du PNUD et de l’UNOPS | |
| Consultations et séances d’information informelles: Toutes les réunions sont virtuelles (pas hybrides). Toutes les consultations et séances d’information informelles sont présidées par des membres du Bureau. | |

| Recherche d'un consensus: Consultations au sujet des plans stratégiques de pays et des descriptifs de programme de pays | |
|---|---|
| UNICEF | Comment le PAM peut-il tirer parti d'une pratique similaire? |
| <p>Examen en ligne et procédure écrite en lieu et place de réunions informelles:</p> <p>Les descriptifs de programme de pays de l'UNICEF sont examinés en ligne et les États membres adressent leurs observations par la même voie, en amont de la session officielle du Conseil d'administration à l'occasion de laquelle ils seront soumis pour approbation. Les descriptifs ne sont pas présentés pendant les sessions officielles, car ils ont déjà été examinés, mais font l'objet d'une procédure d'approbation tacite. Un coup de marteau symbolique est donné lors de la session officielle du Conseil, ce qui confirme que le document a été approuvé. Les consultations informelles en présentiel au sujet des descriptifs de programme de pays ont été supprimées, car il a été convenu qu'elles ne présentaient pas de valeur ajoutée particulière.</p> | <p>Refonte de la politique relative aux plans stratégiques de pays (PSP):</p> <p>Une approche similaire pourrait être instaurée pour l'examen des projets de PSP. Le PAM pourrait:</p> <ul style="list-style-type: none"> - exploiter la procédure de consultation en ligne de manière plus rationnelle et efficace, en la menant à son terme avant que ne débutent les consultations informelles au Conseil; - axer les délibérations menées au cours des réunions informelles sur les résultats de la consultation en ligne (en instaurant des limites de temps strictes pour les exposés, et en se concentrant sur des messages stratégiques clés destinés au Conseil); - gagner en efficacité lors des sessions officielles du Conseil en instaurant la pratique du "coup de marteau" venant confirmer symboliquement le consensus déjà dégagé à l'issue des consultations en ligne et des consultations informelles (en éliminant à ce stade les exposés et les délibérations afin de réduire la plage de temps allouée aux points de l'ordre du jour correspondants). |
| <p>Conseil d'administration du FNUAP, du PNUD et de l'UNOPS</p> | |
| <p>Descriptifs de programme de pays: Les projets de descriptif de programme de pays sont affichés sur le site Web du Conseil d'administration 12 semaines avant la session officielle du Conseil au cours de laquelle ils doivent être présentés, et les États membres peuvent adresser leurs observations pendant une plage de trois semaines. Les membres du Conseil suivent un modèle pour formuler leurs observations. Celles-ci sont mises en ligne sur le site Web du Conseil d'administration au même endroit que les descriptifs de programme de pays et qu'un tableau faisant apparaître les réponses reçues. (Le modèle comporte deux colonnes, l'une pour les observations et l'autre pour les réponses.) Toutes les modifications apportées aux deux versions du projet de descriptif de programme de pays sont visibles par les membres du Conseil d'administration, la version préliminaire et la version définitive étant affichées sur le site Web du Conseil. Tout se fait par messagerie électronique (observations et réponses), car il n'existe pas de plateforme numérique sur laquelle les membres puissent afficher leurs observations. Les membres peuvent consulter et comparer la version préliminaire et la version finale du descriptif de programme de pays et se</p> | |

