F

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

COMITÉ DU PROGRAMME

Cent vingt-septième session

Rome, 4-8 novembre 2019

Évaluation du cadre de résultats stratégiques de la FAO

Pour toute question concernant le contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M. Masahiro Igarashi
Directeur du Bureau de l'évaluation
Tél.: +39 065705 3903

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

PC 127

MZ846/f

Série des évaluations thématiques

Évaluation du cadre de résultats stratégiques de la FAO

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
Rome, 2019

Citer comme suit:

FAO. 2019. *Évaluation du cadre de résultats stratégiques de la FAO*. Rome. Pp 63. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

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

© FAO 2019

Certains droits réservés. Ce travail est mis à la disposition du public sous la Licence Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 3.0 IGO licence (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode/legalcode).

Selon les termes de cette licence, ce travail peut être copié, diffusé et adapté à des fins non commerciales, sous réserve de mention appropriée de la source. Lors de l'utilisation de ce travail, aucune indication relative à l'approbation de la part de la FAO d'une organisation, de produits ou de services spécifiques ne doit apparaître. L'utilisation du logo de la FAO n'est pas autorisée. Si l'œuvre est adaptée, le produit de cette adaptation doit être diffusé sous la même licence Creative Commons ou sous une licence équivalente. Si l'œuvre est traduite, la traduction doit obligatoirement être accompagnée de la mention de la source ainsi que de la clause de non-responsabilité suivante: «La traduction n'a pas été réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO n'est pas responsable du contenu ni de l'exactitude de la traduction. L'édition originale en [langue] doit être l'édition qui fait autorité».

Tout litige relatif à la licence ne pouvant être réglé à l'amiable sera soumis à une procédure de médiation et d'arbitrage au sens de l'Article 8 de la licence, sauf indication contraire aux présentes. Les règles de médiation applicables seront celles de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (http://www.wipo.int/amc/fr/mediation/rules) et tout arbitrage sera mené conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

Documents de tierce partie. Il incombe aux utilisateurs souhaitant réutiliser des informations ou autres éléments contenus dans cette œuvre qui y sont attribués à un tiers, tels que des tableaux, des figures ou des images, de déterminer si une autorisation est requise pour leur réutilisation et d'obtenir le cas échéant la permission de l'ayant-droit. Toute action qui serait engagée à la suite d'une utilisation non autorisée d'un élément de l'œuvre sur lequel une tierce partie détient des droits ne pourrait l'être qu'à l'encontre de l'utilisateur.

Ventes, droits et licences. Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org. Les demandes pour usage commercial doivent être soumises à: www.fao.org/contact-us/licence-request. Les questions relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: copyright@fao.org.

Table des matières

Remerciements ..... *v*
Sigles et abréviations ..... *vi*
Résumé ..... *vii*
1. Introduction 1
1.1 Finalité, portée et objectifs de l'évaluation 1
1.2 Méthodologie 2
1.3 Contraintes 3
2. Constatations 5
2.1 Adéquation des structures et systèmes programmatiques et organisationnels à l'exécution de la vision stratégique de la FAO 6
2.2 Efficacité et efficience des politiques et procédures administratives en faveur de l'exécution intégrée des missions de la FAO 21
2.3 Adéquation du cadre de résultats comme structure de la planification, d'exécution et d'établissement de rapports sur les résultats de la FAO dans le contexte du Programme 2030 et de la réforme du système des Nations Unies 28
3. Conclusions et recommandations 39
3.1 Conclusions 39
3.2 Recommandations 45
Bibliographie 54
Appendices 57
Annexes 58

Encadrés, graphiques et tableaux

Encadrés

Encadré 1: Qu'est-ce que la gestion matricielle? 7
Encadré 2: Perspectives d'un point focal pour les programmes stratégiques dans un bureau régional 10
Encadré 3: Résultante 6.1 - Qualité et intégrité des activités techniques et normatives de l'Organisation 31

Graphiques

Graphique 1: Progression des investissements en faveur de la cible 2030: perspective sur dix ans 34
Graphique 2: Représentation des portefeuilles de programmes connectés aux ODD, d'après les 20 actions interconnectées proposées par la FAO 35
Graphique 3: Structure suggérée à l'appui d'une exécution plus axée sur les pays au sein de la FAO 49

Tableaux

Tableau 1: Exemple de retards généralisés des projets de la FAO 24

Remerciements

Le Bureau de l'évaluation de la FAO souhaite remercier toutes les personnes qui ont contribué à cet examen.

Le présent rapport a été élaboré par S. V. Divvaakar, consultant principal indépendant, et Aurélie Larmoyer, chef d'équipe au Bureau de l'évaluation, avec d'importantes contributions de Paul Balogun et Angela Bester, consultants indépendants, et de Federica Coccia, consultante du Bureau de l'évaluation. Carlos Tarazona, fonctionnaire principal (évaluation) du Bureau de l'évaluation, a fourni des indications générales et examiné le document, et Gyuree Lee, stagiaire au Bureau de l'évaluation, a contribué à la collecte des données.

L'évaluation a été soumise au regard professionnel de Jan Mattsson, ancien Directeur exécutif du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), aujourd'hui conseiller auprès d'organisations internationales et membre du conseil d'administration d'une entreprise à vocation sociale.

Le Bureau de l'évaluation souhaite remercier les membres du personnel de la FAO qui ont gracieusement offert leur temps et leurs connaissances aux évaluateurs et ont ainsi fourni de précieux éléments pour compléter l'examen documentaire.

Nous remercions tout particulièrement Daniel Gustafson, Directeur général adjoint (Programmes), Maria Helena Semedo, Directrice générale adjointe (Climat et ressources naturelles), et Laurent Thomas, Directeur général adjoint (Opérations), ainsi que leurs équipes: leurs conseils stratégiques et leurs indications constructives ont été inestimables tout au long de l'évaluation.

L'équipe d'évaluation exprime en outre sa profonde gratitude envers les membres des équipes chargées des programmes stratégiques et du Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources, les représentants de la FAO et le personnel des bureaux régionaux qui ont généreusement offert de leur temps et se sont parfois même déplacés pour échanger avec les évaluateurs. Les points de vue, les expériences et les données qu'ils ont communiqués ont fourni les bases de la présente évaluation.

L'évaluation a par ailleurs bénéficié des contributions de nombreuses autres parties prenantes, parmi lesquelles des fonctionnaires des pays, des organisations internationales, d'autres organismes de l'ONU, des représentants permanents auprès du Comité du Programme de la FAO, des centres de recherche et des organisations du secteur privé. L'équipe d'évaluation les en remercie vivement.

Sigles et abréviations

CCI	Corps commun d'inspection du système des Nations Unies
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
CPMB	Conseil de suivi des programmes
CPP	Cadre de programmation par pays
DPI	Centre d'investissement de la FAO
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FPMIS	Système d'information sur la gestion du Programme de terrain
MOPAN	Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales
OED	Bureau de l'évaluation
OIG	Bureau de l'Inspecteur général
OS	Objectif stratégique
OSP	Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources
PIMB	Conseil de mise en œuvre et de suivi des programmes
PIRES	Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la présentation de rapports sur son exécution
RAM	Résistance aux antimicrobiens
RH	Ressources humaines
SDG	Sous-Directeur général
UNLOCK	Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNSDCF	Cadre de coopération des Nations Unies en faveur du développement durable
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

Résumé

1. Le cadre stratégique (FAO, 2013a) élaboré en 2013 visait à donner une orientation plus stratégique à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et à remédier au cloisonnement disciplinaire des activités programmatiques de l'Organisation ainsi qu'au manque d'harmonie entre les efforts de la FAO et les priorités au niveau national définies avec les Membres. La justification conceptuelle du cadre stratégique était bien adaptée à ces finalités, et des évaluations récentes ont confirmé que les objectifs stratégiques (FAO, n.d.) permettent de tirer parti de l'excellence technique de la FAO afin de promouvoir l'engagement de l'Organisation au niveau des pays et d'atteindre les objectifs de développement durable (ODD). La présente évaluation réaffirme combien le cadre stratégique a permis d'adapter une culture vieille de 70 ans à un paysage externe dynamique. Elle aborde également les nouveaux défis et formule des recommandations pour améliorer la pertinence et l'efficacité du cadre.

2. La FAO a fait des efforts louables pour gérer la transformation importante de son architecture organisationnelle en vue de la préparer à un nouveau paysage. Beaucoup de progrès ont été faits et la FAO fonctionne aujourd'hui d'une manière bien plus décentralisée et stratégique qu'il y a huit ans. Ce chemin n'a pas été dénué d'embûches. Dans une approche d'apprentissage par la pratique, la FAO a peaufiné son action en tenant compte de ses expériences et des évolutions inattendues. Les changements structurels et opérationnels qui ont accompagné le cadre stratégique ont stimulé les coopérations interdisciplinaires entre les départements techniques du Siège. Ces efforts n'ont pas encore pleinement joué sur l'efficacité de l'exécution sur le terrain, car il est difficile d'accomplir de tels changements avec une enveloppe budgétaire fixe. Globalement, ces processus ont été utiles. Le cadre stratégique est valide sur le plan conceptuel, mais il doit encore évoluer pour préparer l'Organisation à la prochaine étape de transformation dans le contexte du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030) et de la réforme du système des Nations Unies.

3. La FAO doit en outre se positionner et adapter son modèle d'exécution à l'égard de l'évolution et du développement de plusieurs pays, en particulier ceux qui ne font plus partie des pays à faible revenu et qui ont vu leurs capacités nationales augmenter. Par nature évolutifs, l'aide au développement et l'appui technique ont également changé et invitent à repenser l'offre de la FAO sur le plan de l'expertise, notamment technique. Le changement de Direction est l'occasion pour l'Organisation d'accélérer sa transformation en s'attaquant résolument aux questions en suspens évoquées dans le présent rapport, et en préparant l'adoption d'une nouvelle culture institutionnelle guidée par des stratégies et axée sur un engagement fondé sur l'expertise et sur une mise en œuvre flexible.

Degré de préparation à l'égard du Programme 2030 et de la réforme du système des Nations Unies

4. Depuis 2013, le panorama et l'architecture du soutien au développement mondial ont évolué, en particulier avec l'introduction du Programme 2030. L'évolution culturelle promue par le cadre stratégique a permis de préparer la FAO à l'adoption d'une approche similaire reposant sur une stratégie de développement fondée sur des objectifs intersectoriels et interconnectés.

5. Les ODD et la réforme du système des Nations Unies exigent de modifier la structure et les processus de la FAO, afin d'assurer l'engagement efficace de l'Organisation. La FAO est consciente de la nécessité de redéfinir sa stratégie pour mieux soutenir les bureaux de pays à la lumière du cadre de coopération de l'ONU en faveur du développement durable

(UNSDCF), mais rien n'atteste pour l'heure d'une démarche ou d'orientations concertées à l'échelle de l'institution avec les équipes chargées des programmes, les divisions techniques et les bureaux décentralisés.

6. **La FAO doit être en mesure de répondre à ces exigences avec une stratégie et un plan d'action pour aider les pays à réaliser les ODD, tout en réorganisant ses capacités d'appui pour prendre part à l'UNSDCF**. La FAO doit de toute urgence définir une vision commune de son rôle d'appui aux pays dans l'exécution des plans relatifs aux ODD, de ses contributions directes aux divers ODD et de la manière dont elle entend accomplir et mesurer ces résultats jusqu'en 2030. Il convient que le cadre stratégique de la FAO intègre les ODD et ne se contente pas d'un simple alignement.

Adéquation du cadre de résultats

7. Les ODD ont également fourni un vocabulaire commun à l'ensemble des parties intéressées au développement. La structure programmatique fondée sur les objectifs stratégiques propres à la FAO a quelque peu perdu de son utilité, car l'Organisation doit faire siennes ces références communes pour faciliter la communication avec les interlocuteurs externes. La réforme du système des Nations Unies insiste sur la nécessité de travailler collectivement, et a ainsi mis l'accent sur l'importance d'intégrer les ODD comme fil conducteur du cadre stratégique. À cet égard, les efforts récents pour aligner le cadre de résultats sur les cibles des ODD constituent un pas dans la bonne direction.

8. La FAO a organisé son cadre de résultats autour de cinq objectifs stratégiques. Cela lui a permis de regrouper les résultats dont elle a besoin à l'échelle institutionnelle pour rendre compte de ses réalisations, conformément aux demandes des organes directeurs. Dans n'importe quelle organisation d'envergure chargée du développement, le cadre de résultats institutionnel repose sur le regroupement de données collectées au niveau des pays et des régions au détriment de leurs spécificités.

9. De surcroît, en l'état, il n'existe pas de mécanisme ou de théorie du changement bien définis pour chaque objectif permettant d'articuler les résultats concrets de la FAO et les résultantes de haut niveau intangibles définies dans le cadre. S'il est établi que les résultantes sont conjointement du ressort de la FAO et de ses partenaires, les principales contributions, le niveau et la séquence des efforts ainsi que les responsabilités mutuelles de la FAO, des gouvernements et des donateurs ne sont pas clairement définis. Ainsi, le cadre de résultats n'est pas le meilleur outil pour rendre compte des contributions individuelles aux évolutions des politiques, normes ou institutions ou aux objectifs de haut niveau, notamment les ODD.

10. Pour relever ces défis, **l'évaluation préconise une mise à jour de la théorie du changement qui sous-tend le cadre de résultats afin de déterminer des objectifs de programmation plus tangibles et axés sur des problèmes, et de définir les chaînes de résultats des activités normatives visant les biens publics mondiaux et les objectifs de développement**. Expliciter la manière dont l'action de la FAO complète les efforts d'autres parties prenantes en faveur d'impacts à haut niveau rendra également le cadre de résultats plus utile pour la gestion, la mobilisation de ressources et l'établissement de rapports. Les indicateurs du degré d'avancement du cadre doivent être axés sur les résultats et définir les contributions respectives de la FAO, de ses partenaires et de ses homologues à l'appui de résultantes en matière de développement en phase avec les ODD.

Efficacité des modalités de gestion

11. Le modèle de gestion mis au point pour que la FAO travaille de manière plus stratégique et axée sur les pays s'est globalement révélé adapté, bien que ses objectifs n'aient pas pu être complètement atteints en raison de problèmes d'exécution. La structure matricielle a favorisé une réflexion intersectorielle et plus d'interdisciplinarité au niveau du Siège. En revanche, elle n'a pas eu les effets positifs escomptés sur les programmes par pays de la FAO, car elle ne s'est pas implantée aux échelons d'exécution décentralisés. En termes d'administration, les remaniements ont surtout eu lieu au niveau du Siège et des régions, avec la création d'équipes chargées des programmes stratégiques pour favoriser les activités programmatiques. Faute d'investissements suffisants au niveau des bureaux régionaux, ces équipes n'ont pas pu se consacrer pleinement à la promotion des activités programmatiques ainsi qu'à leur fonction d'orientation et d'appui à l'exécution, comme il était prévu. À cette limite s'est ajoutée l'absence de rôle défini pour les bureaux sous-régionaux et les bureaux de pays dans la structure d'exécution, si bien que le cadre stratégique n'a eu qu'une incidence marginale sur les opérations de la FAO sur le plan national. Il s'agit d'un constat préoccupant, car la performance de la FAO est surtout mesurée à cet échelon, où le cadre stratégique était justement censé avoir un impact.

12. La gestion disjointe des deux sources de financement de l'Organisation constitue un autre frein majeur à l'influence des équipes chargées des programmes stratégiques et donc à l'impact du cadre stratégique sur les activités de la FAO. Ces équipes ne peuvent intervenir que sur le Programme ordinaire, ce qui leur laisse très peu de contrôle sur les programmes financés par le Fonds fiduciaire de la FAO, qui représente l'essentiel des ressources. D'autre part, l'alignement de la structure du programme (programmes stratégiques) sur les objectifs stratégiques a soulevé des difficultés et s'est traduit par une inversion implicite des responsabilités, les équipes chargées des programmes stratégiques mettant l'accent sur la conformité des activités de terrain avec le cadre de résultats, alors que ce sont les bureaux de pays qui sont supposés déterminer et indiquer les efforts nécessaires aux échelons supérieurs de l'institution.

13. La réforme du système des Nations Unies et le Programme 2030 soulignent la nécessité d'un modèle axé sur les pays, à l'instar du cadre stratégique de 2013, et **la présente évaluation recommande de placer les bureaux de pays au cœur de la structure d'exécution des programmes de la FAO. À cette fin, et compte tenu de ressources limitées, l'évaluation suggère d'organiser l'appui aux bureaux de pays en rapprochant les équipes multidisciplinaires de ces derniers et en faisant des bureaux sous-régionaux des pôles de soutien aux programmes et des centres techniques de première ligne**. Les structures régionales sont responsables du soutien opérationnel, et les équipes du Siège doivent agir comme la caisse de résonance des équipes multidisciplinaires chargées des programmes et assurer un encadrement technique thématique. Une coopération directe entre les équipes décentralisées et les équipes techniques du Siège, qui participent aussi aux travaux de la FAO dans le domaine normatif, est essentielle pour que l'Organisation apporte des contributions techniques de haut niveau aux programmes des pays et de l'UNSDCF. Une telle coopération sera en outre propice à l'intégration des activités normatives et des efforts de développement de la FAO, conformément à la vision originale du cadre stratégique.

Adéquation des profils des ressources humaines

14. Le cadre stratégique révisé exige de nouvelles séries de compétences au service de la réflexion sur la programmation, des approches interdisciplinaires et de la mobilisation d'investissements. La gestion des ressources humaines (RH) a donc dû s'adapter aux

exigences de réforme interne, mais aussi à des besoins qui évoluent sans cesse dans les pays. Avec un budget constant, la FAO est parvenue à conserver ses capacités techniques globales et à réaffecter certains postes pour répondre aux besoins du cadre stratégique. La FAO doit continuer d'offrir une expertise technique de haut niveau et d'adapter ses compétences en fonction de l'évolution des priorités.

15. La stratégie de (re)déploiement du personnel de la FAO ne s'est pas appuyée sur une analyse systématique des spécificités nécessaires à la mise en œuvre du cadre stratégique en termes de poste et de lieu d'affectation. Il faut évaluer les capacités de la FAO pour déterminer quel personnel réaffecter, et organiser la mobilité conformément aux orientations définies en matière de gestion et de programmation. En particulier, dans la plupart des bureaux sous-régionaux, le savoir-faire technique n'a pas atteint la masse critique et certaines des compétences nécessaires font défaut (par exemple pour rédiger des propositions ou appuyer des politiques), ce qui pèse sur l'efficacité du soutien apporté aux pays. Comme ils sont les plus proches des bureaux de pays, les bureaux sous-régionaux sont les mieux à même de concentrer les capacités techniques et programmatiques.

16. **Pour adapter son action à l'objectif visé, la FAO doit établir des mécanismes garantissant que le profil de ses fonctionnaires correspond aux besoins à tous les échelons, et continuer d'ajuster les capacités RH à l'évolution des exigences.** À court terme, un réexamen mondial des profils permettrait de déterminer les compétences nécessaires en fonction des postes et des lieux d'affectation, de mieux faire connaître la FAO et d'améliorer l'efficacité de son engagement dans l'UNSDCF.

Efficacité des approches programmatiques

17. Le cadre stratégique a pris une orientation programmatique en vue de renforcer la marque de la FAO pour placer l'alimentation et l'agriculture au cœur des programmes nationaux de développement. C'est dans ce but que les programmes stratégiques ont été élaborés. Néanmoins, ils ne se sont pas imposés comme les grands axes de programmation prévus. Plusieurs éléments contribuent à expliquer cet échec, notamment l'influence limitée des programmes stratégiques sur le programme opérationnel de grande ampleur de la FAO, l'absence de lien avec le terrain, l'orientation descendante des systèmes de planification de l'Organisation et la déconnexion entre le cadre de résultats et les priorités sur le terrain. Il faut aussi incriminer la délimitation insuffisante entre les fonctions techniques et celles qui se rapportent aux programmes stratégiques, ainsi que, dans une certaine mesure, la dotation en personnel des équipes chargées des programmes stratégiques, contraintes de se disperser. Le fait que les donateurs et les gouvernements, les deux principales sources d'investissement de la FAO, ne suivent pas une logique programmatique est une contrainte qu'il faut reconnaître et à laquelle il faut s'adapter. Concrètement, le soutien des donateurs aux approches programmatiques et aux financements marginalement réservés a été d'une faiblesse décourageante ces dernières années.

18. La FAO a continué de fonctionner selon un modèle axé sur les projets caractérisé par des coûts de transactions disproportionnés et l'absence d'impact tangible. Même si la FAO reconnaît qu'elle doit davantage travailler selon des programmes et des stratégies, en pratique, il lui faut encore établir clairement comment définir, formuler et mobiliser des ressources pour les approches programmatiques. Les équipes chargées des programmes stratégiques ont eu moins d'influence sur l'élaboration et sur les méthodes de mobilisation de ressources des travaux financés par des contributions volontaires, qui sont presque entièrement pilotés par les bureaux de pays et les unités techniques. La création d'un portefeuille relatif au développement des activités par l'équipe chargée de la mobilisation de ressources montre que l'Organisation a déjà reconnu la nécessité de définir des

domaines de travail concrets axés sur des questions précises mieux adaptés et plus à même d'intéresser les partenaires externes.

19. Le cadre stratégique a vu l'incorporation progressive des priorités nationales et des activités techniques relatives aux normes dans la planification des travaux de l'Organisation et dans les systèmes d'établissement de rapports. En dépit d'améliorations considérables en faveur d'une planification ascendante fondée sur les priorités des pays, la planification des activités demeure excessivement concentrée sur le budget ordinaire, tandis que d'importants pans des activités normatives/techniques et de la programmation par pays reposant sur des ressources extrabudgétaires restent peu représentés dans la planification et les rapports. Alors que les ressources extrabudgétaires financent la majeure partie de la mise en œuvre au niveau des pays, il est nécessaire d'intégrer la planification en combinant ressources extrabudgétaires et ordinaires. Dans un monde toujours plus concurrentiel, les bureaux de pays faiblement dotés ont besoin de plus de capacités et de soutien pour mobiliser des ressources et attirer des donateurs.

20. **La présente évaluation prône un renforcement des fonctions de gestion du programme au Siège de la FAO afin de favoriser les approches programmatiques et d'établir une orientation stratégique en phase avec les nouveaux défis liés au Programme 2030 et à la réforme du système des Nations Unies.** Certaines réorganisations internes sont jugées nécessaires pour renforcer les éléments essentiels qui jouent sur l'efficacité de la fonction de programmation, notamment la planification stratégique, la gestion des partenariats, la mobilisation de ressources et la gestion des connaissances pour l'apprentissage.

Efficacité du suivi et de l'apprentissage

21. Les outils de suivi et d'établissement de rapports de la FAO sont fragmentés entre le Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme (PIRES), le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FPMIS) et le Réseau d'information des bureaux de pays (COIN). Collectivement, ces systèmes génèrent d'énormes quantités d'informations, mais ils ne disposent pas de fonctionnalités permettant d'analyser le portefeuille de programmes ou de tirer des enseignements en matière de gestion. La FAO n'a pas suffisamment investi dans une fonction de suivi interne efficace capable de réaliser des évaluations qualitatives, de renforcer l'apprentissage et de fournir des rétroactions pour améliorer la performance des programmes et l'efficacité des résultats. Il faut des structures et des processus renforcés pour suivre les programmes sur les plans stratégique et qualitatif ainsi que pour examiner la performance de l'Organisation et ses contributions au développement.

22. Conformément au besoin d'accentuer l'orientation programmatique de la FAO, **une structure doit être mise en place pour analyser qualitativement et exploiter les connaissances relatives aux programmes afin d'améliorer ces derniers en continu. La présente évaluation recommande d'établir une fonction d'examen et de suivi des programmes stratégiques ayant vocation à mettre l'accent sur le suivi interne, et d'allouer les ressources humaines nécessaires à cette fonction aux bureaux décentralisés**. Les systèmes de gestion de l'information interne de la FAO doivent être revus dans ce sens. Dans cette perspective, les révisions du cadre de résultats seront primordiales pour faire en sorte que les indicateurs permettent d'établir des rapports fondés sur des résultats (qui mesurent par exemple l'utilisation d'outils de normalisation, les changements politiques ou les investissements, et analysent la contribution de la FAO à ces résultats).

Adéquation de la gestion du changement

23. S'agissant de la fonction programmatique, il est crucial de doter l'Organisation dans son ensemble des capacités adéquates pour mener une réflexion et s'adapter lorsqu'un profond changement est en cours, comme c'est le cas avec le cadre stratégique. L'introduction du cadre de résultats stratégiques ne constitue pas un changement marginal; il s'agit d'une transformation majeure de la manière dont l'Organisation perçoit l'exécution de sa mission et rend compte des résultats obtenus. Le soin apporté à gérer ce changement n'a pas été en phase avec l'échelle et la complexité de la transformation en jeu, et la FAO s'est contentée d'un «apprentissage par la pratique». Cela signifie également que la FAO n'a pas explicitement énoncé le type de culture organisationnelle souhaité pour accompagner le changement.

24. **Le changement de Direction et le dernier train de réformes nécessiteront une gestion efficace de la transformation au sein de la FAO, qui doit adopter une stratégie pour institutionnaliser des bonnes pratiques en la matière** et, en particulier, tenir compte de l'avis de son personnel dans la prise de décisions et les processus.

Efficacité de l'environnement administratif

25. Pour concrétiser ses valeurs essentielles, ses ambitions et son engagement à agir comme une organisation d'excellence et un partenaire de choix, la FAO doit adapter son environnement administratif à l'objectif visé au moyen des données de référence pertinentes. Les procédures administratives n'ont aucun lien direct avec le cadre stratégique, mais elles jouent un rôle clé, positif ou négatif, dans la mise en œuvre adéquate de ce dernier, raison pour laquelle elles ont été évaluées également. Malgré les contraintes d'un budget ordinaire fixe, plusieurs procédures administratives ont été établies dans le but d'améliorer l'efficience, permettant ainsi à l'Organisation d'économiser plus de 150 millions d'USD.

26. On observe toutefois une tendance générale à la centralisation de la prise de décision concernant bon nombre de fonctions administratives, ce qui pèse gravement sur l'efficacité de l'exécution. Ainsi, de l'avis général, les procédures qui encadrent le recrutement des consultants, les voyages et les achats freinent la qualité et l'exécution des programmes. Ces procédures compromettent la réactivité de la FAO sur le terrain et risquent par conséquent de ternir la réputation de l'Organisation auprès des bénéficiaires, des partenaires, des gouvernements et des donateurs.

27. **La présente évaluation préconise d'accroître l'efficience des procédures administratives afin que la FAO puisse répondre avec plus de souplesse aux besoins des pays en déléguant davantage de pouvoirs aux bureaux décentralisés tout en créant les mécanismes de vérification adéquats pour veiller à la bonne gestion des risques.**

1. Introduction

1. À sa cent vingt-cinquième session, le Comité du Programme de la FAO a demandé que soit menée une évaluation du cadre de résultats stratégiques de la FAO «afin d'en jauger l'efficience; de mesurer l'efficacité de l'appui qu'il apporte pour la gestion axée sur les résultats du programme de travail de l'Organisation, en tant qu'outil comptable; et de dégager des enseignements susceptibles d'être utiles pour la formulation du prochain cadre de résultats stratégiques» (FAO, 2018a, par. 10). À la session suivante, en mars 2019, le Comité déclarait que l'évaluation devrait porter sur les aspects suivants:

- adéquation de la structure de gestion matricielle;
- efficacité des procédures institutionnelles, administratives et opérationnelles;
- adéquation des systèmes de planification, de suivi et d'établissement de rapports;
- qualité du cadre de résultats;
- degré de fidélité des indicateurs rendant compte de l'efficacité du développement;
- adéquation de la méthode d'évaluation des résultantes.

2. La présente évaluation vient conclure une série d'études portant sur chacun des objectifs stratégiques entre 2016 et 2018, complétées par un rapport de synthèse en 2019 (FAO 2016; 2017a; 2017b; 2018b; 2018c; 2019a). Il ressort globalement des évaluations des objectifs stratégiques et du rapport de synthèse que le cadre stratégique révisé a permis à la FAO d'adopter un mode de fonctionnement plus axé sur les résultantes en matière de développement, et que ces objectifs ont promu l'interdisciplinarité des activités de l'Organisation, ce qui constitue un important progrès.

3. Du fait de son périmètre, le rapport de synthèse n'a pas abordé en détail certaines questions soulevées dans les évaluations des objectifs stratégiques, car elles n'émanaient pas du cadre de résultats stratégiques à proprement parler, mais d'autres domaines et développements importants comme, notamment, les modifications de la structure organisationnelle de la FAO dues au système matriciel et à la décentralisation, les mesures d'austérité budgétaire, les contrôles internes et l'environnement porteur de la mise en œuvre du cadre. C'est pourquoi la présente évaluation traite des questions de mise en œuvre opérationnelle évoquées dans le rapport de la réunion du Comité du Programme (FAO, 2018a)[1].

1.1 Finalité, portée et objectifs de l'évaluation

4. L'évaluation portait sur l'efficience et l'efficacité de l'organisation managériale et opérationnelle à l'appui de la mise en œuvre de la vision présenté en 2013 (FAO, 2013a), à l'aune de tous les objectifs stratégiques. L'étude des résultats obtenus par la FAO en près de six années de mise en œuvre, des pays au Siège, a permis d'évaluer l'adéquation des modalités d'exécution du cadre stratégique à la réalisation des missions de l'Organisation en matière de normes et de développement, sur la base de priorités programmatiques précises.

5. En fin de compte, il s'agissait de tirer des enseignements permettant à la FAO de mieux concrétiser sa mission, en tenant compte des possibilités et des difficultés qui résultent des changements considérables du programme mondial pour le développement survenus

[1] Les termes «cadre de résultats stratégiques» et «cadre stratégique» sont interchangeables. Le «cadre de résultats» correspond au cadre de résultats institutionnels, document de contrôle majeur de la FAO. La demande du Comité du Programme concernait les modalités de mise en œuvre opérationnelle du cadre stratégique en vue d'atteindre les résultats définis dans le cadre de résultats.

depuis 2013. Alors qu'un nouveau cadre stratégique est en cours d'élaboration, cette analyse historique constitue un socle de réflexion pour la Direction et les organes directeurs de la FAO.

6. Compte tenu des évaluations antérieures et des demandes présentées par les organes directeurs de la FAO, la présente évaluation visait à répondre à trois questions[2]:

- Dans quelle mesure le cadre de résultats constitue-t-il une structure adaptée à la planification, à l'exécution et à l'établissement de rapports concernant les résultats de la FAO dans le contexte du Programme 2030 et de la réforme du système des Nations Unies?
- De quelle manière la structure programmatique et organisationnelle et le système d'appui de la FAO permettent-ils de concrétiser la vision stratégique de l'Organisation?
- Comment les procédures administratives et la gestion du personnel ont-elles contribué à la mise en œuvre intégrée des missions de la FAO, en termes d'efficience et d'efficacité?

1.2 Méthodologie

7. Globalement, les évaluations se rapportant aux objectifs stratégiques (FAO, 2016a; 2017a; 2017b; 2018b; 2018c) et le rapport de synthèse (FAO, 2019a) reconnaissaient la pertinence de la vision programmatique qui sous-tendait le cadre stratégique de 2013. La présente évaluation s'est donc penchée sur le modèle d'exécution afin d'établir si son application a permis de traduire cette vision en résultats concrets. Dans ce cadre, une «théorie de l'exécution» a été formalisée au moyen d'une représentation visuelle des différents facteurs qui influencent l'efficacité de l'exécution. Ce graphique a facilité l'échange d'idées avec les parties prenantes à l'évaluation et donné un cadre aux enquêtes.

8. La présente évaluation portait sur la réalisation du cadre stratégique de la FAO en termes de mise en œuvre et de conséquences imprévues, à l'aune des objectifs et des intentions stratégiques initiaux, et sur l'élucidation des mécanismes de transformation dynamiques. Elle s'est donc surtout fondée sur des informations qualitatives. Il s'agissait principalement d'exploiter les grandes quantités d'informations pertinentes produites jusqu'en 2019 par les audits, évaluations, examens internes et études externes (comme celle du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales de 2017-2018 [MOPAN, 2019]) et par des études analogues visant le système des Nations Unies. Cette analyse a permis de formuler une hypothèse à partir de laquelle les évaluateurs ont mis au point des consultations avec les parties intéressées sur le terrain et au Siège. Les informations ont été collectées lors d'entretiens avec une sélection de fonctionnaires de la FAO dont les rôles permettaient de bien séparer les débats, d'entretiens avec des partenaires institutionnels ou des homologues, ou de discussions en groupe dans le cadre d'ateliers régionaux visant à glaner des perspectives complémentaires auprès des bureaux des pays, des sous-régions et des régions.

9. En complément de ces consultations qualitatives, l'évaluation a interrogé toutes les représentations de la FAO afin de recueillir les avis des parties prenantes dont les activités sont censées avoir été directement améliorées par le cadre stratégique. Cette enquête a permis d'étendre l'évaluation à tous les représentants auprès des pays qui souhaitaient exprimer leurs vues sur les divers éléments étudiés et d'ainsi tirer profit de leur expérience

[2] On trouvera dans le mandat de l'évaluation (annexe 1) un complément d'information sur ces questions.

de terrain. Le taux de réponse élevé (63 pour cent) a permis de collecter des données quantitatives en complément des informations qualitatives.

10. Le Bureau de l'évaluation de la FAO (OED) a dirigé l'évaluation, tandis que des consultants indépendants ont apporté d'importantes contributions à la conception du protocole et géré les analyses sur certaines questions définies initialement. Tous les membres de l'équipe ont pris part aux réunions et aux discussions pertinentes, et ils ont fourni des contributions écrites pour alimenter le rapport d'évaluation.

11. La Direction de la FAO a été consultée à chaque étape de l'évaluation pour en définir la portée et l'objet, échanger des informations et de la documentation, et fournir des rétroactions sur les premiers résultats. L'équipe d'évaluation a consulté de nombreuses parties prenantes de la FAO spécifiquement choisies en raison de leur rôle et de leurs connaissances à l'égard du cadre stratégique. Leur contribution a varié en fonction de leur rôle vis-à-vis des principaux thèmes de l'évaluation. Les parties prenantes consultées étaient: 1) des cadres supérieurs et fonctionnaires de la FAO (dont le rôle était pertinent pour l'évaluation) au niveau des bureaux de pays, sous-régionaux et régionaux et du Siège; 2) des représentants permanents des organes directeurs de la FAO au sein du Comité du Programme; et 3) des institutions partenaires de la FAO dans le domaine du développement, issues des secteurs public et privé.

1.3 Contraintes

12. L'évaluation a été réalisée selon un calendrier serré, conformément à ce que demandait le Comité du Programme, afin de fournir rapidement des informations sur une question aussi stratégique au Directeur général nouvellement élu. Par conséquent, l'approche et les méthodes utilisées pour collecter les données ont été adaptées aux contraintes de temps, avec par exemple l'organisation d'ateliers de discussion plutôt que des entretiens individuels. Consciente du risque de lassitude que pouvait susciter une nouvelle évaluation (certes définitive) se rapportant au cadre stratégique chez le personnel de la FAO, l'équipe d'évaluation a soigneusement étudié chacun des modes de consultation des fonctionnaires en fonction de sa valeur ajoutée.

2. Constatations

13. La présente évaluation confirme les résultats de plusieurs réalisations antérieures, en particulier les cinq évaluations relatives aux objectifs stratégiques (FAO, 2016a; 2017a; 2017b; 2018b; 2018c), l'examen du MOPAN 2017-2018 (MOPAN, 2019) et le rapport de synthèse sur les objectifs stratégiques (FAO, 2019a), qui constataient l'importance du cadre stratégique comme source de changements majeurs en termes d'orientation, de structures et de processus organisationnels. Le cadre a permis à une culture vieille de soixante-dix ans d'évoluer pour s'adapter à un paysage extérieur dynamique et pour relever les nouveaux défis.

14. Sur le plan conceptuel, le cadre stratégique est globalement bien accepté et adopté, ce dont attestent les évaluations des objectifs stratégiques et l'examen du MOPAN 2017-2018. Le cadre stratégique a établi une nouvelle manière de travailler à la FAO, articulée autour des éléments suivants: un cadre conceptuel reposant sur des approches interdisciplinaires et intersectorielles pour aborder les questions interconnectées relatives à la sécurité alimentaire, à la nutrition, aux moyens d'existence, à la résilience ainsi qu'à la durabilité de l'environnement et des ressources naturelles; une structure de gestion matricielle combinant étroitement la mise en œuvre des programmes et l'expertise technique; un modèle d'exécution des activités sur trois niveaux (mondial, régional, national); et un cadre de résultats assorti de cibles et d'indicateurs pour les produits, les résultantes et les objectifs.

15. Le cadre de résultats stratégiques s'est également traduit par la mise en place progressive d'une nouvelle structure pour mieux comprendre et servir les besoins des pays, avec un mécanisme de mise en œuvre sur trois niveaux qui relie les activités de la FAO aux échelons national, régional et mondial à un cadre de résultats intégré. Il a en outre amélioré la redevabilité de la FAO à l'égard de ses Membres par le biais de rapports biennaux sur les produits dont l'Organisation est responsable et sur les résultantes découlant des travaux de la FAO et de ses partenaires. D'autre part, le cadre stratégique a permis d'établir des coopérations avec de nouveaux ministères et d'accroître les partenariats de la FAO dans certains domaines clés.

16. Les délibérations autour du cadre stratégique ont joué un rôle fondamental pour placer l'alimentation et l'agriculture au cœur du Programme 2030, tout en contribuant à la formulation de l'ODD 2 et des ODD connexes.

17. Les changements introduits avec le cadre de résultats stratégiques n'étaient pas marginaux; ils ont considérablement transformé la manière dont l'Organisation entend exécuter sa mission et rend compte des résultats obtenus. L'évaluation reconnaît la transition complexe nécessaire au processus de réforme, les contraintes liées à un budget ordinaire inchangé au cours des quatre derniers exercices biennaux, et les défis inhérents à la recherche d'un équilibre entre les activités normatives à l'échelle mondiale et les contributions au développement au niveau des pays. La FAO est restée résolument engagée dans la mise en œuvre du cadre stratégique en dépit des défis qui l'ont accompagnée et des turbulences liées au processus de changement, ce à quoi se sont ajoutés deux facteurs importants: la décentralisation (qui a vu la redistribution des capacités techniques) et l'austérité financière (budget ordinaire fixe depuis huit ans).

18. Si de nombreux progrès ont été réalisés, des efforts restent à faire pour mieux préparer l'Organisation aux évolutions majeures du paysage international, en particulier le Programme 2030 et les ODD y afférents, l'Accord de Paris sur le changement climatique et le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement (UNDS). En

conséquence du développement observé dans plusieurs pays (qui sortent de la catégorie des pays à faible revenu et accroissent leur capacités nationales), l'aide au développement et l'assistance technique ont changé de nature et invitent à repenser l'offre de la FAO en termes de connaissances et d'expertise technique.

19. Le changement de Direction est l'occasion pour l'Organisation d'accélérer sa transformation en s'attaquant résolument aux questions en suspens évoquées dans le présent rapport, et en préparant le terrain pour l'adoption d'une orientation stratégique au service d'une nouvelle culture organisationnelle axée sur une mise en œuvre flexible et sur des coopérations fondées sur l'expertise.

20. Comme mentionné précédemment, la justification conceptuelle du cadre stratégique ainsi que les progrès qui en résultent et sa pertinence pour l'avenir sont largement reconnus et approuvés. Le présent rapport met donc l'accent sur les difficultés non résolues et les questions en suspens qui, avec des mesures adéquates, pourraient améliorer rapidement l'efficacité des résultats de la FAO. Si le présent rapport n'aborde que ces limites, cela ne doit absolument pas occulter les effets positifs que le cadre stratégique a globalement eus sur l'Organisation.

21. Cette section comprend une évaluation des modalités opérationnelles établies pour mettre en œuvre la nouvelle vision, en tenant compte de la contribution de la FAO au Programme 2030 et à la réforme du système des Nations Unies.

2.1 Adéquation des structures et systèmes programmatiques et organisationnels à l'exécution de la vision stratégique de la FAO

22. Cette section comprend une évaluation des modalités opérationnelles établies pour mettre en œuvre la nouvelle vision, en tenant compte de la contribution de la FAO au Programme 2030 et à la réforme du système des Nations Unies.

23. Sur le plan conceptuel, le cadre stratégique est globalement bien accepté et approuvé, ce dont attestent notamment les évaluations des objectifs stratégiques et l'examen du MOPAN 2017-2018. Cet examen formulait des observations positives concernant l'utilité du cadre stratégique: «La FAO a fortement réorienté sa stratégie en abandonnant une approche principalement technique pour se tourner vers cinq défis complexes, ambitieux et multidisciplinaires que doivent relever les pays partenaires [...] La FAO s'est dotée d'une vision stratégique claire, convaincante et ciblée qui augure bien de l'avenir [...] Le cadre stratégique révisé a joué un rôle crucial dans la refonte de l'Organisation et promeut d'importants changements dans le fonctionnement de la FAO» (MOPAN, 2019: p. 7-8).

24. L'architecture du cadre stratégique a mené à la création d'une structure matricielle au service de l'exécution des programmes, les responsables des programmes stratégiques étant chargés de coordonner la mise en œuvre de leurs objectifs stratégiques respectifs ainsi que l'exécution des tâches et des activités confiées aux différentes divisions. Des points de contact pour les objectifs stratégiques ont été nommés dans les bureaux régionaux et sous-régionaux; leur rôle est d'aider les bureaux de pays à comprendre, adapter et mettre en œuvre la nouvelle architecture puis de faire rapport sur les résultats obtenus de manière à ce que les résultats puissent être synthétisés et comparés les uns aux autres. Des initiatives régionales et des programmes de pays ont été progressivement alignés sur les nouveaux objectifs stratégiques, à l'aune desquels les résultats obtenus ont dû être communiqués. Le Plan à moyen terme (PMT) 2018-2021, qui tenait compte d'éléments exogènes (par exemple, les ODD) et des enseignements tirés, n'a pas entraîné de changements majeurs dans l'architecture du cadre stratégique (FAO, 2017c).

25. Le cadre de résultats stratégiques s'est également traduit par la mise en place progressive d'une nouvelle structure pour mieux comprendre et servir les besoins des pays, avec un mécanisme de mise en œuvre sur trois niveaux qui relie les activités de la FAO aux échelons national, régional et mondial à un cadre de résultats intégré. Il a en outre amélioré la redevabilité de la FAO à l'égard de ses Membres par le biais de rapports biennaux sur les produits dont l'Organisation est responsable et sur les résultantes découlant des travaux de la FAO et de ses partenaires.

Efficacité de la structure de gestion

Finding 1: La structure de gestion matricielle a favorisé une approche multidisciplinaire. Des changements structurels majeurs ont été réalisés au Siège et dans les bureaux régionaux sans augmentation de l'effectif global. Cependant, la structure matricielle ne n'est pas implantée au niveau des bureaux nationaux et sous-régionaux, où elle n'a donc pas favorisé l'harmonisation des programmes par pays et de l'Organisation. Contraints par un budget fixe, les points focaux des programmes stratégiques des bureaux régionaux ont dû assumer de multiples responsabilités sur d'importantes zones géographiques et n'ont donc pas pu s'acquitter de leur rôle de coordination stratégique, ce qui a bridé l'impact du cadre stratégique sur le terrain. La structure matricielle n'a pas défini de rôle pour les bureaux sous-régionaux, bien que ces derniers soient les premiers interlocuteurs des pays en matière de soutien technique. Un certain flou quant à la responsabilité centrale des équipes chargées des programmes stratégiques au niveau du Siège et des bureaux régionaux est allé de pair avec le manque de cohésion entre les unités globales et décentralisées.

26. Même si les Directives pour la mise en œuvre du cadre stratégique de la FAO (FAO, 2019b) ne l'explicitent pas, la structure matricielle a été conçue de manière à ce que les orientations programmatiques ne soient plus articulées selon les disciplines correspondant aux mandats des départements techniques concernés. Au bout du compte, l'objectif des approches programmatiques multidisciplinaires était d'améliorer les résultantes relatives au développement au niveau des pays en s'appuyant sur le riche savoir-faire technique de la FAO pour exécuter des programmes par pays clairement alignés sur les besoins des Membres.

Encadré 1: Qu'est-ce que la gestion matricielle?

Les organisations adoptent des systèmes matriciels pour trouver un juste équilibre entre des objectifs divergents et gérer efficacement des activités interdépendantes. À la FAO, ces objectifs divergents sont, d'une part, une meilleure réactivité vis-à-vis des besoins des bénéficiaires (besoins des partenaires nationaux pour atteindre les cibles des ODD ou besoins des parties prenantes qui dépendent des fonctions normatives de la FAO), d'autre part, l'excellence technique des interventions, des activités analytiques et des avis fournis. Ces objectifs sont explicités dans la documentation de la FAO. Une bonne structure matricielle repose sur la remise en question permanente de l'efficacité de l'organisation et le réajustement des déséquilibres de pouvoir internes aux fins d'une capacité accrue à accomplir les objectifs stratégiques (pour en savoir plus, veuillez consulter Gottlieb, 2007 et Galbraith, 2009).

27. Les organisations matricielles sont caractérisées par des modalités de gestion spécifiques, en vertu desquelles les responsables sont contrôlés par une double voie hiérarchique et doivent rendre des comptes à deux gestionnaires de clients. Le but de ce système est de promouvoir le partage d'informations d'une discipline ou d'un département à l'autre, et de proposer des services qui correspondent mieux aux besoins des clients. Les responsables des différentes unités doivent assurer conjointement la définition des objectifs, la supervision des travaux, l'examen des demandes et le développement du personnel.

28. En matière de gestion, la littérature suggère que l'approche matricielle était une bonne manière d'aborder de façon synergique le double objectif de la FAO, à savoir garantir l'excellence des avis techniques, surtout au niveau mondial, et répondre aux besoins des Membres au moyen de programmes par pays ciblés. Si les entretiens avec les responsables de la FAO montrent une divergence de vues quant à l'efficacité de la collaboration entre divisions et programmes stratégiques, de l'avis général, le cadre de résultats et la structure matricielle ont suscité plus de travaux interdisciplinaires. Cette interdisciplinarité a favorisé la communication entre les unités techniques et celles chargées des programmes, et s'est ainsi imposée dans les coopérations entre les unités techniques du Siège. Le rapport de synthèse (FAO, 2019a) soulignait l'importance du changement culturel global que le cadre stratégique avait provoqué au sein de la FAO.

29. Ce rapport ajoutait que «les travaux techniques demeurent majoritairement sectoriels, en partie à cause de la manière dont l'Organisation est encore structurée. Certains ont mentionné que le cloisonnement persistait dans certains domaines, tandis que d'autres ont souligné que certains programmes stratégiques pourraient eux-mêmes avoir érigé de nouvelles cloisons» (FAO, 2019a, par. 42). On compte plusieurs exemples de collaboration entre les équipes chargées des programmes stratégiques, notamment les travaux SP3-SP5 sur la protection sociale et la résilience, et les activités SP3-SP1 sur la protection sociale tenant compte de la nutrition. Ils montrent qu'une interconnexion de ces équipes est possible. Les équipes chargées des programmes stratégiques ont par ailleurs signalé que les orientations stratégiques fournies aux unités techniques lors des phases de planification butaient parfois sur des différences de perspective ou sur une expertise insuffisante, ce qui les poussait à mettre en œuvre les programmes elles-mêmes et à s'éloigner ainsi de leur mission première.

30. L'organisation structurelle et opérationnelle mise en place pour appliquer le modèle matriciel concernait surtout le Siège, où des responsabilités et des modalités de travail ont été définies entre les équipes chargées des programmes stratégiques et les unités techniques (au moyen d'accords sur le niveau de service) mais aussi, avec des nuances, au niveau régional (à travers les points focaux pour les programmes stratégiques et les responsables des initiatives régionales). Pour cette raison, la restructuration n'a pas gagné les échelons sous-régionaux et nationaux, et si elle a indéniablement permis de combiner divers domaines techniques en approches plus multidisciplinaires au Siège, ce n'est aussi manifeste dans les pays.

31. Les discussions avec les fonctionnaires des bureaux décentralisés[3] suggèrent que le rôle des équipes chargées des programmes stratégiques du Siège n'est pas bien compris dans les bureaux de pays et sous-régionaux qui déclarent peu, voire ne pas du tout interagir avec elles, contrairement à ce que prévoit le principe de subsidiarité[4]. Dans l'enquête menée dans le cadre de l'évaluation[5], les bureaux de pays ont toutefois indiqué que leur collaboration avec d'autres unités de la FAO s'était accrue, avec des retombées positives sur l'exécution des programmes. Par ailleurs, les évaluations des objectifs stratégiques

[3] Dans le présent document, cette expression désigne tous les échelons: bureaux de pays, bureaux sous-régionaux et bureaux régionaux.

[4] Selon le principe de subsidiarité, il revient d'abord aux bureaux sous-régionaux, ensuite aux bureaux régionaux et enfin au Siège de répondre aux besoins techniques des bureaux de pays, sachant que les administrations de niveau supérieur ne doivent être sollicitées que lorsque les capacités sont insuffisantes, voire inexistantes à l'échelon inférieur. De façon analogue, les unités du Siège ne sont pas censées communiquer directement avec les bureaux de pays (sauf pour des programmes mondiaux particuliers) et doivent passer par le maillage des bureaux régionaux et sous-régionaux.

[5] L'appendice 1, en particulier, fournit les résultats de l'enquête pour les questions 6 et 8.

(FAO, 2016a; 2017a; 2017b; 2018b; 2018c) et le rapport de synthèse (FAO, 2019a: par. 44-48 et 74) donnent plusieurs exemples dans lesquels les orientations fournies par les équipes chargées des programmes stratégiques ont favorisé la coopération interdisciplinaire et permis de mieux répondre aux besoins des pays.

32. En raison des fortes particularités des objectifs stratégiques et des programmes connexes, il n'est pas possible de formuler des conclusions générales sur ces derniers. Cependant, on peut relever que le couplage de l'Équipe chargée de la gestion du programme Résilience (SP5) et d'une équipe opérationnelle a été globalement efficace et a engendré des capacités exploitables concrètement qui ont permis de soutenir efficacement les programmes de terrain. D'autres exemples attestent du succès de pratiques de gestion adoptées par les équipes chargées des programmes stratégiques, dont certaines sont présentées dans les rapports d'évaluation spécifiques, mais il n'appartient pas au présent document de les détailler.

33. Les consultations effectuées dans le cadre de la présente évaluation ont confirmé le besoin de clarification des rôles déjà relevé dans le rapport de synthèse pour ce qui a trait à la mise en œuvre des programmes, la mobilisation et l'affectation des ressources (FAO, 2019a: par. 76-77). Ce flou indique que le rôle central des équipes chargées des programmes stratégiques, à savoir améliorer l'empreinte et le positionnement de la FAO dans les pays à travers une meilleure cohésion des programmes, n'a pas été suffisamment valorisé. L'expérience enseigne que ces équipes étaient accaparées par des tâches de vérification opérationnelle ou obligées de gérer elles-mêmes les programmes. Les équipes chargées des programmes stratégiques, dont elles étaient les principales responsables, ont manifestement besoin de l'assistance de personnel technique; or, confier des activités non techniques aux experts techniques de ces équipes n'était pas la meilleure façon d'utiliser leurs compétences. Une distinction plus nette entre les fonctions managériales, techniques et opérationnelles aurait peut-être amélioré l'efficacité des équipes chargées des programmes stratégiques.

34. Parallèlement à la mise en œuvre du cadre stratégique, la FAO a procédé à une vaste décentralisation. Dans l'architecture remaniée, les bureaux régionaux sont devenus le maillon entre l'administration centrale et les bureaux de pays, avec pour mission de coordonner l'appui technique et opérationnel à ces derniers. Dans les bureaux régionaux, la structure matricielle a institué des postes de responsables de programmes régionaux et coordonné une équipe de points focaux pour les programmes stratégiques pour assurer la liaison principale entre les bureaux de pays, les équipes chargées des programmes stratégiques du Siège et les responsables de l'exécution des initiatives régionales. Les réponses à l'enquête ont confirmé que les équipes chargées des programmes stratégiques des bureaux régionaux ont contribué à améliorer la coopération entre ces bureaux et le Siège[6].

35. Ces rôles se sont néanmoins ajoutés à d'autres responsabilités. Confrontés à des charges de travail déraisonnables, les points focaux régionaux pour les programmes stratégiques n'ont pas été en mesure de consacrer le temps prévu par la structure matricielle à leurs fonctions d'orientation et de coordination des programmes (voir encadré 2). Bon nombre de bureaux de pays estiment que les initiatives régionales pourraient avoir, dans certains cas, pris le pas sur d'autres fonctions des bureaux régionaux. Dépourvus des capacités et des ressources nécessaires pour appuyer efficacement les programmes par pays, les bureaux régionaux ont été perçus comme de simples chambres d'approbation supplémentaires. Beaucoup considèrent que le principe de subsidiarité a rompu la relation

[6] Voir l'appendice 1, en particulier pour la question 8.

entre les pays et les unités techniques du Siège sans pour autant améliorer l'efficacité de l'exécution à un moment où les bureaux sous-régionaux disposaient de capacités restreintes.

36. Les bureaux sous-régionaux, présents dans plusieurs régions, ont pour vocation d'épauler les bureaux régionaux en étant les premiers fournisseurs d'expertise technique pour les programmes de pays, et ils appuient en effet de nombreux projets mis en œuvre par les bureaux de pays. Malgré son importance, ce rôle d'appui technique des bureaux de pays n'a été inscrit ni dans la structure d'exécution du cadre stratégique, ni dans les plans de travail de la FAO. Il faut reconnaître que ces bureaux sous-régionaux jouissent de capacités très variables qui conditionnent leur utilité dans l'appui aux programmes des bureaux de pays. La récente évaluation du Bureau sous-régional pour la Mésoamérique, situé au Panama, a montré que cette unité apportait un appui technique très précieux et efficace aux bureaux de pays grâce à la combinaison de capacités essentielles au service d'orientations programmatiques claires alignées sur les priorités définies sur le plan régional. La région Amérique latine illustre bien la complémentarité que peuvent avoir les bureaux régionaux et sous-régionaux avec une structure et un encadrement adéquats.

37. Dans l'ensemble, en dépit de quelques exemples positifs, les structures régionales n'ont pas été exploitées entièrement ou systématiquement pour assurer la liaison avec les bureaux de pays et les aider à planifier leurs activités conformément aux nouvelles orientations programmatiques. La plupart des bureaux de pays ont rattaché leurs activités au cadre stratégique de manière peu rigoureuse, simplement pour répondre à leurs obligations redditionnelles. Pour que les bureaux régionaux et sous-régionaux appliquent le cadre stratégique au niveau des bureaux de pays, il convient d'éclaircir leurs rôles, leurs pouvoirs et leurs responsabilités.

Encadré 2: Perspectives d'un point focal pour les programmes stratégiques dans un bureau régional

Fonctions

- Gestion du budget de plusieurs projets totalisant 25 millions d'USD
- Examen et approbation des notes de synthèse pour chaque projet relevant des programmes stratégiques dans la région
- Coordination des contributions au suivi institutionnel (versement des données nationales dans PIRES)
- Regroupement et communication d'informations à jour sur les questions relatives aux programmes stratégiques dans la région
- Mise à disposition d'un Fonctionnaire technique principal pour tous les projets relevant des programmes stratégiques
- Relation avec les donateurs et les partenaires pertinents (PAM, OCHA) et participation aux ateliers et réunions pertinents
- Point focal pour l'alerte et l'intervention précoces
- Gestion quotidienne des demandes spécifiques entre pays, région et Siège concernant l'orientation des nouveaux employés, les réunions de donateurs, les évaluations, les questions liées au cycle des projets, etc.
- Soutien aux interventions d'urgence (10 urgences en quatre mois l'an passé) et aux événements importants, selon que de besoin

Une bureaucratie écrasante au détriment des fonctions relatives aux programmes stratégiques

Rarement sur le terrain, souvent retenu au bureau par des tâches administratives. Il faut autant de temps et de formalités pour un projet à 100 000 USD et un projet à 10 millions d'USD. Est-ce pragmatique? Ne peut-on pas adapter les procédures à l'échelle des projets? Pour les petits projets, une simple note de synthèse devrait suffire et un seul produit essentiel devrait être approuvé; quand les budgets sont faibles, il paraît disproportionné d'exiger une matrice de résultats complète.

RH en décalage avec les responsabilités et besoins sur le terrain

Les équipes chargées des programmes stratégiques du Siège semblent mieux dotées en personnel, tandis qu'au niveau régional, tout le travail est réalisé par une ou deux personnes qui ne disposent pas de toute l'expertise technique nécessaire: ce n'est pas une manière efficace de mettre en œuvre notre mission stratégique. À titre d'exemple, étant donné son effectif actuel (1,5 fonctionnaire), le bureau régional n'a pas la capacité pour répondre efficacement à toutes les diverses urgences dans la région, et il dépend largement de l'appui du Siège.

38. Du fait de son rôle et de son mandat, la FAO est le fer de lance des Nations Unies pour l'intégration de l'agriculture et l'alimentation dans le Programme 2030. Dans cette perspective, les bureaux décentralisés devront travailler davantage encore à fournir des avis sur les politiques nationales et à renforcer les capacités, notamment pour ce qui touche le suivi et les rapports sur les progrès accomplis pour concrétiser les ODD. Il faudra pour cela déléguer plus de pouvoirs aux unités de terrain, car la décentralisation suppose traditionnellement un transfert de fonds, de fonctions et de personnel. Or, la FAO a plus transféré des fonctionnaires (personnel) que des fonds et des fonctions. Dans toutes les régions, le sentiment est qu'il n'y a pas eu de réelle délégation de pouvoir vers les bureaux de terrain, en particulier concernant les questions opérationnelles. Cette impression a été confirmée par l'examen interne des structures régionales de la FAO (FAO, 2019c), d'où il ressort que les bureaux décentralisés n'ont pas été en mesure de réaliser tout le mandat de l'Organisation. Cet examen constate que depuis les premières phases de la décentralisation, la prise de décision tend à être recentralisée dans les domaines du budget, des RH et des achats, ce qui retarde les réponses apportées par la FAO aux demandes des pays ainsi que la mise en œuvre des projets. Ces questions sont abordées en détail dans la section consacrée aux processus administratifs.

Initiatives régionales: justification et incidences potentielles

Finding 2: La valeur ajoutée des initiatives régionales et leur contribution aux résultats dans les pays apparaissent variables. Bien que certaines initiatives régionales aient donné de bons résultats, un grand nombre d'entre elles ont souffert de l'absence d'une structure programmatique claire, d'un solide ancrage dans une priorité régionale commune, ou de mécanismes institutionnalisés pour mobiliser les ressources et donner de l'ampleur à ces initiatives.

39. Ces initiatives répondent à un thème principal des objectifs stratégiques et à une priorité ou problématique connexe au plan mondial, régional et/ou national dans un laps de temps défini. (FAO, 2019d: 21). Le document d'orientation pour la mise en œuvre des initiatives régionales (FAO, 2014a) énonce que ces dernières ont vocation à assurer l'exécution efficace et l'impact des activités de la FAO à l'appui des efforts prioritaires relatifs aux objectifs stratégiques dans chaque région. Les initiatives régionales sont mises en œuvre par des équipes spéciales dirigées par un Responsable de l'exécution et regroupant les équipes chargées des programmes stratégiques et le personnel technique pertinent des échelons régionaux, sous-régionaux et du Siège[7]. Les initiatives régionales n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation complète, mais un examen exhaustif spécifique des diverses expériences internes relatives à ces activités pourrait dégager des perspectives utiles pour alimenter la coopération avec les régions.

40. Le rapport de synthèse fait observer que les initiatives régionales, points d'entrée complémentaires pour implanter et éprouver sur le terrain des offres interdisciplinaires,

[7] Les pays cibles ont été sélectionnés en fonction du potentiel des activités en cours et des bonnes pratiques, des partenariats, et des perspectives de résultats marquants à court (une année) et moyen terme (deux ans).

n'ont pourtant eu qu'une échelle et une couverture limitées, et ont souffert d'un défaut d'approches programmatiques à moyen terme telles que des stratégies de mobilisation des ressources (FAO, 2019a: constatation 7). La présente évaluation confirme que les bureaux de pays sont généralement plus sceptiques que les bureaux régionaux quant à la valeur et l'utilité des initiatives régionales, et signale de fortes divergences d'une initiative à l'autre, expliquées par des couvertures géographiques inégales, des relations plus ou moins dynamiques avec les organes régionaux concernés et les spécificités des bureaux régionaux.

41. Les initiatives régionales, en tant que mécanisme d'exécution, n'ont pas pu s'appuyer sur des structures de programmation qui définissent clairement des théories du changement, des résultantes à moyen terme, des stratégies de mobilisation de ressources et des activités de suivi efficaces. Prévues pour avoir une large couverture en dépit de financements limités, ces initiatives ont vu leur visibilité et leur contribution potentielle fortement restreintes au niveau des pays. C'est pourquoi au niveau national, beaucoup ont déclaré n'y voir qu'une modeste source de financement supplémentaire. Compte tenu des contraintes de ressources, l'autre manière d'améliorer la valeur de ces initiatives repose sur la promotion systématique du partage des connaissances et des bonnes pratiques entre les bureaux de pays et les régions. Mis à part quelques cas où elles ont contribué à resserrer les liens dans le domaine normatif, les initiatives régionales ont échoué à s'imposer pour favoriser la reprise et la généralisation de solutions innovantes entre les régions au moyen de projets nationaux.

42. L'équipe d'évaluation a relevé que certaines initiatives régionales avaient été un succès et que des enseignements pourraient en être tirés pour élaborer une approche modèle. Par exemple, d'après l'évaluation récente du Bureau sous-régional pour la Mésoamérique (FAO, 2018d), dans la région Amérique latine et Caraïbes, les actions en faveur du programme «Faim zéro» au titre de l'initiative régionale 1 ont donné de bons résultats en termes d'élaboration de politiques et d'attraction d'investissements, car elles ont structuré un engagement stratégique cohérent de la FAO du niveau régional au niveau national.

43. Au Proche-Orient et en Afrique du Nord, l'Initiative régionale sur la pénurie d'eau s'est concentrée sur la priorité première de nombreux pays et est venue appuyer les grands processus d'élaboration des politiques en cours dans la région, ce qui a attiré de nombreux investisseurs et partenaires et suscité une forte mobilisation régionale sur la question, avec la FAO comme chef de file. Ces exemples montrent que lorsque les initiatives régionales sont utilisées comme des mécanismes pour structurer les efforts de la FAO dans une région autour de priorités définies collectivement, elles peuvent engendrer des partenariats efficaces, susciter des investissements stratégiques et accroître l'impact de la FAO. Ces réussites, qui reposent sur une solide orientation programmatique fondée sur une série de priorités correspondant aux besoins communs de la région, pourraient servir à repenser le rôle des bureaux régionaux pour en faire les véhicules régionaux de l'approche stratégique axée sur les besoins des pays.

Intégration des cadres de programmation par pays dans la planification et l'établissement de rapports au niveau institutionnel

Finding 3: Les données des programmes par pays ont été progressivement incorporées au cadre de résultats. Cependant, l'accent ayant été mis sur l'harmonisation avec le cadre de résultats, l'alignement s'est plutôt fait mécaniquement au détriment d'un dialogue avec les gouvernements et les donateurs concernant les stratégies et programmes permettant de relever les défis en matière d'alimentation et d'agriculture durables.

44. Un rapport récent du Corps commun d'inspection (CCI) visant la gestion axée sur les résultats (GAR) du système des Nations Unies constatait que la GAR avait principalement servi à «structurer la communication des preuves de résultats à leur instance de gouvernance respective» (CCI, 2017). Le cadre de résultats de la FAO n'est pas différent: il a été conçu pour regrouper les résultats des pays. De même, le Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la présentation de rapports sur son exécution (PIRES) est principalement orienté vers la communication de données à l'administration centrale. Ainsi conçus, ces outils reflètent donc mal les priorités, les efforts et les réalisations des programmes régionaux ou nationaux dont le contexte est particulier. C'est pourquoi les bureaux régionaux et les bureaux de pays abordent le processus de planification biennal avec le souci d'aligner leurs cibles nationales sur l'architecture du cadre stratégique, plutôt qu'en cherchant à contextualiser l'esprit du cadre pour améliorer les programmes de pays.

45. Les cadres de programmation par pays (CPP) sont surtout mus par les priorités des pays et par les contributions volontaires disponibles dans divers domaines thématiques, comme l'a confirmé l'enquête. Sur le plan conceptuel, le cadre stratégique est largement accepté, mais en pratique, les bureaux ont eu du mal à rendre compte des programmes par pays et les ont calés mécaniquement sur les résultantes afin de s'acquitter de leurs obligations redditionnelles. Entre 2014 à 2017, les éléments relatifs aux programmes de pays n'étaient pas suffisamment incorporés aux plans de travail de la FAO, et les bureaux régionaux et sous-régionaux étaient exclus des processus de planification des activités de l'Organisation. L'examen du MOPAN confirmait ce constat: «en termes de gestion, le cadre de résultats de l'institution semble avoir une valeur limitée pour les responsables des pays. À l'échelle de l'Organisation, ce cadre permet de démontrer comment la FAO a planifié et orienté ses efforts en faveur des objectifs stratégiques. Mais il apparaît que les résultantes définies dans le cadre n'ont que peu de valeur sur le plan managérial» (MOPAN, 2019: p. 33).

46. L'équipe d'évaluation observe que le processus de planification biennal s'est progressivement amélioré au cours des trois derniers exercices. La principale innovation en faveur d'une planification coordonnée ascendante a été introduite lors de l'exercice 2018-2019, car les bureaux de pays ont pu intégrer leurs cibles et les demandes d'appui technique y afférentes au système de planification de l'Organisation. Ce progrès important a contribué à améliorer la visibilité des priorités et des demandes d'appui des pays, à renforcer les liens entre les activités de la FAO au niveau du Siège et des pays, et il a permis aux structures idoines de répondre à ces besoins. L'enquête menée auprès des bureaux de pays se fait l'écho d'un sentiment d'amélioration à cet égard.

47. Il est toutefois difficile d'établir si les engagements formulés pendant la planification ont véritablement amélioré l'aide apportée aux bureaux de pays. Les engagements conclus entre les équipes chargées des programmes stratégiques et les départements techniques, formalisés par des accords sur le niveau de service au niveau du Siège, ne sont ni visés, ni surveillés en temps réel aux échelons régional et national. Les bureaux régionaux et les

bureaux de pays bénéficient généralement d'un soutien technique de manière ponctuelle, en mobilisant des réseaux personnels plutôt que des mécanismes officiels. Ce constat trahit une approche pas assez ascendante de la planification de l'affectation des ressources de la FAO. Les discussions avec le personnel de terrain montrent que ce sont avant tout les bureaux sous-régionaux qui devraient soutenir concrètement les bureaux de pays, mais que leur niveau d'engagement n'est pas défini dans les plans de travail biennaux.

48. Il en ressort également que malgré l'intention affichée d'adopter une approche fondée sur un programme unique en intégrant les programmes de travail financés par les contributions volontaires évaluées par FAO, les objectifs stratégiques n'ont en réalité porté que sur le Programme ordinaire. En pratique, le système de planification de l'Organisation s'est fait l'écho des produits et des activités contribuant directement aux objectifs stratégiques. Il a ainsi laissé de côté les nombreuses activités de la FAO financées par des contributions volontaires, qui représentent la majeure partie des interventions au niveau des pays. D'importants éléments des programmes de la FAO au financement extrabudgétaire ont donc été mal pris en compte dans les systèmes de planification et d'établissement de rapports de l'Organisation. Le manque d'intégration des programmes de terrain financés par des contributions volontaires dans les plans de travail institutionnels a fondamentalement limité l'influence du cadre stratégique sur les activités décentralisées.

Adéquation de la planification et des systèmes de l'Organisation aux approches programmatiques

Finding 4: Le modèle d'exécution fondé sur les projets de la FAO favorise les petits projets au détriment des programmes de plus grande envergure, s'accompagne de coûts des transactions disproportionnés et restreint l'impact tangible de l'Organisation. Les responsables de la FAO reconnaissent qu'il faut élargir les programmes de pays et les inscrire dans des stratégies, mais il leur faudrait des orientations claires et les instruments adéquats pour donner une inflexion programmatique aux efforts de planification et de gestion.

49. Les objectifs stratégiques et les ODD appellent des solutions complexes mobilisant de multiples secteurs et partenaires, en raison de quoi la FAO doit déterminer les contributions les plus importantes qu'elle peut apporter au niveau des pays, puisqu'elle doit établir des priorités compte tenu de ses ressources limitées. Cela exige une meilleure cohérence entre les projets de la FAO mis en œuvre dans une même zone, mais aussi avec les homologues nationaux et les autres initiatives des partenaires de développement.

50. Les projets sont les unités d'exécution de la FAO, en particulier au niveau des pays. Le récent audit du cycle des projets (FAO, 2019e) montrait que le portefeuille d'activités était très fragmenté avec plus de 1 300 projets actifs en 2016-2018, et que plus de 75 pour cent des nouveaux projets cumulés correspondaient à moins de 15 pour cent du budget total du portefeuille, qui s'élève à 1,5 milliard d'USD[8]. Près de la moitié (47 pour cent) de tous les programmes de coopération technique (PCT) lancés pendant cette période avaient un budget inférieur à 100 000 USD. De même, plus de 44 pour cent des projets financés par des contributions volontaires avaient un budget inférieur à 500 000 USD, et ne représentaient collectivement que 5 pour cent du total. La conséquence du lancement d'autant de petits projets est le coût de transactions élevé imputable à des obligations administratives fixes qui alourdissent la charge de travail du personnel technique et des responsables nationaux.

[8] Sur les 1 736 nouveaux projets adoptés par la FAO entre 2016 et 2018, la moitié avaient un budget inférieur à 319 500 USD.

51. Les petits projets peuvent être valides lorsque l'offre technique de la FAO peut répondre aux besoins particuliers d'un Membre. Cela étant, comme le relevait l'examen interne des structures régionales de la FAO (FAO, 2019f) , la FAO doit accélérer sa transition entre une approche principalement fondée sur des projets individuels et une approche pleinement programmatique caractérisée par trois éléments: 1) prise en compte des activités normatives et politiques ainsi que de l'appui opérationnel; 2) intégration des ressources budgétaires et extrabudgétaires; et 3) mise en place d'une structure de gestion agrégée des cycles des programmes en modifiant le modèle de gestion des cycles des projets actuel en vue d'améliorer le lien avec les programmes stratégiques.

52. En dépit des solides arguments qui plaident en faveur d'approches programmatiques, la FAO a eu des difficultés à structurer l'exécution au moyen de grands programmes multisectoriels fidèles à l'esprit du cadre stratégique. Comme l'observait le rapport de synthèse se rapportant aux objectifs stratégiques, quelques accords de financement pluriannuels et marginalement préaffectés ont été conclus, et certains exemples comme le programme Information pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et résilience pour la prise de décision (INFORMED) ou les programmes sur les nouvelles menaces de pandémie EPT-1 et EPT-2 témoignent d'avancées vers une approche plus programmatique (FAO, 2019a). Pourtant, ces types d'accords sont trop rares pour représenter la norme et contrebalancer la fragmentation, et le rapport relève que «les apports de fonds extrabudgétaires prévisibles et non préaffectés n'ont pas été au rendez-vous, en dépit de l'engagement et de l'investissement de la FAO dans le cadre stratégique». Les équipes chargées des programmes stratégiques interrogées ont souligné que ces programmes n'avaient pas suscité l'élan nécessaire, échouant à s'imposer comme outil de mobilisation de ressources. «Le cadre stratégique était considéré par les parties prenantes externes comme un cadre organisationnel interne plutôt qu'une déclaration d'intention sur l'engagement de la FAO dans les domaines prioritaires des donateurs et des pays» (FAO, 2019a: par. 70 et 72). En conséquence, l'architecture du cadre stratégique n'a pas stimulé la mobilisation de ressources pour les programmes de pays, en termes de quantité ou d'efficacité.

53. L'inadéquation des approches programmatiques découle en partie des problèmes déjà mentionnés, comme le manque de clarté des rôles, car la mission spécifique des équipes chargées des programmes stratégiques était d'inscrire les projets dans une logique programmatique cohérente. Cependant, la présente évaluation pointe d'autres difficultés à cet égard. La principale est que bien souvent, ni les gouvernements, ni les donateurs n'obéissent à une logique programmatique. Les gouvernements demandent généralement à la FAO une assistance technique spécifique de portée limitée, et les donateurs continuent d'apporter des fonds sur la base de projets (la plupart du temps non réservés).

54. En outre, le terme «programme» reste à définir, alors que les directives et principes élémentaires relatifs au cadre stratégique et au cycle des projets de la FAO définissent ainsi le terme «projet»: «ensemble d'actions coordonnées pour une durée déterminée afin de produire un ensemble unique de produits, services ou résultats, et un instrument de décision pour les allocations budgétaires» (FAO, 2014b). Cette lacune devrait être traitée dans le cadre des processus du CPP et de l'UNSDCF, qui abordent précisément cette question.

Suivi et apprentissage en faveur de la performance et des résultats

Finding 5: Les multiples systèmes d'information de la FAO, qui ont vocation à répondre à divers besoins, ne favorisent pas suffisamment l'analyse qualitative de la performance des programmes et manquent de mécanismes de rétroaction. La FAO a investi dans des évaluations des résultantes de l'Organisation, mais elle n'a pas suffisamment investi dans une véritable fonction de suivi et d'apprentissage institutionnels capable de livrer des éclairages susceptibles d'améliorer la performance et l'efficacité des résultats.

55. Le fonctionnement du cadre stratégique (planification du travail, suivi et établissement de rapports) repose sur trois systèmes: COIN, pour les rapports sur les travaux des bureaux de pays; FPMIS, registre des informations sur les projets; et PIRES, qui héberge le tableau de bord des résultats biennaux au niveau de l'Organisation, des régions et des pays. Parmi ces systèmes, PIRES est plus directement axé sur la gestion du cadre de résultats et l'exécution au regard des objectifs stratégiques. Les différents systèmes de gestion de l'information de la FAO sont donc fragmentés en plusieurs outils, ce qui alourdit considérablement la tâche des équipes tenues d'entrer des données dans ces multiples plateformes. De plus, la grande quantité d'information collectée n'est pas exploitée de manière optimale, en particulier pour ce qui touche l'analyse de la performance des portefeuilles de projets, des objectifs stratégiques ou des pays/régions et les enseignements qu'il est possible d'en tirer.

56. Le FPMIS est plutôt conçu comme une archive de documents relatifs à tous les projets; ce n'est pas un système de gestion du portefeuille de projets. Il lui manque des fonctionnalités essentielles pour traiter activement les risques liés aux projets et pour suivre et contrôler l'avancement des plans de travail. Pour les responsables, le FPMIS a donc une utilité limitée. Par exemple, le FPMIS ne peut pas regrouper les rétroactions au-delà des projets individuels.

57. Qui plus est, l'audit du cycle des projets pointait plusieurs faiblesses dans la gestion du cycle des projets de la FAO, évoquant le caractère fastidieux des procédures relatives à sa mise en œuvre (FAO, 2019e: 14)[9]. Le personnel opérationnel confirme que ces procédures engendrent des retards déraisonnables dans la mise en œuvre. L'équipe d'évaluation a eu connaissance d'un cas dans lequel il a fallu patienter près de deux mois pour obtenir un code Oracle, simplement pour que le projet devienne opérationnel. De tels retards, qui résultent de la multiplication des paliers de validation, sont apparemment légion. La haute direction est consciente de ces problèmes et des solutions pratiques sont à l'étude.

58. PIRES, principalement conçu pour accompagner la planification du travail et la communication des résultats à l'administration centrale, ne reflète et ne suit que les résultats qui contribuent directement aux produits que l'Organisation estime atteignables au cours de l'exercice biennal. Par nature, il exclut donc un large éventail de projets (notamment ceux qui sont financés par des contributions volontaires) en cours d'exécution qui sont encore loin d'être achevés. Les bureaux décentralisés observent que ce choix dresse un panorama inexact de l'affectation des ressources et de l'exécution au niveau des pays. Le fait que PIRES ne propose pas de mise à jour en temps réel et que la lourdeur des données entrave parfois l'accès en ligne depuis les bureaux de pays indique que ce système est mal outillé pour le suivi et la gestion continue des programmes, malgré l'existence du module «suivi» de PIRES.

[9] Parmi ces faiblesses figurent l'absence d'outils et de fonctionnalités dans le FPMIS pour effectuer un diagnostic du portefeuille de projets en exploitant la vaste quantité de données du système; l'absence de pratiques et normes efficaces pour la bonne gestion des projets; des mécanismes d'assurance qualité faibles et insuffisamment dotés; et l'absence de suivi et de documentation systématiques des enseignements tirés de la mise en œuvre des projets.

59. Une autre contrainte est que PIRES ne rend pas bien compte des activités financées par des fonds extrabudgétaires, alors que ces projets représentent une forte proportion des efforts menés au niveau des pays. D'autre part, la séparation des systèmes d'information conformément aux deux grandes lignes budgétaires de la FAO – PIRES pour le Programme ordinaire et FPMIS pour les programmes de terrain financés par des contributions volontaires – ne fait qu'alimenter les effets de cette limite intrinsèque sur le modèle fonctionnel de l'Organisation. En gardant à l'esprit les difficultés résultant du manque de prévisibilité des contributions volontaires, un système qui intègre les activités quelle que soit la ligne budgétaire pourrait mieux servir l'approche fondée sur un programme unique que la FAO ambitionne de suivre depuis l'adoption du plan de travail intégré. Une gestion plus intégrée des deux budgets pourrait également accroître l'influence du cadre stratégique, qui ne touche pour l'instant que le Programme ordinaire, de moindre envergure.

60. Il se peut qu'un système unique exhaustif répondant aux exigences en matière de planification, de suivi et de communication des résultats ne soit pas pratique compte tenu de la multiplicité des besoins, des parties prenantes qui doivent recevoir des informations et des analyses à réaliser à des niveaux de regroupement et de spécificité variables. Cette limite souligne la nécessité de compléter les informations collectées dans les divers outils par des analyses qualitatives adaptées aux besoins de gestion, tant pour l'apprentissage que pour l'établissement de rapports. La présente évaluation a pris connaissance d'initiatives du Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources pour façonner un système de suivi des résultats qui soit harmonisé et intégré. Ce projet reconnaît donc l'importance d'une meilleure intégration des systèmes.

61. La FAO n'a pas investi suffisamment dans un véritable système d'analyse qualitative capable de suivre les résultats de son vaste portefeuille de projets. Bien que le cycle des projets de la FAO comprenne la mise en œuvre et le suivi, en pratique, peu d'obligations ont été mises en place en matière de surveillance. L'audit du cycle des projets (FAO, 2019e: 23, Agreed Action 7) indique que 23 pour cent seulement des projets de l'échantillon étaient assortis de modalités de suivi bien définies, tandis que seuls 27 pour cent prévoyaient un plan de suivi et d'évaluation dès leur phase initiale. L'absence d'une bonne organisation pour le suivi des projets a été relevée à de multiples reprises par les évaluations et les audits, et pourtant de nombreux bureaux de pays continuent d'exécuter des projets sans plan, personnel ou budget pour en assurer le suivi et l'évaluation. L'audit n'a pas recensé de directives claires ou de programmes de renforcement des capacités en faveur des activités de suivi, que les fonctionnaires citent pourtant comme un important besoin[10].

62. Les CPP et les initiatives régionales n'ont bénéficié de presque aucun investissement dans le suivi, à l'exception notable de l'Équipe chargée de la gestion du programme Résilience, qui a consacré des efforts au renforcement des capacités de suivi, d'évaluation et d'apprentissage sous forme de directives, d'ateliers de formation et d'appui technique fournis aux bureaux décentralisés. La Synthèse des enseignements tirés de la mise en œuvre du cadre de programmation par pays énonce que «lorsque le CPP est formulé, rares sont les pays à mettre en place un mécanisme de surveillance efficace pour guider sa mise en œuvre, sur la base des performances et des résultats obtenus». Dans une enquête

[10] Cinquante-deux pour cent de tous les fonctionnaires travaillant sur les projets interrogés pour l'audit déclaraient avoir besoin de davantage de formation sur le suivi et l'évaluation; c'était le type de formation le plus demandé. Quarante-six pour cent des LTO affirmaient que leurs connaissances et la façon dont ils appréhendaient leur fonction de suivi pourraient être améliorées au moyen de politiques, procédures et directives plus claires.

réalisée par le Bureau de l'Inspecteur général, le personnel des bureaux décentralisés se disait préoccupé par le manque de capacités de suivi et d'évaluation (FAO, 2016b: par. 55 et 92). Aucun poste alloué aux fonctions de suivi et d'évaluation n'est prévu dans les structures décentralisées au niveau des pays, des sous-régions et des régions, et les modalités mises en place pour ces fonctions sont généralement établies de façon ponctuelle, généralement pour satisfaire des obligations redditionnelles plutôt que pour améliorer les programmes.

63. Le statu quo qui perdure malgré les alertes répétées sur l'inadéquation de la surveillance trahit non seulement l'absence de planification et de capacités efficaces en matière de suivi et d'évaluation, mais aussi une culture qui n'accorde pas l'importance qu'elles méritent à ces questions. Reste à déterminer si les mécanismes de gouvernance comme le Conseil de suivi des programmes (CPMB) et le Conseil de mise en œuvre et de suivi des programmes (PIMB) ont donné un élan aux activités de suivi des stratégies et des programmes. L'audit montrait également que le profil, les pouvoirs et les ressources de l'Unité chargée de l'assurance-qualité et du suivi n'étaient pas à la hauteur de l'importance de cet organe, qui représente le mécanisme de contrôle interne de la mise en œuvre des programmes. L'absence de financement à l'appui d'une équipe de base (un seul poste à l'heure actuelle) chargée de veiller à la qualité de l'exécution des programmes fait peser un risque anormal sur ce qui constitue une fonction clé en termes de performance organisationnelle.

64. La présente évaluation fait sienne le constat du MOPAN que «le tableau de bord pour le suivi opérationnel n'examine pas les résultats/résultantes et s'intéresse surtout aux processus et à l'obtention des produits au détriment de la qualité des résultats» (MOPAN, 2019: p. 137). Les systèmes existants permettent de communiquer les résultats, mais ils ne répondent pas aux besoins des responsables des programmes et ne permettent pas d'effectuer l'analyse qualitative fiable nécessaire à la haute direction (PIMB, équipes chargées des programmes stratégiques, sous-directeurs généraux) pour répondre à ces questions essentielles:

- Dans quelles aires géographiques et zones de programme la FAO obtient-elle de bons résultats?
- Dans combien de pays la FAO a-t-elle contribué à améliorer l'accès aux ressources des femmes rurales, et cet accès est-il durable?
- Quels ont été les rôles et les principales contributions de la FAO et de ses partenaires concernant la faim et la malnutrition, la pauvreté, la durabilité des ressources naturelles et la résilience des systèmes alimentaires et des moyens d'existence?
- Quels sont les grands indicateurs qui ne s'améliorent pas en dépit de l'obtention des produits prévus par la FAO? Où des lacunes subsistent-elles? Comment les gouvernements peuvent-ils les combler?
- Quels facteurs expliquent les réussites ou les échecs de la FAO dans les pays?
- Pourquoi une bonne proportion des projets de la FAO sont-ils retardés ou prolongés? Quels éléments clés entravent la mise en œuvre efficace et rapide des projets de la FAO?
- Quelle aide la FAO apporte-t-elle aux pays à l'appui des ODD, notamment en termes d'établissement de théories du changement, d'implantation des politiques, de mobilisation des investissements et de capacités pour généraliser les actions et suivre les progrès à l'égard des indicateurs?

65. La FAO a beaucoup investi dans les évaluations biennales des résultantes de l'Organisation afin de collecter des données sur les indicateurs relatifs aux résultantes du cadre stratégique. L'objectif est de surveiller l'impact de la FAO au niveau des pays, de

repérer les évolutions et les défis dans les environnements porteurs au plan national[11], de pointer les freins potentiels et de déterminer dans quelle mesure les pays ont mis en place les réformes et les capacités nécessaires à la concrétisation des objectifs stratégiques. La FAO déclare être l'organisme des Nations Unies qui a le plus investi dans l'élaboration de mécanismes de suivi des résultantes visant à établir comment son action, dans les limites de ses responsabilités institutionnelles, joue sur l'environnement porteur.

66. Au fil du temps, les évaluations des résultantes de l'Organisation exigent plus de ressources: la dernière évaluation de 2016-2017 portait sur 96 pays (et plus de 3 000 participants), soit 55 pays de plus que la précédente. Cependant, cette édition n'a pas complètement répondu à ses objectifs, car les résultats obtenus n'ont pas été pleinement exploités. La présente évaluation pointe plusieurs lacunes en matière d'apprentissage relatif à la gestion et relève par ailleurs que les rapports biennaux sur l'exécution des programmes avaient été approuvés sans discussions sérieuses au sein du Comité du Programme ou du Conseil. En outre, alors que les évaluations des résultantes de l'Organisation rassemblent une grande quantité d'informations, celles-ci ne sont pas exploitées de façon adéquate par les responsables de programme.

67. Les responsabilités en matière de planification, de suivi et d'établissement de rapports sont actuellement concentrées au sein du Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP). Cet organe est peut-être le meilleur candidat pour coordonner la fonction d'évaluation qualitative de l'Organisation, dont le besoin est criant, en vue de compléter et analyser les données collectées au moyen des systèmes de suivi des résultats de la FAO, à condition que ce rôle reste clairement séparé des autres missions redditionnelles de l'OSP.

Mobilisation des ressources et des investissements: harmonisation avec la décentralisation et le nouveau paysage

Finding 6: La FAO s'est progressivement associée à des donateurs pour financer les programmes stratégiques. Toutefois, les capacités de mobilisation de ressources des bureaux décentralisés restent faibles, bien que les décisions en matière de financement bilatéral soient de plus en plus prises au niveau des pays. En outre, la FAO doit encore élaborer de nouveaux modèles de fonctionnement permettant d'orienter les investissements vers les programmes nationaux, auxquels s'ajoutent les programmes financés par des contributions volontaires, afin d'accroître son impact sur le développement des pays.

68. La fonction de mobilisation des ressources n'a cessé d'évoluer ces toutes dernières années. Au niveau du Siège, la création d'une nouvelle Équipe spéciale de développement des activités chargée de coordonner les actions et les nouvelles stratégies de mobilisation de ressources marque une transition entre une approche fondée sur la relation donateur-bénéficiaire et une approche ressource-partenariat. Tandis que la FAO n'a pas attiré beaucoup de fonds en faveur d'objectifs stratégiques qu'une portée trop vaste ne rendait pas attractifs, on remarque aujourd'hui que l'unité chargée de la mobilisation de ressources soutient proactivement les programmes stratégiques et que les divisions techniques font appel à l'Équipe spéciale de développement des activités. Douze domaines d'intervention calés sur les ODD ont été définis pour le développement des activités. En outre, les équipes chargées des programmes stratégiques participent de plus en plus à des missions de

[11] Comme indiqué sur la page «Suivi et compte rendu interne» du site web de la FAO (FAO, 2019g), http://www.fao.org/about/strategic-planning/corporate-baseline-survey/fr/.

coopération avec des donateurs, en particulier des rencontres où s'élaborent des «dialogues stratégiques».

69. Néanmoins, malgré l'important mouvement de décentralisation des capacités techniques (du Siège aux bureaux régionaux et sous-régionaux), la fonction de mobilisation de ressources n'est pas encore parfaitement structurée dans les bureaux décentralisés, alors même que la décentralisation s'oriente vers des processus de prise de décision bilatéraux avec les donateurs au niveau des pays[12]. Cela a des répercussions considérables, puisque la majeure partie des ressources extrabudgétaires est mobilisée pour les programmes de pays[13]. Il n'existe pas de plans d'action officiels pour la mobilisation de ressources au niveau régional, ni d'indicateurs permettant aux bureaux décentralisés de rendre compte de leurs activités à cet égard[14]. Le rapport de synthèse se rapportant aux objectifs stratégiques (FAO, 2019a) et les consultations régionales effectuées au titre de la présente évaluation font valoir la nécessité d'accroître les capacités et l'appui aux bureaux de terrain pour ce qui touche le recensement des donateurs, l'analyse du marché et l'élaboration de propositions, compte tenu de l'inflation des «demandes de propositions» concurrentes.

70. Étant donné l'ampleur des ressources nécessaires pour financer les ODD, les discussions autour du financement du développement reflètent une transition entre apport de fonds et financement, d'autant plus que l'aide au développement décline dans les pays qui ont émergé ou qui sortent de la catégorie des pays les moins avancés. Cette évolution appelle à repenser la manière dont la FAO conçoit la mobilisation des ressources et des investissements dans le prochain cadre stratégique. Il sera utile d'inclure la mobilisation d'investissements parmi les paramètres de mesure du cadre de résultats, à partir des indicateurs relatifs aux ODD déjà acceptés par les pays ou en lien avec eux. Ces dernières années ont vu progresser l'idée que l'investissement du secteur privé est essentiel pour la durabilité du système alimentaire et pour l'intérêt du grand public. À cette fin, il faut mettre l'accent sur les partenariats avec le secteur privé.

71. Le rapport de synthèse (FAO, 2019a) évoquait l'importance de la Division du Centre d'investissement (DPI) s'agissant d'appuyer la mobilisation des investissements. Les travaux de la DPI sont transversaux à l'ensemble des objectifs stratégiques et sa présence mondiale, ses ressources spécialisées et son large portefeuille d'opérations d'investissement pour les institutions internationales sont d'importants outils pour tirer parti de l'expertise de la FAO et de ses approches stratégiques. La DPI a également accru sa présence régionale et semble tout indiquée pour accompagner la FAO dans cette transition entre apport de fonds et financement qui repose sur de nouvelles parties prenantes et de nouveaux instruments tels que le financement mixte, les obligations dans le domaine du développement durable, les investissements d'impact visant mobiliser le secteur privé, etc. (FAO, 2019a: par. 95).

[12] Les systèmes de la FAO ne précisent pas l'origine des ressources, c'est pourquoi la présente évaluation illustre cette évolution en se fondant sur le pourcentage d'environ 79 pour cent de contributions volontaires (d'après PIR 2017) aiguillées vers les activités décentralisées en 2016–2017.

[13] Les fonds sont approximativement ventilés comme suit: 20 pour cent pour les programmes et produits mondiaux, 20 pour cent pour les initiatives régionales et 60 pour cent pour les CPP.

[14] L'audit sur la mobilisation de ressources (FAO, 2016c) préconise quatre grandes mesures: 1) la mobilisation de ressources doit faire partie des attributions des représentants de la FAO et des chefs de programmes stratégiques et la reddition des comptes doit figurer dans les plans de travail et les évaluations de performance; 2) une amélioration de la gestion de la qualité des données et de leur filière de production afin d'obtenir un vision réaliste de l'état des ressources; 3) les responsables d'exécution des initiatives régionales doivent élaborer des plans régionaux officiels de mobilisation de ressources; et 4) la Division de la coopération Sud-Sud et de la mobilisation des ressources (TCS) et le Bureau de l'appui aux bureaux décentralisés doivent collaborer au comblement des lacunes dont souffrent les capacités des bureaux régionaux.

Cependant, d'autres divisions ont un rôle important à jouer pour compléter ces investissements sous forme de connaissances, de dialogue, de recherche et de partenariats.

2.2 Efficacité et efficience des politiques et procédures administratives en faveur de l'exécution intégrée des missions de la FAO

Équilibre et répartition des capacités techniques dans le cadre d'une décentralisation des fonctions d'exécution

Finding 7: Dans le contexte de la mise en œuvre du cadre stratégique et de la décentralisation, la FAO a réaffecté ses ressources humaines et accru ses capacités techniques globales, sans progression du budget. La répartition des capacités techniques entre les régions et leur accès en temps opportun pour répondre aux besoins des pays restent problématiques.

72. Depuis 2012, un effort considérable a été consenti pour transformer les ressources humaines de la FAO à l'appui du cadre stratégique révisé, qui exigeait de nouvelles compétences au service d'une réflexion programmatique, d'une conception interdisciplinaire et intersectorielle et d'une gestion axée sur les résultats, avec un personnel à forte coloration technique. De nouveaux domaines d'expertise ont également gagné en importance, à savoir la protection sociale, l'emploi rural décent, les chaînes de valeur et le changement climatique. Comme dans le même temps, le budget ordinaire est resté inchangé pendant quatre exercices biennaux, il était crucial d'améliorer l'efficience et de faire des économies.

73. Les mutations et les modifications de postes découlant de la décentralisation, cumulées à la constitution des équipes chargées des programmes stratégiques à partir des effectifs des unités techniques du Siège, ont été vécues comme une saignée des capacités techniques. Pourtant, le Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (FAO, 2015) et une évaluation indépendante des capacités techniques de la FAO (Cleaver, Golan et Sood, 2017) ont prouvé que l'Organisation est parvenue à préserver ses capacités techniques en dépit de dépenses de personnel en hausse et d'un budget inchangé en valeur nominale. Il ressort de l'évaluation indépendante que le recours accru aux ressources humaines hors fonctionnaires (consultants et signataires d'accords de service individuels) a permis d'augmenter les capacités techniques. D'autre part, elle met en lumière une évolution des postes techniques financés par le Fonds général dans divers domaines techniques et fonctions levier, ce qui va dans le sens du cadre stratégique[15].

74. Si la FAO a réussi à maintenir et même accroître légèrement ses capacités techniques globales, cela ne signifie pas pour autant que celles-ci sont disponibles ou accessibles là où elles sont nécessaires. La présente évaluation a déterminé que l'efficience n'est pas optimale à cet égard, en raison de mécanismes d'affectation du personnel inadéquats et du manque de clarté des profils requis pour chaque fonction et chaque lieu.

75. Un certain degré de mobilité du personnel est nécessaire pour ajuster les capacités, comme l'atteste la mise en place d'une politique en la matière. Cependant d'après le personnel, ces réaffectations ne semblaient pas fondées sur l'analyse systématique des profils requis dans les différents bureaux. Il faut sans doute des experts au niveau du Siège pour répondre à des besoins mondiaux, mais les bureaux régionaux et sous-régionaux nécessitent des

[15] Par exemple, la coopération technique (35), la gestion technique (26), la gestion des informations et des connaissances (21) et l'économie (21) ont gagné des postes au fil des ans tandis que la gestion des eaux, des terres, de l'élevage et des régimes fonciers a perdu quatre postes.

profils plus larges en raison du nombre restreint de postes techniques dont ils sont dotés. Par ailleurs, il manque des mécanismes officiels pour analyser et ajuster régulièrement les compétences requises pour répondre aux différentes priorités de chaque (sous-)région. Divers éléments montrent que certains bureaux s'en sont acquittés, notamment le Bureau sous-régional pour la Mésoamérique, comme le pointait l'évaluation de ce bureau, avec de bons résultats concernant la capacité dudit bureau à répondre aux besoins des pays (FAO, 2018d). En outre, dans le cadre des travaux préparatoires du Programme de travail et budget de la FAO pour 2018-2019, la haute direction a calé les exigences techniques relatives aux programmes stratégiques et à l'objectif 6 sur les capacités techniques de l'Organisation. Cela a abouti à la redéfinition du profil de certains postes techniques au Siège et dans les bureaux régionaux, dans l'optique d'une dotation en personnel propice à une approche plus stratégique et programmatique des activités dans les pays.

76. Comme les bureaux de pays dépendent d'une expertise technique externe, il faut que les capacités nécessaires soient proches pour offrir immédiatement une aide contextualisée. L'expérience de la FAO en Mésoamérique démontre qu'avec la masse critique en termes d'expertise technique, les bureaux sous-régionaux peuvent répondre efficacement aux besoins des pays (FAO, 2018d). Pourtant, la présente évaluation a montré que les capacités techniques des bureaux sous-régionaux n'étaient généralement pas à la mesure des besoins. Quarante-deux pour cent des fonctionnaires interrogés lors de l'enquête ont fait état de capacités insuffisantes, voire très insuffisantes au sein de leurs bureaux sous-régionaux. Beaucoup ont cité l'appui en matière de politiques et d'investissement comme un domaine d'expertise qui, mieux doté, pourrait améliorer l'impact de la FAO dans ses principaux champs d'activités.

77. On relève par ailleurs que les experts techniques des bureaux décentralisés sont souvent chargés de tâches opérationnelles qui limitent le temps qu'ils peuvent consacrer aux conseils techniques et aux travaux d'appui. En effet, les fonctions techniques et de gestion des programmes ne sont pas considérées comme distinctes en termes d'expertise et de compétences. Enfin, le strict cloisonnement de l'expertise par région, en vertu duquel le savoir-faire disponible ne peut être mis au service des bureaux de pays d'une autre région, semble aller à l'encontre d'une utilisation efficiente des ressources humaines et doit être assoupli.

Équilibre entre gains d'efficience et efficacité de l'exécution

Finding 8: Des décisions récentes concernant la politique administrative ont engendré des gains d'efficience au fil des ans, mais elles ont aussi eu de profondes incidences imprévues sur l'efficience et l'efficacité de l'exécution, ce qui risque de ternir la réputation de la FAO auprès de ses partenaires et homologues.

78. Comme le souligne le rapport de synthèse, malgré un concept solide et le fort engagement dont il a bénéficié, le cadre stratégique a été confronté à des problèmes de mise en œuvre, en particulier sur les plans opérationnel et administratif (FAO, 2019a). Bien que les processus opérationnels et administratifs n'émanent pas du cadre stratégique, ils ont joué sur sa mise en œuvre. La présente évaluation met en lumière ci-après certaines questions qui auraient affecté la qualité de la mise en œuvre, notamment dans les bureaux décentralisés. Les éléments analysés dans cette section ne doivent pas être perçus comme des défauts du cadre stratégique, mais comme des contraintes de l'environnement porteur.

79. La FAO a mis en place son cadre stratégique en composant avec un budget ordinaire inchangé pendant huit ans. Divers contrôles et procédures administratifs ont été établis pour réduire les coûts et améliorer l'efficience au fil des ans. Sur les huit années écoulées,

plus de 150 millions d'USD d'économie ont été réalisés à l'échelle de l'Organisation, à raison de suppressions du nombre de postes inscrits au budget et grâce à la modernisation et rationalisation des structures administratives et des processus opérationnels. Des économies majeures ont découlé de la réduction des budgets et des postes de fonctionnement, soit une baisse 32 pour cent du nombre de postes et de 33 pour cent du budget. Ces ressources ont été réaffectées à l'amélioration des systèmes informatiques et des capacités RH ainsi qu'au financement des bureaux décentralisés, avec une hausse de 13 pour cent du nombre de postes inscrits au budget et de 18 pour cent des budgets[16]. Une autre initiative notable est l'expansion de la présence de la FAO sur le terrain concrétisée par l'établissement de bureaux sous-régionaux et de bureaux de liaison et de partenariat, dont le coût a été financé par les pays hôtes. Les mesures d'austérité de la FAO ont attiré l'attention du MOPAN qui notait dans son évaluation que «depuis 2012-2013, la FAO a dû fonctionner avec un budget ordinaire inchangé en valeur nominale de 1 milliard d'USD par exercice biennal, et elle a réalisé des économies pérennes tout au long de cette période, estimée par l'Organisation à plus de 140 millions d'USD» (MOPAN, 2019: p. 39).

80. Soumise aux contraintes d'un budget de base fixe[17] la FAO a dû élaborer des stratégies concrètes pour s'adapter, par exemple en maintenant un taux de vacance d'environ 15 pour cent et en réalisant des économies de postes à l'appui des programmes. Dans son examen 2018-2019, le MOPAN s'inquiétait que «cela ait pu contribuer à réduire les coûts, mais au risque de ne pas maintenir des capacités de base stables dans l'Organisation» (MOPAN, 2019: p. 40).

81. L'évaluation a recensé plusieurs exemples de procédures administratives, principalement liées au recrutement de consultants, aux voyages et aux achats, qui ont nui à la qualité de l'exécution et trahissent de profonds déséquilibres entre l'efficience à court terme et l'efficacité des résultats à plus long terme. Cumulés, ces problèmes compromettent l'efficience et la qualité de la mise en œuvre des programmes ainsi que la réputation de la FAO auprès des gouvernements, des organismes partenaires et des donateurs.

82. Parmi ces conséquences figurent les retards pris par les projets. L'évaluation n'a pu étudier les données à l'échelle de l'institution, mais les données d'une région suggèrent une tendance alarmante: 67 pour cent des 681 projets mis en œuvre en 2016 et 2019 y ont accusé des retards, avec dans 54 pour cent des cas une prolongation sans surcoût et dans 12 pour cent des cas une augmentation des coûts (tableau 1). D'après les fonctionnaires qui nous ont livré cette information, seule une petite partie de ces retards était imputable aux délais d'approbation par les donateurs ou les homologues; ils résultaient généralement de processus internes fastidieux auxquels s'ajoutaient parfois des calendriers trop ambitieux.

[16] Renseignement fourni lors des échanges avec le Directeur général adjoint (Opérations)

[17] Dont plus de 70 pour cent correspond aux salaires et 14 pour cent vont aux TCP

Tableau 1: Exemple de retards généralisés des projets de la FAO

Mode de financement	Date d'achèvement non reportée (avec ou sans hausse du budget)	Date d'achèvement reportée	
		Pas de hausse du budget	Hausse du budget
PCT	125	224	29
% de tous les PCT	*33 %*	***59 %***	*8 %*
Ressources extrabudgétaires	103	144	56
% de tous les projets extrabudgétaires	*34 %*	***48 %***	***18 %***
Projets totaux	228	368	85
% du total des projets	33 %	54 %	12 %

Remarque: D'après les 681 projets mis en œuvre dans une région entre 2016 et 2019
Source: Personnel d'un bureau régional de la FAO

Recrutement du personnel et des consultants

Finding 9: La FAO a amélioré l'efficience de ses processus de recrutement, mais elle connaît encore des difficultés pour recruter des consultants en temps opportun. Bien intentionnées, certaines mesures comme les exigences linguistiques pour les consultants ont entravé les recrutements, encore compliqués par le manque de délégation adéquate des décisions en matière de ressources humaines.

83. La FAO a pris des mesures favorables à l'efficience du recrutement. L'audit interne sur le recrutement et l'intégration du personnel du cadre organique effectué par le Bureau de l'Inspecteur général en 2018 concluait que l'Organisation avait adopté de bonnes pratiques et obtenu plusieurs améliorations en matière de recrutement depuis l'audit précédent en 2011 (FAO, 2018e). Parmi ces améliorations figurent l'introduction d'une description générale des fonctions, le recours à la technologie pour accélérer le recrutement et attirer des candidats issus de diverses zones géographiques, et l'utilisation de listes pour présélectionner des candidats qualifiés pour les postes vacants. L'audit reconnaissait les progrès enregistrés pour réduire les délais de recrutement à 120 jours, mais exprimait aussi la crainte que le suivi de l'avancement à chaque étape du processus de recrutement ne soit pas assez précis pour pointer les goulots d'étranglement. Les parties prenantes internes interrogées se disaient préoccupées par la durée du processus de recrutement, le manque de transparence et d'équité, et le manque d'informations concernant le processus (FAO, 2018e).

84. L'enquête réalisée pour la présente évaluation révèle des préoccupations similaires: 47 pour cent des fonctionnaires interrogés se sont déclarés incapables de recruter du personnel adapté en temps opportun, une même proportion déclarant que les procédures de recrutement du personnel hors fonctionnaires (par exemple des consultants) ne sont pas faciles à comprendre. Des inquiétudes relatives aux retards de recrutement ont également été exprimées lors des ateliers régionaux.

85. Contrainte de geler les recrutements de personnel à temps complet, la FAO a de plus en plus fait appel à des spécialistes externes en passant par des contrats de consultant de courte durée: les retards dans le recrutement des consultants compromettent donc l'exécution des programmes. De plus, le recrutement est la question qui a engendré le plus de réponses négatives des représentants de la FAO interrogés dans l'enquête. Les nombreuses modifications des règles et procédures de recrutement ont encore accru la confusion parmi les responsables de poste: 47 pour cent des déclarants déploraient la complexité des procédures de recrutement du personnel hors fonctionnaires.

86. Certaines intentions louables ont eu des conséquences inattendues sur l'exécution et soulevé un risque d'érosion du vivier d'experts constitué de longue haleine, ce qui désavantage nettement la FAO dans un marché de l'expertise technique très concurrentiel.

87. Les exigences linguistiques de la FAO, en vertu desquelles les fonctionnaires et les consultants doivent maîtriser au moins deux langues officielles de l'ONU[18], certificat officiel à l'appui, visaient à favoriser le multilinguisme au sein de l'organisation internationale qu'est la FAO, mais elles ont gêné les régions pour recruter le meilleur personnel et les meilleurs consultants internationaux qualifiés. Si la maîtrise de plusieurs langues officielles peut être utile pour effectuer des missions dans différentes régions, on peut s'interroger sur sa nécessité concernant les contrats conclus pour une mission spécifique, pour lesquels il suffit de connaître une ou plusieurs langues prédéterminées. Le cas échéant, exiger la maîtrise de deux langues n'est pas pertinent et ne devrait pas faire partie des critères d'éligibilité. Il serait plus pragmatique d'exiger la connaissance courante des langues nécessaires à l'exécution de la mission ou d'une tâche spécifique et définies par l'unité qui recrute.

88. Aucun préjudice n'a été démontré à l'égard du non-respect de ces nouvelles exigences linguistiques; en revanche leur application a disqualifié les meilleurs spécialistes disponibles. Cette obligation peut certes encourager l'apprentissage et la certification des compétences linguistiques, mais elle risque aussi d'éroder l'expertise des cadres si elle est appliquée strictement à tous les échelons. L'obligation de présenter un certificat a encore compliqué le processus, dans la mesure où tous les consultants, en particulier les experts techniques externes de haut niveau, n'en disposent pas pour attester de leurs compétences linguistiques.

Contrôles préalables et délégation de pouvoirs

Finding 10: L'absence de délégation de pouvoirs, le poids des contrôles préalables et le manque de souplesse dans l'application des politiques administratives ont nui à l'efficience de la FAO et fortement dissuadé les responsables de s'approprier le cadre stratégique.

89. Afin de contrôler les recrutements et de s'assurer d'une mise en œuvre plus stricte des politiques de ressources humaines, la circulaire du Directeur général 2016/35 de 2016 (FAO, 2016d) exigeait que toutes les décisions proposées en matière de RH, qu'il s'agisse des nominations, promotions, mutations ou changements de lieu d'affectation de tout le personnel du cadre organique et des Services généraux, quel que soit le grade, la source de financement ou la durée, soient soumises au Directeur du Bureau des ressources humaines avant d'être actées. Dans le cas des consultants, tous les contrats financés sur le budget ordinaire pour une période supérieure à six mois doivent être soumis au Bureau

[18] Une connaissance courante de l'anglais, du français ou de l'espagnol <u>et</u> une connaissance limitée d'une des deux autres langues <u>ou</u> une connaissance limitée de l'arabe, du chinois ou du russe sont nécessaires pour conclure un contrat de consultant, tandis que les accords de service personnels exigent une connaissance courante de n'importe laquelle de ces langues.

des ressources humaines pour approbation par le Directeur général (FAO, 2018f). L'absence de délégation des décisions en matière de recrutement est une préoccupation majeure dans les régions, les bureaux et les départements du Siège. Plus de la moitié (53 pour cent) des représentants de la FAO interrogés dans l'enquête ont jugé la délégation de pouvoirs insuffisante en matière de RH. Cette insuffisance a également été citée comme cause de retards des recrutements, comme le montre cette réponse à l'enquête:

> *«Le recrutement de consultants internationaux est devenu le principal problème de l'institution au niveau des pays, ce qui nuit à notre réputation auprès de nos homologues nationaux comme de nos partenaires tout en entravant directement notre capacité à exécuter les projets. Notre capacité à mobiliser des ressources en pâtit également. Il est primordial que le Siège de la FAO nous donne les moyens de réduire les délais de recrutement des consultants. Il est aussi vital de retrouver de la souplesse dans les secteurs où il n'existe qu'une poignée d'experts dans le monde.»* (Réponse à l'enquête auprès des représentants de la FAO.)

90. L'insuffisance de la délégation de pouvoirs pose aussi problème dans les domaines des voyages et des achats. Concernant les voyages, depuis février 2019 (FAO, 2018g)[19], tous les départements de la FAO sont tenus d'acheter les vols au moins 15 jours à l'avance pour rentabiliser les déplacements, conformément aux recommandations du CCI et aux pratiques en vigueur dans plusieurs autres organismes des Nations Unies[20]. Il semble raisonnable d'acheter les vols internationaux 15 jours à l'avance pour maîtriser les frais de voyage, mais l'application rigide de cette règle risque de nuire à l'efficacité de l'exécution et à la rapidité des interventions.

91. La règle des 15 jours peut avoir un effet négatif lorsque des fonctionnaires sont conviés à d'importantes réunions nationales organisées dans des délais brefs, par exemple. L'équipe d'évaluation a pris connaissance d'un cas où la FAO n'a pas été en mesure d'envoyer des cadres pour participer à des consultations en lien avec le processus de réforme du système des Nations Unies. Ainsi, tandis que d'autres organisations étaient représentées à cette réunion par un groupe de cadres, la FAO n'a pu y envoyer que le sous-représentant d'un bureau local. Privilégier la règle au détriment des enjeux concrets peut avoir de lourdes retombées sur l'efficacité des programmes.

92. Les exceptions ou dérogations doivent être approuvées par le Directeur général adjoint concerné, par le Sous-Directeur général chargé du Département du développement économique et social (SDG-ES) ou par le Directeur de cabinet, mais les critères d'approbation de ces exceptions n'ont pas été spécifiés. L'Équipe chargée de la résilience et des interventions d'urgence doit réclamer des dérogations pour les urgences de niveau L3, et bien que ces demandes soient toujours approuvées, cette étape administrative supplémentaire alourdit la charge de travail et diminue l'efficacité.

93. L'obligation d'obtenir des dérogations auprès du sommet de la hiérarchie a un effet dissuasif, et il ressort de l'évaluation que les cadres risquent d'éviter d'en faire la demande, bien qu'ils aient de bonnes raisons de ne pas respecter la règle des 15 jours. Cela peut avoir une incidence négative sur l'exécution des activités et sur la réputation de la FAO. Un autre organisme des Nations Unies laisse les responsables décider quand ils peuvent se dispenser de la règle d'achat préalable et leur demande d'en indiquer la raison dans le système électronique de planification des voyages. La fréquence des dispenses et leurs justifications sont contrôlées pour vérifier qu'il n'y a pas d'abus. Un tel système de justification *a posteriori* pourrait assouplir la politique tout en obligeant les responsables à rendre compte de leurs décisions.

[19] Circulaire administrative de la FAO 2018/8 du 13 décembre 2018 sur la planification des voyages.

[20] Sur les 21 organismes des Nations Unies qui disposent de politiques d'achat préalable des voyages, 19 exigent que ces achats soient effectués 14 jours calendaires au moins avant le départ (CCI, 2017).

94. La politique de la FAO en matière de voyages limite également le nombre de jours de voyage autorisés par catégorie de personnel (FAO, 2013b). Le CCI plaide pour la restriction des jours de voyage en vue de limiter ou de supprimer les déplacements et les dépenses inutiles et de réduire les risques y afférents. Il ressort des réunions régionales qu'il faudrait plus de souplesse concernant le plafonnement du nombre de jours de voyage, en particulier pour le personnel technique qui appuie plusieurs bureaux de pays, car le contexte de travail peut être radicalement différent. Les fonctionnaires techniques de différentes régions, voire d'une même région, peuvent avoir des besoins de déplacements très variables, c'est pourquoi un plafond unique n'est pas forcément adapté.

95. S'agissant des achats, les départements et les bureaux décentralisés ont fait état de difficultés pour acheter des biens et des services de manière ponctuelle, avec des conséquences négatives sur l'efficacité et l'efficience des programmes de la FAO. Même pour les interventions d'urgence, les achats prennent souvent trop de temps, ce qui peut se répercuter directement sur la sécurité alimentaire des communautés vulnérables et nuire à la réputation de la FAO comme partenaire des actions d'urgence. Les retards à l'achat peuvent découler d'une délégation insuffisante, ce qu'affirment 39 pour cent de l'échantillon de l'enquête. Le manque de compréhension des procédures peut aussi engendrer des retards; 38 pour cent ont déclaré que les procédures de passation des marchés n'étaient pas faciles à comprendre et à suivre.

96. Une analyse menée par l'Équipe chargée de la résilience et des interventions d'urgence a démontré que le délai de 64-70 jours ouvrables nécessaire pour aller au bout du processus d'achat standard était déjà une source de retards majeure empêchant par exemple la FAO de distribuer des semences à temps pour la période des semis. L'équipe d'évaluation a également conclu à un risque élevé de distribution tardive du fait des délais imposés par les démarches administratives et les étapes d'approbation, sachant aussi qu'il est difficile d'agir (recrutement, achat ou protocoles d'accord) avant de recevoir les financements à cette fin. Ce constat va dans le sens de plusieurs autres évaluations. L'Équipe chargée de la résilience et des interventions d'urgence a formulé des suggestions pour gagner en rapidité, notamment l'émission d'appels à manifestation d'intérêt auprès de fournisseurs potentiels et l'évaluation des propositions en amont de la réception des fonds. L'audit interne réalisé par le bureau de l'Inspecteur général évoquait un manque de clarté concernant le rôle des LTO dans le processus d'achat comme une source de non-respect des règles. Il se pourrait aussi que les retards soient le fruit d'une mauvaise planification des achats.

97. Les propositions de changement de la section 502 du manuel administratif sur l'achat de biens, l'exécution de travaux et la prestation de services répondent à certaines inquiétudes soulevées par les utilisateurs du Service des contrats et achats et entraîneront une hausse des seuils de délégation pour les bureaux régionaux, sous-régionaux et nationaux. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction, mais certains aspects restent à examiner. Les achats dont le coût et le risque sont faibles doivent être encadrés par des procédures distinctes. Les bureaux décentralisés, et en particulier les bureaux de pays, doivent disposer des capacités minimales pour gérer les achats; si elles sont actuellement insuffisantes, il convient de les renforcer. Une bonne planification des achats doit faire partie intégrante du cycle de gestion des projets, et il faut accorder plus d'importance à cette question dans le cadre des efforts globaux pour améliorer les achats à la FAO.

98. En raison de l'effet combiné des procédures se rapportant au recrutement, aux voyages et aux achats, les bureaux décentralisés estiment globalement que les contrôles et les procédures établis pour améliorer l'efficience ont nui à l'exécution et risquent de

compromettre certaines possibilités et la réputation de la FAO auprès de ses partenaires. Qui plus est, l'environnement administratif étant culturellement enclin à centraliser et contrôler, les équipes de terrain ont l'impression qu'on ne leur fait pas confiance. Déléguer des pouvoirs aide à cultiver un climat de confiance et d'autonomie essentiel au fonctionnement efficace et efficient des organisations. Les responsables sont tenus d'obtenir des résultats, mais n'ont pas les moyens de prendre des décisions quant au recrutement et à la sélection des ressources humaines nécessaires pour atteindre ces objectifs. L'impression générale que l'Organisation ne fait pas confiance aux responsables pour prendre de bonnes décisions ne contribue guère à l'acceptation du cadre stratégique et des responsabilités de résultats. Les risques potentiels inhérents à une plus grande délégation devraient être compensés par des obligations redditionnelles bien définies reposant sur les mécanismes de vérification *a posteriori* qui conviennent, comme c'est couramment le cas dans d'autres organismes des Nations Unies.

2.3 Adéquation du cadre de résultats comme structure de la planification, d'exécution et d'établissement de rapports sur les résultats de la FAO dans le contexte du Programme 2030 et de la réforme du système des Nations Unies

Cadre de résultats: adéquation structurelle aux rapports sur les contributions au développement

Finding 11: Le cadre de résultats rend surtout compte de données regroupées, ce qui ne facilite pas l'analyse de la qualité des résultats au niveau des pays ou du portefeuille de programmes. Ces rapports ne reflètent pas suffisamment comment et où la FAO a amélioré les systèmes alimentaires, les moyens d'existence, la résilience ou la durabilité des ressources, et il manque un «visage humain» à ce dispositif. Il faudrait en outre fixer des jalons indiquant comment les produits de la FAO se traduisent en politiques, investissements, programmes ou résultantes en matière de développement des pays.

99. Le cadre stratégique a constitué une profonde amélioration en termes d'intégration des activités mondiales, régionales et nationales de la FAO dans un cadre de résultats unique détaillant les produits escomptés, du ressort de l'Organisation, et les résultantes qui doivent être accomplies collectivement par la FAO et d'autres parties prenantes. Cela étant, il s'agit surtout d'un outil de communication de résultats dont le regroupement suppose des compromis étant donné la diversité des programmes, des situations géographiques et des contextes. Ainsi, tel qu'il a été conçu, le cadre ne suffit pas à jauger la qualité des résultats et doit être complété par d'autres formes de suivi et d'analyse qualitative.

100. La principale limite du cadre de résultats de la FAO réside dans l'absence d'articulations et de jalons clairs permettant de pointer les relations de cause à effet entre les produits de la FAO et la liste des objectifs et résultantes. La durée et les efforts requis par les produits de la FAO sont peu en rapport avec l'échelle, les ressources et les délais nécessaires pour accomplir les résultantes définies. Au fil du temps, d'autres conditions sont venues enrichir les indicateurs de résultantes et de produits afin de dégager des étapes de changements, mais elles n'ont pas fait l'objet de mesures systématiques. En outre, tandis que les résultantes sont reconnues comme étant collectivement du ressort de la FAO et de ses partenaires, les responsabilités de la FAO au niveau des résultantes ne sont pas spécifiées. Le cadre de résultats ne répartit pas non plus les principales contributions, le degré et la séquence des efforts et les comptes à rendre mutuellement entre la FAO et ses principaux partenaires, en particulier les gouvernements et les donateurs, pour obtenir des résultantes.

D'après l'évaluation se rapportant à l'OS 4, les déclarations de résultats à l'égard des objectifs stratégiques sont trop abstraites (FAO, 2017b: par. 44-45).

101. Il manque par ailleurs au cadre de résultats une dimension temporelle et un «visage humain», et le cadre livre peu d'informations sur le rythme des changements et sur les impacts à plus long terme des activités de la FAO concernant les moyens d'existence et les systèmes alimentaires. Pour obtenir ces informations, il faudrait effectuer des évaluations supplémentaires à l'aide de méthodes adaptées ainsi que des études d'impact, jusqu'à présent peu nombreuses. En outre, PIRES ne propose pas de fonctionnalité permettant de suivre les progrès sur plusieurs exercices en fonction du pays ou de l'objectif stratégique. Cette possibilité devrait apparaître avec le nouveau système intégré de gestion de l'information en cours d'étude au sein de la FAO, aux fins d'une mise au point lors du prochain exercice biennal.

102. Cette limite touche l'ensemble des cadres de résultats institutionnels et apparaît couramment quand des indicateurs agrégés doivent rendre compte de la performance d'une organisation à partir de données émanant de contextes très variés. Cette faiblesse n'est donc pas propre à la FAO, et elle concerne tous les cadres institutionnels analogues qui regroupent des données à partir d'un ensemble de programmes de pays large et diversifié[21].

103. Le MOPAN relevait que la FAO avait renforcé ses processus de planification et d'établissement de rapports (MOPAN, 2019: p. 15), mais aussi que le cadre de résultats semblait avoir peu d'intérêt pour les responsables de pays, faute d'une évaluation systématique des résultats du portefeuille de programmes de terrain par pays ou par type d'intervention, bien que les rapports sur certains projets ou programmes soient un élément crucial des modalités de gouvernance avec les bailleurs de fonds. Au niveau des résultantes, les indicateurs sont complexes et difficiles à interpréter, tandis que pour les produits, les indicateurs rendent bien plus compte des activités et processus que des effets et résultats. D'autre part, du fait de la méthode de regroupement des résultats, agrégés séparément à chaque niveau, il est presque impossible de repérer des connexions ou relations de cause à effet entre différents niveaux de résultats. Les résultantes incluses dans le cadre de résultats semblent avoir peu d'intérêt en termes de gestion, et les évaluations mettent l'accent sur les produits, qui sont étudiés plus souvent et sont plus utiles pour les chefs des programmes stratégiques. Malgré quelques améliorations, les cibles attachées aux produits sont toujours considérées comme le reflet des intentions de la FAO plutôt que comme les objectifs nécessaires pour concrétiser des résultantes.

Visibilité des activités normatives

Finding 12: Les activités normatives et techniques de la FAO ne sont pas suffisamment intégrées au cadre de résultats, en raison notamment de la manière dont les résultantes sont formulées. Les indicateurs rendent davantage compte de la production de connaissances que de la façon dont elles se diffusent et sont traduites en capacités et politiques en faveur des résultantes relatives au développement.

104. Le cadre de résultats insiste sur le renforcement de l'efficacité sur le terrain et la structuration matricielle de l'exécution, ce qui a suscité des préoccupations (en interne et

[21] Observation confirmée en examinant le cadre intégré de communication des résultats (Integrated Results Reporting Framework) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD, n.d.) ou le document *Learning from Results-Based Management Evaluations and Reviews* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publié en 2018 (OCDE, 2018: p. 13).

au sein de structures de gouvernance) quant au traitement des activités normatives traditionnelles de la FAO. Étaient en cause la baisse des ressources et des capacités (postes) allouées aux activités techniques dans le budget ordinaire, la perte d'autonomie des unités techniques au profit d'activités techniques institutionnelles occasionnée par divers mécanismes de la FAO, et la visibilité des travaux normatifs dans le cadre de résultats.

105. Même l'examen du MOPAN de 2017-2018 relevait «la visibilité insuffisante des activités normatives essentielles de l'Organisation» dans le cadre de résultats institutionnel, y voyant une faiblesse déterminante qui «ne rend pas justice au rôle clé de la FAO en tant que source de connaissances» (MOPAN, 2019: p. 9).

106. La note d'information de la FAO N° 3 communiquée par la direction au Comité du Programme déclare qu'il n'y a aucun compromis «sur la portée et les ressources des activités normatives et d'établissement de normes. Les ressources allouées aux travaux tels que les activités techniques de l'Organisation sont maintenues [...], les capacités techniques des unités du Siège et des bureaux décentralisés sont maintenues et seront même renforcées» (FAO, 2015). Cette note affirme que les activités techniques de l'Organisation sont des domaines de travail relevant du mandat de la FAO qui sont gérés directement par les chefs d'unités organisationnelles, et que les chefs des programmes stratégiques ont affecté des ressources supplémentaires pour la mise en pratique des normes au moyen d'un dialogue sur les politiques, du renforcement des capacités et des avis et appui techniques (par exemple appui à la mise en œuvre des directives volontaires).

107. La note décrit également les mesures mises en place pour renforcer le dialogue entre les responsables techniques chargés des activités normatives et d'établissement de normes, les chefs des programmes stratégiques et les responsables des bureaux décentralisés afin de faciliter des rétroactions mutuelles, en partant des besoins prioritaires des pays et des régions, en particulier ceux qui concernent les problèmes transfrontières et nécessitent des travaux interdisciplinaires (FAO, 2015).

108. La présente évaluation se range derrière cette approche et souligne que les activités techniques et programmatiques de la FAO ne doivent pas être perçues comme incompatibles, mais plutôt complémentaires. Cependant, elle relève aussi que les indicateurs relatifs aux avis politiques et aux activités normatives ne sont pas suffisamment axés sur la pénétration des connaissances dans le domaine normatif et sur la traduction de ces efforts en capacités, politiques et investissements en faveur du changement permettant de concrétiser les résultantes en matière de développement. Il y a un fossé entre les excellents produits axés sur la connaissance de la FAO et les efforts réalisés pour tirer parti de ces savoirs au moyen de la communication ciblée, de méthodes de mobilisation des utilisateurs et du suivi de l'application des connaissances. Les indicateurs relatifs aux produits techniques sont plutôt ambigus s'agissant de la mesure et du suivi. D'autre part, les mesures proposées pour jauger la qualité de l'encadrement technique ne font pas l'objet de rapports formels (voir encadré 3).

Encadré 3: Résultante 6.1 - Qualité et intégrité des activités techniques et normatives de l'Organisation

Indicateur: Qualité de l'encadrement technique
Mesure au moyen des éléments suivants: méthodologie fondée sur une enquête visant à évaluer les commentaires des parties prenantes sur certains aspects de l'encadrement technique; capacité d'assurer l'excellence des connaissances techniques, conformité aux politiques techniques, intégrité technique, faculté de réagir aux problèmes émergents et de faire progresser la connaissance fondamentale des défis à relever tout en favorisant la création de nouvelles options dans les principales disciplines couvertes par les comités techniques
Produits

6.1.1 Assurer l'excellence des connaissances techniques requises pour permettre et appuyer la réalisation des objectifs stratégiques, grâce à l'encadrement technique fourni au niveau central par les sous-directeurs généraux chargés des départements techniques, à la création de réseaux techniques et à la fourniture de compétences techniques pour l'exécution des programmes stratégiques et des activités techniques de l'Organisation

6.1.2 Veiller à ce que les interventions menées en tous lieux par la FAO soient conformes aux politiques techniques, et en assurer l'intégrité et la cohérence sur le plan technique.

6.1.3 Fournir les capacités qui permettront de répondre aux nouveaux enjeux, de faciliter l'exploration de nouvelles approches et d'innovations utiles pour adapter les solutions à un environnement qui évolue, et de contribuer à la résolution des problèmes dans le cadre d'initiatives concertées financées par le fonds multidisciplinaire.

6.1.4 Faire progresser la connaissance fondamentale des défis à relever et favoriser la création de nouvelles options dans les principales disciplines couvertes par les comités techniques (Comité des pêches, Comité des forêts, Comité de l'agriculture et Comité des produits)

6.1.5 Veiller à l'élaboration des publications phares portant sur l'état de l'insécurité alimentaire, de l'agriculture, des pêches et de l'aquaculture et des forêts

6.1.6 Favoriser et promouvoir le dialogue politique et technique aux niveaux mondial et régional, grâce à la représentation institutionnelle assurée par les départements techniques et le Statisticien en chef

Source: FAO (2017c)

Gestion du changement

Finding 13: Le cadre stratégique, d'une échelle et complexité considérables, a été un changement important. Sa mise en œuvre a davantage obéi à une approche d'apprentissage par la pratique, sans processus de gestion du changement systématique ni évaluations de la manière dont le personnel s'est approprié cet outil et y a adhéré, ni gestion adaptée des risques.

109. Depuis six ans, le cadre stratégique de la FAO est une initiative titanesque source de changements vastes et complexes. La présente évaluation relève à cet égard qu'en 2011, pour les versions précédentes du cadre stratégique, la FAO avait formulé une stratégie de changement culturel et un plan d'action visant à porter et maintenir le changement de culture lié au cadre. Cette stratégie reposait sur une enquête exhaustive menée auprès de tous les employés, quel que soit leur type de contrat ou leur lieu d'affectation, afin de recenser leurs avis sur les relations et l'environnement de travail et pour déterminer leurs attitudes envers la FAO, leur compréhension du processus de réforme, l'adhésion à ce changement et leurs besoins en termes de communication. Cette initiative semble néanmoins avoir été suspendue, puisque le cadre stratégique révisé a été mis en œuvre sans aucune approche systématique pour gérer le changement.

110. La FAO a introduit le changement puis réglé les problèmes au fur et à mesure de leur apparition. La communication autour des changements a surtout pris la forme de circulaires et de courriels, de manière plutôt unilatérale. Les entretiens réalisés au Siège et dans les régions ont pointé le manque d'attention accordé à la gestion du changement comme une faiblesse de l'Organisation. Il apparaît que les bureaux de pays n'ont quasiment pas eu leur

mot à dire dans la conceptualisation des changements et qu'ils n'ont pas été suffisamment accompagnés pour connecter les objectifs stratégiques aux projets réalisés au plan national. Il n'y a pas eu assez d'indications concernant les nouveaux rôles des initiatives régionales et des Équipes chargées des programmes stratégiques.

111. Ces dernières années, la FAO n'a pas réalisé d'enquêtes périodiques auprès du personnel pour examiner l'environnement de travail, si bien qu'elle ne dispose pas de données complètes et systématiques sur la perception de ses employés à cet égard et sur l'impact des changements sur leur performance et leur bien-être. Les enquêtes sur l'environnement de travail sont un outil nécessaire à la communication mutuelle entre employés et employeurs. Elles sont particulièrement importantes dans les grandes organisations internationales, pour que les employés puissent exprimer leurs avis sans craindre de réaction partiale et pour étudier la réaction du personnel aux transformations organisationnelles. Ces enquêtes permettent en retour aux responsables de collecter des informations sur ce qui fonctionne et sur ce qu'il faut améliorer pour que les employés puissent travailler efficacement et que l'Organisation atteigne ses objectifs.

112. L'examen dressé par le MOPAN en 2018 s'inquiétait de l'absence de stratégie globale pour gérer la transformation de la structure et du système de la FAO: «faute d'une stratégie globale de gestion du changement, les innovations risquent d'être lancées au cas par cas, et certains éléments importants ne seront traités que lorsqu'ils deviennent problématiques. Par exemple, l'audit interne récemment effectué par la FAO constatait que la mise en œuvre du cadre stratégique dans les bureaux décentralisés demeurait encore relativement loin de la maturité, sans attention suffisante accordée à la gestion des défis et des différences de capacités d'un bureau à l'autre» (MOPAN, 2019: p. 21).

113. La FAO a participé à l'examen de la gestion du changement organisationnel réalisé en 2018 par le CCI à l'échelle du système des Nations Unies[22], et elle prévoit d'élaborer son propre plan de gestion du changement pour une mise en œuvre au prochain exercice biennal, sous réserve de l'approbation du Directeur général entrant. Le Bureau des ressources humaines, qui pilote l'initiative, a fait savoir qu'il s'inspirerait largement de l'examen du CCI.

Intégration des ODD dans le cadre de résultats

Finding 14: Des efforts notables ont été faits récemment pour réorienter les domaines d'activités conformément aux ODD en définissant des contributions explicites en ce sens, avec notamment l'alignement du cadre de résultats sur les cibles des ODD. Il convient d'aller plus loin en faisant en sorte que le prochain cadre stratégique intègre davantage les ODD.

114. La FAO a fortement modifié le plan à moyen terme (PMT) pour 2018-2021 en vue d'incorporer les indicateurs relatifs aux ODD dans le cadre de résultats (FAO, 2017c). Les activités de la FAO ont été passées en revue à l'aune des ODD, et il en est ressorti que l'Organisation avait un rôle à jouer pour atteindre 40 cibles des ODD caractérisées par 53 indicateurs. L'ensemble des 38 indicateurs des objectifs stratégiques et 24 des 42 cibles et indicateurs des résultantes ont été remplacés par les cibles et indicateurs des ODD. Les ODD 1, 2 et 15 sont les plus pertinents: toutes les cibles de l'ODD 2, toutes les cibles de l'ODD 1 sauf une et la moitié des cibles de l'ODD 15 ont été incorporées à la matrice de résultats. À l'occasion de l'enquête menée auprès des représentants de la FAO, les bureaux

[22] Le CCI a étudié la gestion du changement organisationnel à l'échelle de tout le système des Nations Unies en vue de cerner les facteurs de réussite et de tirer des enseignements pour l'avenir. Le rapport est en train d'être terminé et sera disponible avant fin 2019.

de pays ont fait savoir que le cadre de résultats avait grandement facilité l'incorporation des ODD dans la planification des CPP et dans les systèmes d'établissement de rapports.

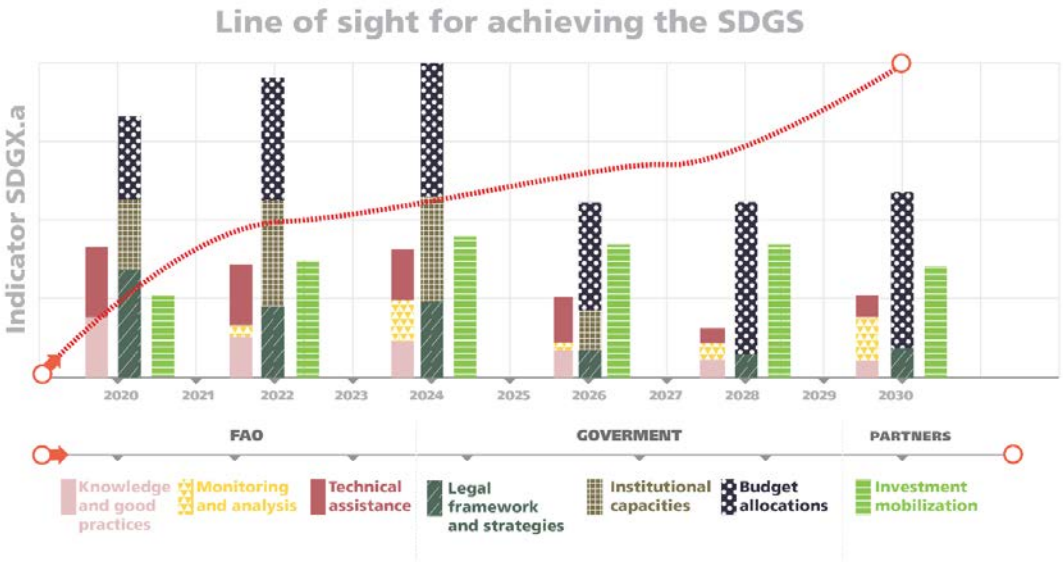
115. À mesure que les ODD sont adoptés et gérés par les pays, il devient plus important de définir les rôles, les attributions et les responsabilités mutuelles de la FAO, des gouvernements, des autres partenaires, des donateurs et des établissements financiers, ainsi que le niveau d'effort exigé pour concrétiser les ODD. Ces éléments devront être encore plus explicites dans le nouvel UNSDCF, dont le suivi se fondera principalement sur les progrès accomplis pour une sélection d'ODD. Comme tous les documents relatifs aux programmes des pays de niveau institutionnel sont désormais tenus de s'inspirer de l'UNSDCF, la prochaine série de CPP devra détailler tous les arrangements, responsabilités mutuelles et obligations redditionnelles entre la FAO, ses homologues nationaux et ses partenaires fournisseurs de ressources, en précisant ce que chacune de ces parties prenantes clés doit mettre en œuvre pour concrétiser les résultantes.

116. Pour être applicable et mesurable, le cadre de résultats devra en outre fixer des jalons indiquant la traduction des produits de la FAO en politiques, investissements et programmes, ainsi que suivre leur influence sur la concrétisation des résultantes dans les pays. Le graphique 1 est une illustration simplifiée des jalons envisageables.

117. Alors que les ODD s'imposent comme les principaux axes de programmation des pays, il serait utile que le prochain PMT comprenne un chapitre sur la FAO et les ODD énonçant comment l'Organisation interprète ces objectifs à travers le prisme de ses fonctions essentielles et de son mandat en matière d'alimentation et d'agriculture.

118. Le rapport de synthèse (FAO, 2019a: par. 142) énumère différents documents d'orientation sur la manière d'intégrer les ODD aux activités de la FAO. Cependant, l'examen de ces documents montre que plusieurs discours cohabitent, à propos des 17 ODD, des cinq objectifs stratégiques, des cinq principes, des 20 actions interconnectées et des 12 domaines prioritaires (pour la mobilisation de ressources). Sans se contredire, ceux-ci créent des ambiguïtés sur les rôles respectifs de la FAO et de ses partenaires. De plus, les fonctionnaires de la FAO consultés par l'équipe d'évaluation connaissaient peu ces documents. On peut donc s'interroger sur leur origine, leur diffusion et leur élaboration, qui ne s'est peut-être pas appuyée sur une large consultation.

Graphique 1: Progression des investissements en faveur de la cible 2030: perspective sur dix ans



119. La présente évaluation souligne l'utilité potentielle de certains documents d'orientation de la FAO, comme *Transformer l'alimentation et l'agriculture pour réaliser les ODD: 20 actions interconnectées pour orienter les décideurs* (FAO, 2018h), qui tisse des liens entre les nombreuses branches de l'agriculture et du développement rural et les grandes problématiques nationales en rapport avec les cibles des ODD. Ce cadre est illustré par le graphique 2[23].

120. Bien qu'elle ne préconise pas d'approche particulière, l'évaluation relève que le cadre d'actions interconnectées a les avantages suivants:

- Il est rédigé dans un style facile à comprendre par les partenaires et les parties prenantes externes, et non dans le jargon de la FAO concernant les objectifs et les programmes stratégiques.
- Il réaffirme le principe d'actions interconnectées et indique comment chacune d'elles contribue à plusieurs ODD.
- Il distingue quatre ou cinq grands domaines de programmation pour orienter le soutien de la FAO au niveau des pays: productivité, durabilité des ressources, inclusion et équité, résilience et problèmes de gouvernance en matière d'alimentation et d'agriculture.
- Il aide à recenser les acteurs clés à mobiliser pour la réussite des actions ainsi que leurs principaux rôles et leur degré de contribution aux efforts de la FAO.
- Il permet de regrouper les programmes et projets des pays en fonction des actions et des types de changement auxquels ils contribuent directement, ce qui peut en éclairer l'analyse globale.

121. La présente évaluation fait observer que le Programme 2030 a une incidence sur le modèle d'exécution de la FAO au niveau des pays et prône un juste équilibre entre les fonctions techniques essentielles et les fonctions de production de la connaissance, afin que les

[23] L'appendice 11 apporte un autre éclairage sur cette question.

programmes donnent des résultats. La FAO devra examiner les besoins naissants des pays et ses engagements importants dans les processus liés à l'UNSDCF à l'aune de sa capacité à coopérer sans sacrifier ses fonctions normatives et techniques essentielles. En même temps, les évaluateurs estiment que la participation de la FAO au Programme 2030 lui confère un rôle de premier plan pour placer l'alimentation et l'agriculture au cœur des efforts pour réaliser les ODD, déterminer les mesures adaptées et utiliser le cadre des ODD comme une langue commune permettant de surveiller les progrès. Ainsi, l'évaluation recommande de bien contextualiser la participation de la FAO et son rôle en faveur des ODD, et d'employer les ODD comme un cadre de suivi des actions de l'Organisation recommandées pour améliorer la durabilité et la résilience des systèmes alimentaires, des moyens d'existence et des écosystèmes.

Graphique 2: Représentation des portefeuilles de programmes connectés aux ODD, d'après les 20 actions interconnectées proposées par la FAO

Degré de préparation à la réforme du système des Nations Unies

Finding 15: Les bureaux décentralisés et le Siège de la FAO n'ont pas de perception claire des implications de la réforme du système des Nations Unies, de son évolution structurelle et de sa réponse globale aux ODD. Cette évolution majeure n'est pas accompagnée d'orientations officielles au niveau institutionnel.

122. Les échanges avec les bureaux décentralisés effectués aux fins de la présente évaluation révèlent que bien que le processus de réforme du système des Nations Unies soit déjà entamé, certains signes montrent que la FAO n'est pas prête à y participer efficacement en raison d'un manque de clarté et de restrictions de personnel dans les bureaux de pays. Les fonctionnaires des pays déclarent manquer d'indications adaptées pour interpréter le rôle de la FAO (y compris comme organisme responsable) et aider les pays pour les indicateurs qui leurs sont prioritaires. Dans au moins un pays d'Asie, des discussions autour du nouveau CPP et de l'UNSDCF auront lieu sous peu, mais pour l'heure, il n'y a eu ni échange avec les partenaires et le Gouvernement concernant la hiérarchisation des priorités, ni orientations de la part du bureau régional ou du Siège. À l'inverse, dans un autre pays asiatique, on observe un fort engagement national en faveur des ODD, en dépit de faibles concertations avec le Gouvernement pour l'élaboration de l'UNSDCF.

123. Les observations faites dans le cadre de l'évaluation confirment les conclusions d'un examen du Bureau de l'Inspecteur général réalisé en juillet 2018 (FAO, 2018i) concernant le degré de préparation de la FAO pour la mise en œuvre du Programme 2030. Cet examen faisait ressortir d'une part un manque de cohérence dans la manière d'envisager les principaux rôles de la FAO à l'égard du Programme 2030, d'autre part un certain flou concernant les attentes au niveau des bureaux de pays et les répercussions de la réforme imminente au sein des Nations Unies sur les fonctions et la configuration de la FAO, susceptible de modifier la contribution de l'Organisation aux ODD.

124. Les représentants de la FAO interrogés pour la présente évaluation ont déclaré que le cadre de résultats facilitait l'incorporation des ODD dans la planification et l'établissement de rapports concernant les CPP, mais que le processus de suivi et de communication des résultats sur les ODD n'était pas clair. Plusieurs participants ont souligné un besoin urgent d'orientations relativement à la réforme du système des Nations Unies et de soutien à l'égard des ODD. Plus de 90 pour cent des fonctionnaires interrogés ont jugé un soutien nécessaire, sous une forme ou une autre, concernant les ODD et la participation aux processus de l'UNSDCF. À ce titre, ils ont évoqué les domaines suivants:

- **Établissement des priorités:** assistance analytique pour mieux cerner les ODD prioritaires compte tenu des ressources et des efforts qui peuvent y être consacrés; directives sur la rationalisation des ODD en plans sectoriels et sur l'appui aux ministères chargés de la planification et de l'exécution.
- **Appui technique:** discours clairs, destinés aux bureaux régionaux et nationaux, exposant comment l'alimentation et l'agriculture contribuent aux ODD; pilotage des interventions dans une poignée de pays et partage des pratiques par l'intermédiaire des plateformes régionales.
- **Directives opérationnelles:** renforcement des capacités relatives aux indicateurs, mesure de l'impact des investissements; mise en place de partenariats autour des ODD; soutien aux processus nationaux volontaires d'établissement de rapports.

125. Malgré le rythme soutenu des évolutions survenues dans le cadre du Programme 2030 depuis 2017, aucune orientation complète n'a été formulée au niveau du Siège pour aider

les représentants de la FAO à y faire face. Même le projet de programme de travail biennal pour 2020-2021 n'aborde pas comment la FAO prévoit de renforcer ses propres capacités pour aider les pays à faire avancer les ODD. De nouvelles directives sur l'UNSDCF (UNSDG, 2019) ont bien été diffusées récemment par le Bureau de l'appui aux bureaux décentralisés et le Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources, mais il serait utile d'y adjoindre un additif complet détaillant la stratégie de la FAO pour aider les pays à formuler, hiérarchiser et mettre en œuvre leurs plans d'action pour les ODD dans les domaines qui relèvent de son mandat et de son expertise.

126. Étant donné la complexité intimidante des ODD et la stratégie de l'UNSDCF en faveur d'une programmation intersectorielle et interorganisations, la FAO doit nouer plus de partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies au niveau des pays, ainsi qu'avec le secteur privé. Les bureaux décentralisés ont fait observer que les partenariats sont difficiles à mettre en œuvre, car les procédures de la FAO en matière d'achats et de transfert de fonds aux partenaires opérationnels sont jugées bien plus lourdes qu'au sein d'autres organismes. Il est très compliqué pour la FAO de donner des fonds à d'autres organismes des Nations Unies. Tant que les opérations entre ces institutions ne seront pas simplifiées et/ou harmonisées, les partenariats formels risquent d'avoir peu de succès.

127. Il est ressorti de l'évaluation que certaines unités affichaient un certain scepticisme et se demandaient si l'UNSDCF et la réforme du système des Nations Unies allaient bien être lancés, et quand. Une autre zone de flou concerne le degré d'adhésion et d'engagement des donateurs, et la probabilité d'obtenir des contributions cumulées pour l'UNSDCF. La situation demeure relativement fluide, mais si la FAO (en particulier les bureaux de pays) n'intervient pas proactivement dès les premières étapes, il sera ensuite beaucoup plus difficile d'imposer l'alimentation et l'agriculture à l'ordre du jour de l'UNSDCF.

128. Cela étant, on peut relever quelques exemples d'engagement de la FAO dans les processus relatifs aux ODD. Par exemple au Soudan, l'un des six pays dans lesquels ces initiatives ont commencé, la FAO a eu recours au fonds commun pour les ODD du Secrétaire général de l'ONU[24] pour élaborer des propositions conjointes avec d'autres organismes des Nations Unies, et a reçu un fort soutien du Siège (Division des politiques sociales et des institutions rurales et Bureau du Statisticien en chef) en vue d'aider le Gouvernement à renforcer les capacités pour l'établissement des priorités, le suivi et l'évaluation, et la réalisation d'examens nationaux volontaires.

129. Compte tenu de ces aspects, la présente évaluation note que la FAO doit envisager les trois mesures suivantes: 1) un plan institutionnel d'appui aux ODD destiné aux Membres et approuvé par les organes directeurs[25]; 2) un mécanisme de soutien clairement défini et correctement doté pour apporter moyens et soutien aux représentants de la FAO afin qu'ils participent concrètement aux phases préparatoires cruciales de l'UNSDCF et veillent ainsi à ce que l'alimentation et l'agriculture trouvent leur juste place dans les programmes de mesures; et 3) la création d'une unité spéciale de coordination des ODD au Siège, chargée de piloter les contributions de la FAO[26].

130. Comment mentionné précédemment, la FAO doit calibrer sa participation au Programme 2030 en fonction de ses ressources fixes, faire valoir son savoir-faire technique et sa position de chef de file en matière d'alimentation et d'agriculture durables, et compenser

[24] Le Secrétaire général de l'ONU a créé un fonds commun pour aider les organismes des Nations Unies à élaborer des propositions d'aide aux pays aux fins de planifier et organiser la mise en œuvre des ODD (UNSDG, n.d.)

[25] Pour 2020, des mesures exceptionnelles devront peut-être être mises en place.

[26] Certaines de ces mesures sont étudiées en détail dans les annexes. Elles n'ont pas valeur prescriptive et visent à éclairer les délibérations au sein de la direction de la FAO.

la relative faiblesse de ses structures nationales par des partenariats efficaces avec les organismes qui sont mieux positionnés pour mobiliser et gérer des programmes sur le terrain dans plusieurs pays. La FAO doit donc veiller à maintenir une masse critique de capacités techniques et programmatiques organisées en équipes multidisciplinaires afin: 1) d'orienter la formulation de l'UNSDCF et des CPP pour établir les mécanismes et les mesures clés nécessaires à la concrétisation des ODD pertinents au regard du mandat et de l'expertise de la FAO; et 2) d'aider les principaux partenaires gouvernementaux à mobiliser des investissements, assurer le suivi et résoudre les problèmes afin qu'ils s'adaptent aux défis de mise en œuvre, en leur fournissant de l'expertise technique dans les domaines essentiels pour atteindre les buts visés. Au-delà de ces mesures, la participation de la FAO aux activités d'exécution dépendra de son aptitude à mobiliser les niveaux adéquats d'expertise et de financement de programmes sur le terrain, et à établir les partenariats idoines avec des organismes mieux à même d'exécuter les programmes.

3. Conclusions et recommandations

3.1 Conclusions

Adéquation de la structure d'exécution

Conclusion 1. Les structures de gestion introduites avec le cadre stratégique ont promu une approche fondée sur les programmes stratégiques afin de traduire les activités techniques de la FAO en contributions au niveau des pays. Elles ont favorisé les coopérations pluridisciplinaires entre les départements techniques du Siège, ce qui est une réussite notable compte tenu de la complexité et de la rapidité du changement en question. L'efficacité a été moindre s'agissant de transformer les modalités d'exécution sur le terrain, constat préoccupant puisque la performance de la FAO est surtout mesurée à cet échelon.

131. L'organisation structurelle et opérationnelle établie pour appliquer le modèle matriciel concernait surtout le Siège, où des responsabilités et des modalités de travail ont été définies entre les équipes chargées des programmes stratégiques et les unités techniques. La création d'équipes spéciales chargées des programmes stratégiques (constituées à partir des ressources existantes des unités techniques) a favorisé l'interdisciplinarité: divers domaines techniques du Siège ont été combinés dans une optique plus pluridisciplinaire dans le cadre des programmes stratégiques.

132. Si elle a bien été adoptée au Siège, la structure matricielle ne s'est pas implantée suffisamment dans les bureaux décentralisés. Le cadre stratégique avait pour objectif de renforcer les résultats au niveau des pays, mais les bureaux sous-régionaux et nationaux sont restés largement exclus de la structure matricielle. Les bureaux sous-régionaux n'avaient aucun rôle défini concernant les programmes stratégiques. Les équipes chargées des programmes stratégiques des bureaux régionaux n'ont pas pu s'acquitter de leur rôle de coordination stratégique en raison de leurs multiples attributions et du manque de capacités en regard des vastes zones géographiques couvertes. Avec une mission largement concentrée sur la mise en œuvre des initiatives régionales, les bureaux régionaux n'ont pas pu se poser en pivots efficaces entre le Siège et les bureaux de pays.

133. Des incohérences ont été constatées entre les plans de travail institutionnels alignés sur le cadre stratégique et les programmes par pays qui visaient à refléter les priorités nationales. Cet écart est propre aux cadres de résultats institutionnels, qui mettent toujours l'accent sur les résultats essentiels pertinents pour l'organisation dans son ensemble et ne visent pas à dresser un tableau complet de toutes les réalisations. Les programmes stratégiques cherchent surtout à aligner formellement les cibles planifiées aux niveaux national et régional sur le cadre de résultats et non à améliorer les approches programmatiques de la FAO et à faire valoir l'excellent savoir-faire technique de l'Organisation. Cela n'a pas contribué à l'intégration verticale des programmes.

134. Le fait que les équipes chargées des programmes stratégiques ne traitent pas l'ensemble des actions planifiées dans un pays a limité leur utilité en tant que principal point de référence des divers échelons d'exécution. Une grande partie des programmes de pays financés grâce à des contributions volontaires ne sont pas entièrement pris en compte dans les plans et rapports institutionnels et restent non concernés par les programmes stratégiques.

Conclusion 2. Le manque de clarté des rôles et responsabilités a empêché les équipes chargées des programmes stratégiques de mener la nouvelle approche programmatique dans l'ensemble de la FAO. La primauté accordée à l'alignement des programmes sur les résultats globaux de l'Organisation va à l'encontre du projet de mettre les programmes stratégiques au service des programmes par pays. Au niveau décentralisé, les ressources financières et humaines limitées et les multiples responsabilités ont empêché les programmes stratégiques de devenir des piliers de la gestion des programmes pour une meilleure exécution dans les pays. Les initiatives régionales auraient pu constituer de précieux véhicules pour traduire la vision stratégique au niveau régional; au lieu de cela, elles sont généralement considérées comme des instruments autonomes mal connectés aux programmes de pays.

135. Dans un contexte de demande nationale croissante et toujours plus complexe, bridés par les contraintes de ressources de la FAO, les bureaux régionaux et sous-régionaux ne disposent pas d'une expertise technique et de compétences en phase avec la taille et la composition de leurs portefeuilles de projets et avec la couverture géographique relative à leurs régions respectives. Par conséquent, ces bureaux peinent à obtenir des résultats concrets. Les capacités de mobilisation de ressources des bureaux décentralisés ne sont pas à la hauteur de la décentralisation des financements fournis par les donateurs, ce qui grève l'efficacité des efforts de mobilisation de la FAO. Cette faiblesse est aggravée par l'absence de mécanismes pour appuyer une gestion cohérente et efficace des capacités du Siège et des bureaux régionaux et sous-régionaux.

136. Les avis divergent concernant la valeur ajoutée et la contribution des initiatives régionales en termes de différenciation sur les résultats des pays. À quelques exceptions près, dans certaines régions, ces initiatives sont généralement perçues comme des instruments autonomes sans réelle synergie avec les programmes de pays. Beaucoup d'initiatives régionales manquent d'une structure programmatique claire, d'une solide justification régionale et des mécanismes de mobilisation de ressources qui leur permettraient de prendre de l'ampleur.

137. Les initiatives régionales ont une valeur ajoutée quand elles agissent comme des instruments en faveur de la mobilisation autour de priorités nettement ancrées dans la région qui résonnent avec les activités dans les pays. Typiquement, la justification d'une initiative régionale peut reposer sur les éléments suivants, avec les nuances nécessaires, qui s'inspirent des caractéristiques régionales:

- **Efficience et évolutivité**: relever un défi commun en regroupant l'expertise
- **Réponse transfrontière**: proposer des mécanismes de coopération transfrontière
- **Gouvernance régionale**: soutenir le mandat d'une structure régionale
- **Emplacement de l'expertise**: quand les capacités d'appui sont situées dans un centre d'excellence régional

Adéquation des systèmes de gestion des programmes

Conclusion 3. Le cadre stratégique a structuré la gestion des programmes par pays de la FAO dans un cadre de résultats unifié. Bien que les priorités des pays soient progressivement mieux prises en compte dans les plans de travail et les rapports au niveau institutionnel, il y a des compromis inhérents entre l'accent mis sur le regroupement des données et les retours d'information destinés aux responsables de programme à des fins d'apprentissage. La FAO n'a pas investi comme elle aurait dû dans du personnel et des systèmes permettant de suivre et d'analyser qualitativement l'exécution et la performance au niveau des pays. Le modèle d'exécution de la FAO fondé sur les projets n'a pas suffisamment évolué vers une gestion programmatique.

138. La FAO n'est pas encore entièrement parvenue à adopter un modèle d'exécution adapté aux programmes intersectoriels aptes à améliorer la cohésion de ses larges portefeuilles de projets et à tirer parti de ses partenariats étroits avec les gouvernements et les partenaires de développement. La grande dépendance de la FAO à l'égard des contributions volontaires et la fragmentation de la mobilisation des ressources et des coopérations avec les donateurs promeuvent une approche fondée sur les projets, qui privilégie les petits projets au détriment des grands programmes, ce qui se traduit par des coûts de transactions disproportionnés et peu d'impacts tangibles. Les cadres de la FAO sont convaincus que les programmes par pays doivent être gérés de façon plus programmatique et stratégique, mais les systèmes d'information servant à planifier les activités ne proposent pas les outils adaptés à cet effet. Il reste à clarifier comment définir de telles approches et les mettre en pratique. Les équipes chargées des programmes stratégiques de tous les échelons doivent mieux piloter la conception des programmes et la mobilisation de ressources, en phase avec les priorités programmatiques, et inciter les bureaux de pays à ne plus chercher à mobiliser des ressources sur la base de petits projets et à adopter des approches plus stratégiques.

139. La planification du travail et les systèmes d'établissement de rapports se sont améliorés en termes d'intégration des efforts de la FAO au Siège et aux échelons régional et national. Toutefois, le processus de planification biennal cherche principalement à structurer les rapports de l'Organisation en fonction des produits institutionnels. La planification repose trop exclusivement sur les affectations du budget ordinaire, alors qu'une part importante des activités normatives et techniques de la FAO sont financées par des fonds extrabudgétaires dont les processus de planification et d'établissement de rapports tiennent encore peu compte.

140. La gestion de l'information de la FAO est fragmentée entre plusieurs systèmes. Collectivement, ces systèmes génèrent une énorme quantité d'informations qui pourrait néanmoins être mieux exploitée pour documenter les enseignements tirés et améliorer la conception et la mise en œuvre des programmes. Pour livrer des éclairages et des enseignements, les données résultant des programmes doivent faire l'objet d'une analyse qualitative, avec l'appui des équipes chargées des programmes. La FAO n'a pas suffisamment investi dans une fonction de suivi interne efficace qui réalise des évaluations qualitatives, renforce l'apprentissage et fournisse des rétroactions pour améliorer la performance des programmes et l'efficacité des résultats. Les activités de suivi ne sont pas jugées aussi importantes qu'il le faudrait, et ne bénéficient pas d'une attention suffisante. On ne sait pas avec certitude dans quelle mesure les organes de gouvernance comme le CPMB et le PIMB réalisent des évaluations qualitatives de l'exécution du cadre stratégique et de l'efficacité du développement afin d'éclairer l'examen régulier de l'orientation stratégique de l'Organisation et y apporter des ajustements.

141. Les investissements considérables de la FAO dans la collecte de données sur les résultats au niveau des résultantes de l'Organisation sous forme de rapports biennaux ont constitué un progrès notable, mais n'ont pas pour l'heure atteint tout leur objectif, car les résultats de ces évaluations ont été peu exploités. Comme les rapports d'évaluation des résultantes de l'Organisation portent sur les indicateurs relatifs aux ODD au niveau des pays, on pourrait en tirer des renseignements utiles pour les processus (UNCCA) préalables aux discussions sur l'UNSDCF.

142. Il manque à la FAO des outils et systèmes de gestion des projets qui permettent de suivre et gérer un portefeuille d'activités vaste et fragmenté. Elle doit établir des boucles de rétroaction en faveur d'interventions rapides et d'une gestion des risques d'exécution. De surcroît, des besoins criants d'instruments, de personnel stable et de capacités certifiées pour l'appui à la gestion du programme restent insatisfaits.

Efficacité des procédures administratives et opérationnelles

Conclusion 4. Les systèmes et procédures administratifs de la FAO ont fortement entravé l'efficacité de l'exécution de la mission de la FAO. Un environnement administratif qui reflète une culture de la centralisation et du contrôle va à l'encontre de la vision d'une organisation décentralisée, efficace et réactive, donne l'impression aux unités de terrain qu'on ne leur fait pas confiance, et inhibe l'initiative et l'innovation.

143. Des décisions d'orientation récentes ont entraîné des réductions de coûts et amélioré l'efficience au fil des ans. Elles ont toutefois eu des conséquences inattendues, puisque les nouvelles pratiques et obligations ont également restreint l'efficacité de l'exécution, avec des répercussions sur la flexibilité des bureaux de pays dans plusieurs régions. Ces évolutions ont ainsi risqué de discréditer la FAO auprès de ses partenaires et homologues en donnant l'image d'une Organisation pesante et lente. De nombreux exemples montrent que les processus relatifs au recrutement des consultants, aux voyages et aux achats, notamment, ont affecté l'exécution et la qualité des programmes. Les règlements administratifs visant à renforcer les contrôles préalables, établis sans consultations suffisantes ni rétroaction sur leur praticité, ont donné l'impression au personnel de première ligne qu'on ne leur faisait pas confiance. Dans bien des cas, les responsables n'ont pas autorité pour prendre des décisions, alors que des obligations de rendre des comptes bien établies pourraient permettre davantage de délégation sur le terrain et améliorer l'efficience.

144. Les systèmes et procédures en place interrogent sur l'adaptation de la FAO à l'objectif visé dans la perspective du Programme 2030 et de la réforme du système des Nations Unies. Les unités de première ligne doivent gagner en autonomie et responsabilité, car il s'agit d'un enjeu crucial pour l'efficacité des interventions de la FAO. Il convient donc de passer en revue tous les processus qui exigent de multiples approbations préalables et d'évaluer l'équilibre entre les gains d'efficience et les pertes d'efficacité. La FAO doit déléguer plus de pouvoirs aux bureaux de terrain afin que les responsables puissent agir à leur gré en apportant les justifications nécessaires et en rendant compte de leurs actions.

Gestion du changement

Conclusion 5. L'introduction du cadre stratégique ne constituait pas un changement marginal; il s'agissait d'une transformation majeure de la manière dont la FAO perçoit l'exécution de sa mission et rend compte des résultats obtenus. Le soin apporté à gérer ce changement n'a pas été en phase avec l'échelle et la complexité de la transformation en jeu.

145. La FAO n'a pas mis en place de processus de gestion du changement à l'échelle de l'institution pour accompagner cette vaste réforme sur six ans, mais s'est contentée d'un apprentissage par la pratique. Cela a laissé à la FAO la souplesse nécessaire pour introduire des changements rapidement, en tirer des enseignements et s'améliorer, mais au risque de ne pas susciter une adhésion suffisante chez tous les fonctionnaires. Une stratégie de gestion du changement en matière de RH est en cours d'élaboration, ce qui constitue un bon début, car bon nombre des évolutions et de leurs conséquences touchent les questions de RH.

146. Faute d'enquêtes régulières auprès du personnel, l'Organisation n'a pas pu bénéficier de rétroactions directes de ses employés à propos des changements, concernant ce qui fonctionnait et ce qui pouvait être amélioré ou modifié. Les changements ont été mis en œuvre avec une cohérence variable et sans supervision explicite suffisante du processus de réforme global. L'absence de processus de gestion du changement à l'échelle de l'institution signifie aussi que la FAO n'a pas défini de culture organisationnelle à l'appui de la transformation et ne s'est pas inspirée de la stratégie de changement de culture élaborée antérieurement.

Validité de la structure et des indicateurs du cadre de résultats

Conclusion 6. Dans sa forme actuelle, le cadre de résultats de la FAO ne définit pas suffisamment les mécanismes de contribution et les étapes intermédiaires qui traduisent les produits de la FAO en résultantes communes. Abstraites, les résultantes de haut niveau reflètent mal les contributions normatives, tandis que les indicateurs mettent l'accent sur la production plutôt que sur la diffusion des connaissances. Les résultats demeurent centrés sur les produits de la FAO et ne spécifient ou soulignent pas assez les principales contributions ou degrés d'effort et de responsabilité exigés de la FAO et de ses partenaires clés, en particulier les gouvernements et les donateurs, pour concrétiser les résultantes nationales.

147. On relève un problème de conception fondamental: les résultantes des objectifs stratégiques sont énoncées à un trop haut niveau par rapport au contenu des interventions de la FAO. Ce décalage a empêché de caler les résultats tangibles obtenus sur le terrain sur les résultantes définies pour établir des rapports, si bien que la FAO n'a pas été en mesure de rendre compte de ses résultats convenablement. De nombreux résultats n'ont jamais fait l'objet de rapports, et il est difficile de dégager des éléments à l'appui des résultantes à partir des produits. Ces résultantes de haut niveau n'ont pas facilité l'établissement de rapports sur certaines réalisations dans le domaine normatif, par exemple concernant la résistance aux antimicrobiens (RAM) (FAO, 2019h) ou le Codex Alimentarius (FAO et OMS, 2019), trop spécifiques pour faire l'objet de rapports au niveau des résultantes.

148. La durée et les efforts définis dans les produits de la FAO sont peu en rapport avec l'échelle, les ressources et le temps nécessaires pour concrétiser les résultantes visées. Qui plus est, tandis que les résultantes sont reconnues comme étant collectivement du ressort de la FAO et de ses partenaires, les attributions de la FAO au niveau des résultantes ne sont pas spécifiées. Les indicateurs ne rendent pas compte des contributions de la FAO et des partenaires en termes de financements et d'investissements dans des systèmes alimentaires et agricoles durables.

149. Concentré sur le regroupement des données, le système d'établissement de rapports du cadre de résultats manque d'une dimension qualitative, ce qui livre peu d'informations sur le rythme des changements et sur les impacts à plus long terme des activités de la FAO sur les moyens d'existence et les systèmes alimentaires. Les résultats ne retracent pas comment

et où la FAO a amélioré les systèmes alimentaires, les moyens d'existence, la résilience, la durabilité ou la santé des écosystèmes ou de l'environnement.

150. Tandis que le cadre stratégique s'est justement efforcé de maintenir et sanctuariser les ressources du budget ordinaire allouées aux activités normatives et techniques de l'Organisation, les activités normatives ne sont pas assez reflétées dans les cinq objectifs stratégiques. Il y a un fossé entre les excellents produits axés sur la connaissance de la FAO et les efforts réalisés pour en tirer parti. Les indicateurs de résultats sont plus orientés vers la production de produits axés sur la connaissance que sur leur adoption et leur traduction en capacités, politiques et investissements en faveur de changements transformatifs en lien avec les résultantes en matière de développement qui amélioreront les systèmes alimentaires et les moyens d'existence.

151. La FAO a investi dans des évaluations des résultantes de l'Organisation qui suivent et rapportent les résultats obtenus au niveau des résultantes. Cependant, ces évaluations n'ont pas été optimisées en raison d'une exploitation insuffisante des données à des fins d'analyse, d'amélioration des programmes et d'efficacité du développement.

152. À mesure que les pays alignent leurs résultats sur le Programme 2030 et que le cadre de résultats de la FAO aligne ses résultantes sur les indicateurs relatifs aux ODD, il devient essentiel d'étoffer ces modalités. La FAO doit aussi définir les jalons qui conviennent vers l'obtention des cibles des ODD concernés par les produits et les partenariats de l'Organisation.

153. Le cadre de résultats a été peaufiné et amélioré au fil des exercices biennaux, avec notamment l'adoption des indicateurs et des cibles des ODD pour mesurer le changement. Malgré cela, la FAO n'a pas établi de théorie du changement, ni énoncé comment montrer la progression des éléments clés du changement requis pour atteindre les cibles des ODD d'ici 2030. Le cadre de résultats doit être assorti d'étapes déterminant le degré d'avancement entre les produits de la FAO et leur transposition en mesures, investissements et programmes; leur suivi permettra d'évaluer l'influence de la FAO sur la réalisation des ODD au niveau des pays.

154. Des efforts notables ont été faits récemment pour réorienter les domaines d'activités de la FAO conformément aux ODD en définissant des contributions explicites en ce sens, notamment l'alignement du cadre de résultats sur les cibles des ODD. Le document publié récemment par la FAO concernant les ODD et 20 propositions d'actions interconnectées (FAO, 2018h) illustre comme l'Organisation peut redéfinir ses domaines de travail. Cette approche adopte une nouvelle vision des questions de développement interdépendantes explicitement liées aux ODD. D'autres efforts de l'équipe chargée de la mobilisation de ressources, en particulier la création d'un portefeuille d'activités en faveur du développement, montrent que la FAO a reconnu la nécessité d'établir des domaines de travail concrets fondés sur des problématiques, qui sont plus attractifs.

Degré de préparation à la réforme du système des Nations Unies

Conclusion 7. Le cadre de résultats de la FAO s'est jusqu'à présent largement concentré sur des questions internes. Il n'est actuellement pas prêt à s'adapter aux deux changements majeurs qui s'annoncent: le Programme 2030 et la réforme du système des Nations Unies. Ces changements imposeront des ajustements supplémentaires et un renforcement des processus et structures afin que la FAO puisse s'engager efficacement.

155. Les bureaux décentralisés et le Siège de la FAO n'ont pas de perception claire des implications de la réforme du système des Nations Unies, de l'évolution structurelle du système des Nations Unies pour le développement et de la réponse de l'ensemble du

système aux ODD. Seule une poignée d'individus peut fournir ces informations, qui n'ont pas été traduites en directives institutionnelles officielles.

156. La FAO est consciente de la nécessité de redéfinir sa stratégie au niveau des bureaux de pays à la lumière de l'UNSDCF, mais rien n'atteste pour l'heure d'une démarche ou d'orientations concertées à l'échelle de l'institution avec les équipes chargées des programmes stratégiques, les divisions techniques et les bureaux décentralisés. La FAO n'a ni la flexibilité, ni les capacités nécessaires pour se déployer au niveau des pays, là où les besoins apparaissent, et risque de ne plus être en mesure de placer et structurer efficacement l'alimentation et l'agriculture durables au cœur des efforts pour atteindre les ODD.

157. Il est urgent que la FAO fixe l'interprétation de son rôle et de son engagement pour aider les pays à mettre en œuvre leurs plans relatifs aux ODD. Il s'agit d'énoncer un discours commun détaillant comment et où l'expertise de la FAO contribue aux divers ODD, comment la FAO entend définir la réussite pour ses Membres et pour elle-même, et comme elle souhaite mesurer ses contributions jusqu'en 2030.

158. Après avoir clarifié ces points, il conviendra de fournir des orientations claires et convaincantes aux unités de première ligne quant à la manière d'assurer une place centrale à l'alimentation et à l'agriculture dans les efforts en faveur des ODD, et de mettre en place un mécanisme d'appui clairement doté et défini pour que les représentants de la FAO sur le terrain bénéficient des moyens et du soutien nécessaires pour participer efficacement à la formulation de l'UNSDCF.

3.2 Recommandations

Critères d'évaluation	**Impact**			**Urgence (années)**		
Niveau de recommandation	**Élevé**	**Moyen**	**Faible**	**< 0,5**	**0,5-1**	**1-2**
1. Contribution au Programme 2030 et à la réforme du système des Nations Unies						
2. Mise à jour du cadre de résultats de la FAO						
3. Alignement des structures de la FAO						
4. Ajustement des capacités de la FAO						
5. Amélioration de la gestion des programmes						
6. Mise en place du suivi et de l'apprentissage						
7. Amélioration de l'appui administratif						
8. Gestion du changement						

159. D'après les conclusions qui précèdent, l'équipe d'évaluation propose les recommandations interconnectées qui suivent en vue d'éclairer les délibérations de la FAO relativement à la prochaine version du cadre stratégique pour 2020-2030, aux fins d'une harmonisation avec la Programme 2030. En réponse à la demande du Comité du Programme, une couleur du code rouge-orange-vert est attribuée à chaque recommandation pour en préciser l'importance et l'urgence. Ce système de cotation traduit une évaluation indicielle de ces deux critères, le rouge indiquant ce qui est le plus urgent et important. Les recommandations sont donc présentées dans l'ordre logique dicté par les constatations et les conclusions de la présente évaluation plutôt que par ordre d'importance.

160. À la demande de la haute direction, l'évaluation propose une série de suggestions spécifiques dans les annexes afin de compléter ou d'illustrer les recommandations qui suivent. Les mesures suggérées n'ont pas valeur prescriptive et sont présentées comme des solutions pratiques envisageables pour exécuter les recommandations et utiles pour alimenter l'étude et la discussion avec le Secrétariat.

Recommandation 1. Élaborer une stratégie et un plan d'action clairs concernant l'engagement de la FAO dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et la réforme du système des Nations Unies. Les pays devront déployer des efforts de grande ampleur dans les prochains mois pour influer sur le cadre de coopération des Nations Unies en faveur du développement (UNSDCF). La FAO doit être en mesure de répondre à ces besoins, gardant à l'esprit que ses ressources sont limitées. L'Équipe de l'évaluation propose les mesures suivantes:

a) Élaborer et diffuser une stratégie et un plan d'action clairs concernant l'engagement de la FAO dans le Programme 2030 et la réforme du système des Nations Unies. Ces instruments doivent formuler une réponse commune aux questions suivantes:

- Comment et où l'expertise de la FAO contribue-t-elle aux différents ODD?
- Quel est le rôle de la FAO et comment soutient-elle les pays dans la mise en œuvre de leurs plans en faveur des ODD?
- Comment la FAO souhaite-t-elle se réorienter en passant des apports de fonds aux financements?
- Comment la FAO souhaite-t-elle définir la réussite pour ses Membres et pour elle-même?
- Comment la FAO entend-elle mesurer ses contributions pendant la décennie 2020-2030?
- Quels sont les synergies et les équilibres entre les ODD?

b) Constituer une unité de coordination des ODD placée sous l'égide du DGA-P et chargée de veiller à ce que les bureaux de pays soient guidés et soutenus de manière flexible et complète pour placer l'alimentation et l'agriculture au cœur de la réalisation des ODD. Cette unité devra coordonner des mesures immédiates pour que les pays reçoivent l'appui qui convient, en particulier les Membres qui ont élaboré des plans nationaux concernant les ODD et ceux qui prennent du retard sur les indicateurs pour lesquels la FAO est le premier soutien. Il pourra s'agir des mesures suivantes:

- fournir des indications aux bureaux de pays, notamment des pistes pour établir des feuilles de route sur dix ans fondées sur les cibles des ODD, et fixer des étapes d'avancement biennales pour la gestion des priorités, plans de travail, ressources et cibles au niveau des produits;
- constituer des capacités d'appui aux pays fondées sur les besoins afin de guider les contributions nationales aux ODD, en particulier dans les premières phases préparatoires de l'UNSDCF[27];
- formuler un plan de renforcement des capacités pour les profils nécessaires, selon que de besoin.

c) Réserver des ressources (par exemple celles du Fonds multidisciplinaire dont disposaient les équipes chargées des programmes stratégiques) pour l'appui aux ODD, gérées par l'unité de coordination des ODD.

[27] D'autres suggestions sont proposées à l'appendice 6

Recommandation 2. Renforcer la capacité du cadre de résultats d'être une structure de programmation permettant de mieux cibler l'engagement de la FAO auprès des pays et de définir des objectifs programmatiques plus concrets liés à des questions de développement démontrant les principales contributions de l'Organisation à la réalisation des ODD. Ce processus devrait contribuer à la clarification de la chaîne de résultats des activités normatives de la FAO concernant les biens publics mondiaux et les objectifs de développement ainsi qu'à la définition d'indicateurs pertinents visant à favoriser une gestion des programmes axée sur les résultats et à mesurer les contributions de la FAO par rapport aux indicateurs des ODD, ainsi que celles d'autres acteurs clés du développement.

161. Le cadre de résultats de la FAO devrait aller au-delà du simple alignement sur les ODD et mieux intégrer ces objectifs dans la structure des programmes de la FAO afin de faciliter l'intégration de ces derniers dans les plans d'intervention de l'UNSDCF approuvés par les pays et de promouvoir des partenariats efficaces et la mobilisation de financements.

162. Le discours autour du nouveau cadre stratégique devrait préciser les mécanismes de changement en s'appuyant sur le rôle moteur de la FAO en faveur de la résilience et de la durabilité des systèmes alimentaires, des moyens d'existence et des écosystèmes. Il poserait les fondements nécessaires pour définir les nouvelles résultantes intermédiaires du cadre de résultats de la FAO, à partir de questions prioritaires en matière de développement, en s'inspirant du cadre d'actions interconnectées. Il définirait un modèle général aux interventions dans les pays et servirait à donner plus de visibilité aux activités normatives de la FAO.

163. Le cadre de résultats de la FAO devrait s'appuyer sur les éléments qui encadrent les ODD pour suivre les résultats obtenus sur dix ans (2020-2030), sauf pour ce qui touche les travaux normatifs. Une feuille de route fixant les étapes d'avancement afin de montrer comment les produits de la FAO permettent d'enregistrer des progrès en termes de politiques nationales, de mobilisation des investissements et de mise en œuvre des programmes serait utile pour orienter les priorités programmatiques et d'allocation de ressources et contribuer à la définition de cibles biennales.

164. Le cadre de résultats devrait expliciter les contributions et degrés d'effort respectifs de la FAO, des gouvernements, des donateurs et des établissements financiers pour concrétiser les résultats dont ils sont collectivement responsables. Ces discours orienteront l'engagement de la FAO dans l'UNSDCF tout en l'aidant à planifier ses contributions et à mesurer ses résultats sur une base contextualisée réaliste.

165. Compte tenu de l'ampleur des ressources nécessaires au financement des ODD, il importe également que la mobilisation des investissements fasse partie des critères de mesure du cadre de résultats. Il s'agirait d'un meilleur indicateur de la performance des bureaux de pays que ceux qui ont été employés jusqu'à présent. Ce critère permettrait d'encourager une culture de gestion axée sur les résultats.

166. Les évaluations des résultantes de l'Organisation devraient servir à mesurer et analyser la contribution et l'influence de la FAO au niveau des pays en termes de politiques, de changements institutionnels, de retombées sur les investissements et les budgets et de généralisation des bonnes pratiques qui permettent d'atteindre les cibles des ODD nationales. Il faudrait en complément investir dans des analyses qualitatives afin d'expliquer comment les produits de la FAO aboutissent à des résultantes, de recenser les facteurs qui jouent positivement ou négativement sur l'état d'avancement et de pointer leur principale source, en utilisant les CPP comme des cadres définissant les responsabilités mutuelles.

167. L'ensemble de la chaîne d'exécution et des représentants des fonctions programmatiques, techniques et opérationnelles clés devraient participer aux processus de réexamen du cadre de résultats et des indicateurs de performance y afférents.

Recommandation 3: Développer des structures d'exécution pour adopter une logique ascendante et faire en sorte que la FAO soit adaptée à l'objectif visé au niveau des pays, y compris pour le Programme 2030.

168. La FAO devrait axer sa planification sur ses engagements au niveau des pays, où se concentrent les ressources extrabudgétaires et se mesurent les résultats, sauf pour ce qui touche les activités normatives mondiales prévues par son mandat. La présente évaluation suggère donc d'améliorer l'efficacité de la structure matricielle à l'appui des activités dans les pays en appliquant les mesures suivantes:

a) Établir des canaux de communication et de coopération verticaux plus solides conformément aux différentes fonctions (programmatique, technique et opérationnelle) en connectant tous les échelons de la structure (pays, sous-régions, régions et Siège) afin d'améliorer le soutien et l'établissement de rapports sur les principales activités mises en œuvre à chaque niveau. Cette structure verticale aurait vocation à promouvoir une planification ascendante et un appui descendant, et devrait également permettre aux bureaux de pays de peser sur la réflexion et la vision des équipes du Siège et d'ailleurs concernant la façon de défendre le rôle central de l'alimentation et de l'agriculture, en s'appuyant sur les expériences nationales.

b) Établir et/ou améliorer les équipes multidisciplinaires chargées des programmes dans les bureaux sous-régionaux, et leur confier la mission d'épauler le personnel de première ligne pour planifier, suivre et soutenir techniquement les programmes, en fonction des demandes. Ces équipes devraient communiquer et coopérer directement avec les équipes techniques du Siège, à des fins d'appui. Les unités du Siège ne devraient généralement pas directement mettre en œuvre de programmes sur le terrain, sauf, éventuellement, dans le cas de certains produits et services normatifs phares d'importance mondiale pour lesquels elles sont le mieux préparées.

c) Constituer des équipes multidisciplinaires au niveau du Siège pour piloter les programmes fondés sur des problématiques prévus au titre des objectifs stratégiques. Ces équipes multidisciplinaires devraient comporter un petit nombre de responsables de programmes et d'experts techniques spécialisés dans les programmes issus des unités techniques et des capacités programmatiques pertinentes (équipes chargées des programmes stratégiques). Les équipes techniques de la FAO qui concèdent une part relativement faible de leurs capacités à ces équipes de programmation devraient continuer à consacrer une grande partie de leurs capacités aux activités normatives, tout en facilitant l'intégration de ces activités dans les programmes des pays et des régions. Les responsables de programmes membres des équipes multidisciplinaires se chargeraient de formuler des idées et des orientations et de coordonner horizontalement l'action à l'appui des programmes par pays. Ils travailleraient de concert avec les unités d'appui pour la mobilisation des ressources, les partenariats, la coopération Sud-Sud et d'autres fonctions transversales.

d) Les chefs de programmes régionaux et leurs équipes devraient gérer et mettre en œuvre ces programmes en fonction de priorités dont la dimension régionale est manifeste, et jouer un rôle essentiel pour coordonner le partage des meilleures pratiques entre les équipes multidisciplinaires de la région. Dans la structure de soutien aux programmes par pays, les bureaux régionaux devraient demeurer les premiers

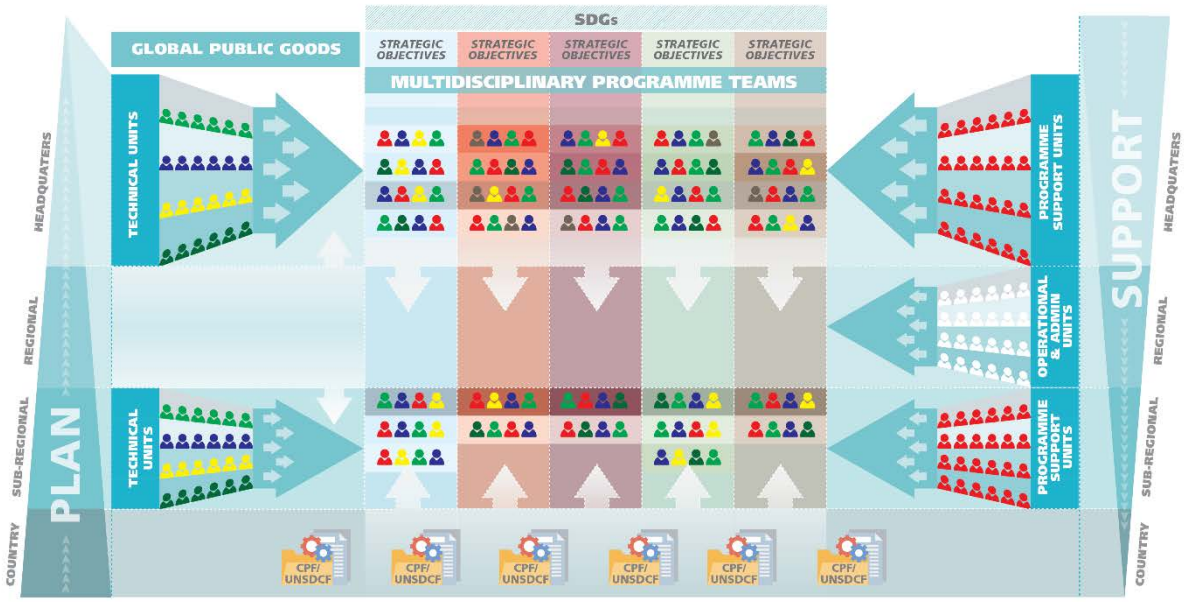
responsables de l'appui opérationnel et administratif, en collaboration étroite avec les unités concernées du Siège. Les initiatives régionales et les programmes qui ont réussi pourraient inspirer des cadres programmatiques au niveau des sous-régions et servir à améliorer le positionnement stratégique des programmes de la FAO, le nombre de donateurs potentiels et l'adhésion des partenaires.

e) Étant donné l'effectif limité des bureaux de pays, il faudrait créer un dispositif d'appui à la mobilisation de ressources et au suivi des partenariats au niveau sous-régional ou régional, en coopération étroite avec les unités programmatiques.

f) Permettre aux bureaux de pays d'accéder plus directement au financement d'amorçage grâce aux ressources qui alimentent les PCT ou à d'autres sources de financement sans affectation, afin de favoriser l'incorporation des offres programmatiques de la FAO dans les activités au plan national et d'optimiser le recours aux structures remaniées autour des équipes multidisciplinaires.

169. Le graphique 3 présente la structure recommandée ci-dessus en faveur d'une exécution plus axée sur les pays.

Graphique 3: Structure suggérée à l'appui d'une exécution plus axée sur les pays au sein de la FAO



Recommandation 4. Pour être en adéquation avec les objectifs visés, la FAO doit mettre en place des mécanismes permettant de veiller à ce que les profils de son personnel correspondent aux besoins recensés à tous les échelons, et continuer à renforcer les capacités du personnel pour l'adapter à l'évolution des demandes. Plusieurs mesures sont préconisées à cet effet:

a) Réaliser un examen exhaustif des capacités à renforcer et des compétences nécessaires dans les bureaux régionaux et sous-régionaux, clarifier les profils souhaités pour améliorer l'efficacité des interventions de la FAO au niveau des pays, et adapter ces efforts aux profils et aux capacités des pays hôtes en matière de développement. Il peut notamment être nécessaire d'investir dans des capacités permettant d'appuyer l'élaboration de politiques ou d'influer sur les investissements.

b) Veiller à ce que les bureaux de pays soient dirigés conformément à l'objectif visé et disposent de l'expertise nécessaire. Après avoir mené cet examen complet, la FAO devrait recenser les divers talents dont elle a besoin, spécifier les tâches correspondantes et, en particulier, distinguer nettement les fonctions techniques, de gestion et d'encadrement. D'importantes fonctions devraient être renforcées dans les échelons décentralisés: planification des résultats et des ressources au niveau régional, gestion du portefeuille de programmes, suivi, évaluation et gestion des connaissances, communication et plaidoyer, partenariats et mobilisation de ressources. Il conviendra par ailleurs d'examiner les profils des représentants de la FAO et du personnel des bureaux de pays, et les titulaires comme les nouveaux représentants devront être évalués et sélectionnés à l'aune de ces nouveaux critères.

c) Revoir la politique de la FAO en matière de mobilité et de décentralisation. Quand elle est correctement mise en œuvre, la mobilité du personnel garantit l'accès de la FAO au savoir-faire technique nécessaire. Les affectations devraient donc être motivées par une analyse systématique des profils requis dans les différents bureaux. Par exemple, le Siège a d'abord besoin de connaissances spécialisées, tandis que l'expertise du personnel des (sous-)régions devrait être adaptée aux priorités locales. En complément aux efforts de mobilité, la FAO devrait recenser les postes (du cadre organique et administratifs) du Siège et des bureaux régionaux et sous-régionaux qui ne sont plus nécessaires, en vue notamment de la restructuration suggérée par la recommandation 3, ou ceux qui sont restés vacants pendant longtemps, afin de renforcer les capacités des équipes multidisciplinaires chargées des programmes dans les bureaux sous-régionaux et/ou d'accroître l'enveloppe allouée au personnel hors fonctionnaires (fonds d'amorçage) dans les bureaux de pays[28].

Recommandation 5. Renforcer la fonction de gestion des programmes au Siège de la FAO afin de définir les grandes orientations stratégiques et de promouvoir des approches programmatiques.

170. À la lumière des nouveaux défis posés par le Programme 2030 et la réforme du système des Nations Unies, et afin de mieux préparer la FAO à la formation du prochain cadre stratégique, l'Organisation devrait renforcer encore sa fonction de gestion des programmes en regroupant toutes les fonctions qui influent sur leur qualité, à savoir les fonctions se rapportant aux programmes stratégiques et les autres fonctions d'appui, de planification stratégique et de suivi relatives aux programmes. Cette fonction de gestion des programmes cumulée chapeauterait plusieurs tâches importantes:

i. coordonner et guider la formulation du rôle de la FAO pour aider les pays à atteindre les ODD, en concertation avec les équipes techniques et opérationnelles;

ii. coordonner, en concertation avec les équipes techniques, l'élaboration d'une nouvelle architecture pour le portefeuille de programmes en fonction des principales contributions de la FAO au Programme 2030, afin d'inspirer les programmes par pays et de rendre l'action plus lisible pour les interlocuteurs externes;

iii. superviser les fonctions programmatiques des bureaux de terrain en instaurant une ligne hiérarchique directe concernant la gestion des programmes[29], fournir des indications et du soutien aux bureaux décentralisés pour façonner les programmes, suivre leurs résultats et en évaluer la performance, y compris sur le plan qualitatif;

[28] Les conséquences de ces recommandations en termes de ressources sont traitées à l'appendice 12.

[29] Les chefs de programmes régionaux rendront des comptes au DGA-P afin d'établir une coordination verticale adéquate des orientations programmatiques.

iv. superviser la planification stratégique intégrée de toutes les sources de financements et de fonds, en collaboration étroite avec les équipes opérationnelles;

v. promouvoir et suivre la bonne intégration des programmes de la FAO au sein de partenariats et collaborations efficaces, dans l'optique de renforcer la capacité de l'Organisation à orienter les stratégies d'investissement. Afin de faciliter la transition entre apports de fonds et financements, la FAO pourrait étudier des partenariats avec le secteur privé sur la base de son offre technique.

Recommandation 6. Créer des fonctions de suivi qualitatif et de formation à la gestion au niveau de l'Organisation.

171. Afin de combler les lacunes actuelles relatives au suivi et à la formation à la gestion, la FAO doit compléter les paliers d'analyse qualitative existants, en créer de nouveaux et se doter des systèmes correspondants pour suivre et communiquer les résultats en vue d'améliorer sa performance, en se calant sur le Programme 2030 géré hors de l'Organisation. Les recommandations suivantes sont formulées:

a) Établir une fonction de suivi et d'examen des programmes stratégiques sous l'égide du DGA-P afin de superviser et de promouvoir le suivi au niveau institutionnel, en se fondant sur un suivi des programmes plus qualitatif et opérationnel avec l'appui d'un groupe spécial de coordination de l'analyse doté d'un mandat et d'un programme de travail. En vertu de son mandat, la FAO est tenue de promouvoir une gestion efficace de ses activités, c'est pourquoi elle doit instaurer une structure lui permettant d'analyser qualitativement les données relatives aux programmes aux fins d'une amélioration continue favorable à l'obtention de résultats à long terme[30].

b) Les investissements nécessaires devraient être budgétisés au niveau du Siège et des bureaux régionaux/sous-régionaux afin de veiller au maintien des capacités minimales requises en termes de RH et de qualifications pour appuyer le suivi et l'analyse qualitative des programmes, réaliser des examens stratégiques réguliers des portefeuilles et des stratégies, renforcer l'apprentissage et les boucles de rétroaction, et livrer à la direction générale de précieux renseignements en faveur d'une exécution plus efficace.

c) Refondre les systèmes d'information de gestion de la FAO en nouveaux dispositifs adaptés à l'objectif visé, afin de répondre aux besoins des responsables de programmes en matière de planification, suivi et établissement de rapports. Les nouveaux systèmes de gestion intégrés devraient répondre aux besoins suivants: 1) planification de toutes les activités de la FAO financées sur le budget ordinaire ou à partir de ressources extrabudgétaires; 2) suivi et analyse des activités, y compris qualitative, dans la perspective d'améliorer les programmes; et 3) établissement des rapports requis.

d) Dans la lignée des propositions d'amélioration du cadre de résultats, la présente évaluation recommande d'améliorer les indicateurs numériques de la FAO, en y incorporant notamment des dimensions qualitatives, afin que l'analyse réponde aux besoins des responsables de programmes.

[30] Une proposition de structure figure sous forme de diagramme à l'appendice 5.

Recommandation 7. Améliorer l'efficacité des procédures administratives afin d'accroître la flexibilité dont la FAO a besoin pour répondre aux besoins des pays.

172. Pour concrétiser ses valeurs essentielles, ses ambitions et son engagement à agir comme une organisation d'excellence et un partenaire de choix, la FAO doit adapter son environnement administratif porteur à l'objectif visé au moyen des données de référence pertinentes. Les politiques administratives doivent tenir compte de l'équilibre entre efficience et efficacité. Il convient notamment d'étudier les mesures suivantes:

a) Déléguer plus de pouvoirs aux unités de terrain. Réviser les politiques administratives afin d'accorder plus de pouvoir de décision aux responsables concernant le recrutement, les voyages ou les achats, selon ce qui convient. Il faudrait en particulier déléguer plus de pouvoirs aux représentants régionaux (et, dans une certaine mesure, aux représentants de pays) dans certains domaines clés relatifs à l'exécution décentralisée, notamment pour ce qui a trait au recrutement des consultants, aux plafonds d'achats, à la mobilisation des ressources et aux partenariats[31].

b) Instaurer les obligations redditionnelles correspondantes afin de gérer les risques. Les mesures qui conviennent doivent être mises en place pour que les responsables bénéficiant d'une délégation de pouvoirs rendent compte de leurs décisions dans le cadre de contrôles *ex post* pour contrôler les risques d'abus. Exiger des responsables qu'ils veillent à la parité entre les sexes et à l'équilibre des origines géographiques dans leurs décisions administratives. Charger le Bureau des ressources humaines de suivre les évolutions et d'en faire rapport au chef du Département de gestion des opérations, qui interviendra en cas d'abus.

Recommandation 8. La FAO devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie visant à institutionnaliser de bonnes pratiques de gestion du changement au sein de l'Organisation.

173. À l'instar de tous les autres organismes des Nations Unies, la FAO a évolué et continuera de le faire. Compte tenu du changement de Direction et du dernier train de réformes du système, des efforts de gestion du changement s'imposent. Il est recommandé que la FAO institutionnalise de bonnes pratiques de gestion du changement dans l'Organisation, en phase avec des pratiques et modèles optimaux.

a) Établir un petit groupe spécial pour la gestion du changement chargé de conseiller le Directeur général et d'éclairer l'élaboration d'un plan et d'une stratégie visant à institutionnaliser des pratiques de gestion du changement dans l'Organisation. En l'absence de feuille de route pour gérer les changements, qui peuvent varier fortement en fonction de l'organisation et du contexte, la FAO pourrait suivre les indications qui seront publiées prochainement par le CCI et solliciter l'aide d'experts externes et/ou du Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels (UNLOCK). Les enseignements tirés des pratiques d'autres organismes et des expériences de la FAO, par exemple dans le cadre des services communs, peuvent contribuer à l'élaboration d'un programme de gestion du changement à l'échelle de l'Organisation.

b) Le Bureau des ressources humaines peut jouer un rôle clé dans ces efforts, néanmoins il incombe à l'ensemble des responsables de la FAO de gérer le changement avec efficacité. Il est fondamental que tous les employés de la FAO participent à la gestion du changement, et leurs préoccupations et avis doivent être pris en compte dans les

31 Une liste de mesures spécifiques immédiates susceptibles d'assouplir rapidement les procédures de la FAO est présentée à l'appendice 4.

décisions et les processus. La prochaine enquête mondiale biennale (attendue pour 2019) sera l'occasion d'interroger les employés non seulement à propos des services administratifs, mais aussi de leurs expériences dans l'Organisation et de la culture de la FAO.

Bibliographie

CCI: Corps commun d'inspection du système des Nations Unies. 2017. *La gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies pour le développement: Analyse des progrès et de l'efficacité des politiques*. Genève (Suisse). (Également disponible à l'adresse: https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_rep_2017_6_french.pdf).

Cleaver, K., Golan, A. et Sood, A. 2017. *Évaluation indépendante des capacités techniques de la FAO*. Rapport présenté à la Conférence de la FAO, mars 2017 (C 2017/26). Rome: FAO. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/a-ms760f.pdf.)

FAO. n.d. Nos priorités. Les objectifs stratégiques de la FAO. *In*: *Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* [en ligne]. Rome. [Cité le 19 septembre 2019.] http://www.fao.org/3/a-mg994f.pdf.

FAO. 2013a. *Cadre stratégique révisé*. Conférence de la FAO, trente-huitième session, 15-22 juin 2013 (C 2013/7). Rome. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/mg015f/mg015f.pdf.)

FAO. 2013b. Circulaire du Directeur général 2013/54 – Official travel of FAO staff. 19 septembre 2013. Rome.

FAO. 2014a. *Guidance for Implementation of Regional Initiatives*. Circulaire administrative, 18 juillet 2014. (Document interne.) Rome.

FAO. 2014b. *FAO Project Cycle and Strategic Framework: Basic Principles and Guidelines*. Rome. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/a-bb022e.pdf)

FAO. 2015. *Ajustements à apporter au Programme de travail et budget 2016-2017: Activités de la FAO dans le domaine normatif et lien entre celles-ci et l'exécution du Programme*. Note d'information n° 3 (CL 153/3). Rome. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/a-mp127f.pdf.)

FAO. 2016a. *Evaluation of FAO Strategic Objective 5: Increase the Resilience of Livelihoods to Threats and Crises*. Rome. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/a-bq613e.pdf.)

FAO. 2016b. *Rapport de synthèse sur la mise en œuvre du Cadre stratégique de la FAO dans les bureaux décentralisés en 2016* (AUD 0417) Rome.

FAO. 2016c. *Audit of Resource Mobilization.* (Document interne.) Rome.

FAO. 2016d. Circulaire du Directeur général 2016/35. *Decisions on appointment, promotion, transfer and change of Duty Station.*

FAO. 2017a. *Evaluation of FAO's contribution to rural poverty reduction through Strategic Programme 3*. Rome. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/a-bd600e.pdf.)

FAO. 2017b. *Evaluation of FAO's contribution to enable inclusive and efficient agricultural and food systems (SO4)*. Rome. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/a-bd718e.pdf.)

FAO. 2017c. *Plan à moyen terme 2018-2021 et Programme de travail et budget 2018-2019 du Directeur général*. Rome. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/a-ms278f.pdf.)

FAO. 2018a. *Rapport de la cent vingt-cinquième session du Comité du Programme (Rome, 12-16 novembre 2018)* (CL 160/3). Rome. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/my401fr/my401fr.pdf.)

FAO. 2018b. *Evaluation of FAO's contribution to the eradication of hunger, food insecurity and malnutrition (SO1)*. Rome. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/I9572EN/i9572en.pdf.)

FAO. 2018c. *Evaluation of FAO's Contribution to Sustainable Agricultural Development through Integrated Natural Resource Management through Strategic Objective 2 (SO2)*. Rome. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/CA2164EN/ca2164en.pdf.)

FAO. 2018d. *Evaluation of the work of the FAO Sub-regional Office for Mesoamerica (SLM)*. Rome. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/CA2231EN/ca2231en.pdf.)

FAO. 2018e. *Audit of Recruitment and Onboarding of Professional Staff*. Rapport du Bureau de l'Inspecteur général (OIG) et du l'unité d'audit interne. (Document interne.) Rome.

FAO. 2018f. *Équilibre géographique parmi les consultants*. Circulaire administrative N° 2018/04, 16 juillet 2018. Rome. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/mw662fr/mw662fr.pdf.)

FAO. 2018g. *Travel Planning*. Circulaire administrative N° 2018/8, 13 décembre 2018. Rome.

FAO. 2018h. *Transformer l'alimentation et l'agriculture pour réaliser les ODD: 20 actions interconnectées pour orienter les décideurs*. Rome. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/I9900FR/i9900fr.pdf.)

FAO. 2018i. *Vérification de la préparation aux ODD en vue d'aider les pays à mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030* (AUD 2718). (Document interne.) Rome.

FAO. 2018j. *Rapport sur l'exécution du Programme 2016-2017*. Rapport présenté à la quarante et unième Conférence de la FAO, 22-29 mars 2019 (C 2019/8). (Également disponible à l'adresse: http://www.fao.org/3/mv543fr/mv543