| | |
|---|--|
| <p>familiariser avec le modèle d'observations et de réponses sur le site Web du Conseil. Une fois achevée la procédure écrite, il est procédé à une consultation informelle à l'occasion de laquelle est soumise la version définitive du descriptif de programme de pays.</p> | |
| <p>Autres modalités d'échange avec le Conseil d'administration ou l'organe directeur équivalent</p> | |
| <p>FIDA</p> | <p>Comment le PAM peut-il tirer parti d'une pratique similaire?</p> |
| <p>Journées de réflexion du Conseil d'administration organisé en présence d'un facilitateur extérieur, d'une durée de deux jours, hors de Rome. La première journée est réservée aux membres du Conseil. La seconde journée est l'occasion d'échanger avec le Président et la direction.</p> | <p>Une pratique similaire pourrait être instaurée, pour permettre au Conseil d'administration et à la haute direction du PAM de débattre d'enjeux stratégiques clés et d'échanger des idées. Une recommandation formulée dans le présent rapport fait état d'une telle approche, qui aurait pour effet d'améliorer la participation des membres du Conseil d'administration et servirait de point de départ à des délibérations de nature stratégique.</p> |
| <p>Conseil d'administration du FNUAP, du PNUD et de L'UNOPS</p> | |
| <p>Exemples de délibérations informelles: Au cours de la première session ordinaire du Conseil, en janvier, le secrétariat du Conseil d'administration organise des déjeuners pour les chefs de secrétariat et les membres entrants et sortants du Bureau. [Il en est organisé séparément pour les chefs de secrétariat du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS).]</p> <p>Des cafés et des déjeuners sont organisés régulièrement à l'échelon régional par le secrétariat du Conseil d'administration (dialogues à l'échelon des ambassadeurs avec l'Administrateur du PNUD; le FNUAP organise ses propres réunions de ce type à l'intention de son Directeur exécutif).</p> <p>Deux ou trois fois par an, en amont des sessions du Conseil d'administration, des échanges régionaux ont lieu qui sont l'occasion pour les représentants permanents des membres du Conseil de chaque groupe régional de s'entretenir avec le chef de secrétariat de l'organisation et de débattre des questions devant figurer à l'ordre du jour des sessions du Conseil d'administration, dans un cadre informel. Au PNUD, l'Administrateur, l'Administrateur associé et le Directeur de bureau compétent, compte tenu du groupe régional participant, ainsi que le Secrétaire du Conseil d'administration, assistent à ce type d'échanges. La réunion est organisée</p> | |

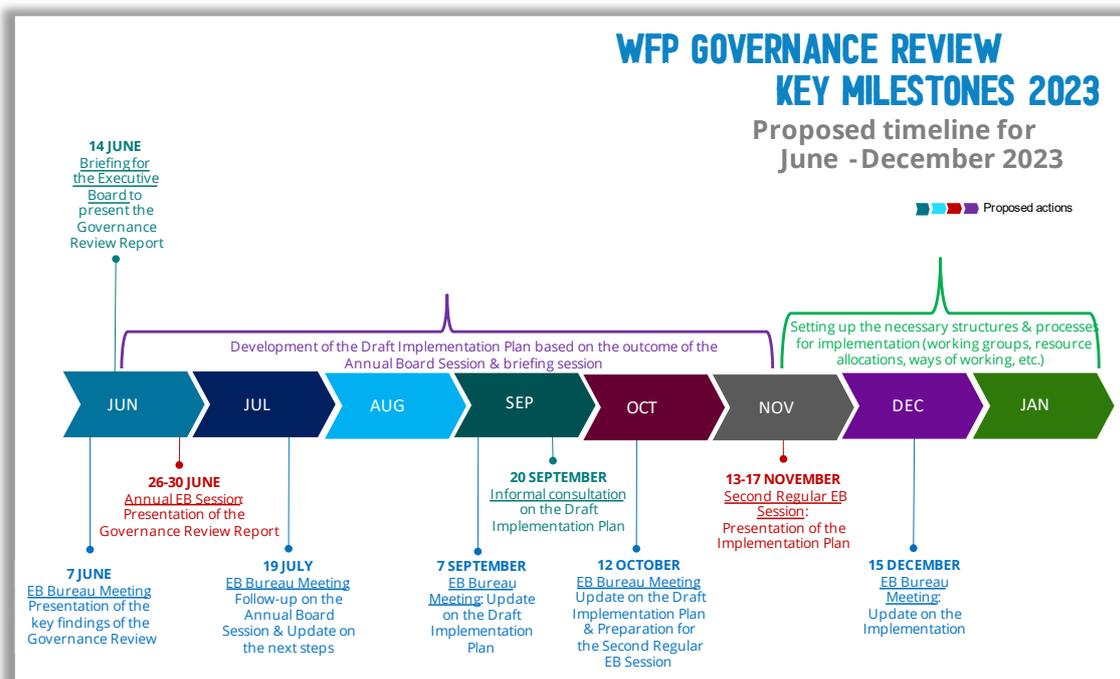
| | |
|--|--|
| <p>conjointement par le membre du Bureau et l'Administrateur, qui la coprésident.</p> <p>Il n'est pas organisé de réunion parallèle au cours des sessions officielles du Conseil, car les membres ont besoin de temps pour négocier et débattre.</p> | |
| Plateforme numérique et coopération interorganisations | |
| FNUAP/PNUD/UNOPS, UNICEF, ONU-Femmes | Comment le PAM peut-il tirer parti d'une pratique similaire? |
| <p>L'établissement d'un calendrier commun pour l'ensemble des conseils d'administration contribue à limiter les décalages d'une entité à l'autre. L'UNICEF gère la page Web sur laquelle figurent les dates des réunions de chaque entité, et chacune y inscrit les dates des réunions qu'elle tient.</p> | <p>Calendrier des réunions des conseils d'administration respectifs des organismes ayant leur siège à Rome:</p> <p>Il existe un calendrier commun pour les organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome, qui est géré par la FAO. Il est nécessaire de collaborer de manière efficace pour éviter les conflits de calendrier, notamment dans le cas des réunions informelles de conseil d'administration.</p> |
| FAO | Comment le PAM peut-il tirer parti d'une pratique similaire? |
| <p>Portail des membres:</p> <p>Le portail des membres de la FAO est une plateforme de communication intégrée qui émet des flux d'informations en provenance de la direction de la FAO et des secrétariats des divers organes directeurs vers les membres, ainsi qu'entre les membres eux-mêmes. Il peut s'agir de notifications, de documents, d'invitations ou d'inscriptions à des réunions. L'accès au portail est protégé par un mot de passe et seuls les représentants des membres en possèdent un.</p> <p>En outre, chaque session d'un organe directeur donne lieu à la création d'une page Web accessible au public, qui contient des informations intéressantes la session, notamment les rapports finals, mais aussi d'autres documents.</p> | <p>Transformation numérique: Les membres du Conseil d'administration du PAM disposent déjà d'outils numériques, mais la dématérialisation pourrait être poussée plus avant à certains égards. L'instauration d'un portail similaire à celui de la FAO simplifierait et accélérerait les procédures du Secrétariat du Conseil et économiserait du temps pour les États membres dont la délégation à Rome comporte peu de personnel. La transformation numérique est mentionnée dans certaines des recommandations formulées dans le présent rapport.</p> |

VIII. Suivi et mise en œuvre

Continuité

96. L'examen de la gouvernance qui fait l'objet du présent rapport a été reçu positivement et salué par l'ensemble des parties prenantes. Il a été l'occasion d'ouvrir le dialogue et d'échanger des idées quant aux améliorations possibles et aux solutions qui pourraient être apportées aux problèmes recensés. La mobilisation positive des parties prenantes a été déterminante pour l'élaboration de nouvelles approches et de solutions. La continuité du dialogue et une dynamique positive joueront un rôle important dans le suivi et la mise en œuvre des recommandations. Un plan de travail devrait être élaboré, comportant un certain nombre d'étapes clés, comme suit:

Figure 17: Proposition de plan de travail et de jalons pour 2023



RECOMMANDATIONS:

14. Aux fins de la mise en œuvre des recommandations issues de l'examen de la gouvernance, établir un plan de travail prévoyant les étapes suivantes:

- présentation du rapport et des principales constatations à la réunion du Bureau du Conseil qui aura lieu en juin 2023;
- réunion d'information informelle organisée à l'intention des membres du Conseil avant la session de juin 2023;
- présentation du rapport et recueil des commentaires en retour de la part du Conseil et de la direction du PAM;
- hiérarchisation des mesures recommandées par ordre de priorité et établissement d'un calendrier pour leur mise en œuvre;
- consultation informelle organisée avec les membres du Conseil pour recueillir leurs commentaires sur le projet de plan d'exécution, avant la session de novembre 2023;
- approbation du rapport et du plan d'exécution par le Conseil;
- planification de la gestion du changement et de la transition vers les nouvelles méthodes de travail en 2024-2026.

IX. Liste des sigles

| | |
|--------|--|
| CCI | Corps commun d'inspection |
| CCQAB | Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FIDA | Fonds international de développement agricole |
| FNUAP | Fonds des Nations Unies pour la population |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PSP | plan stratégique de pays |
| PSPP | plan stratégique de pays provisoire |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| UNOPS | Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets |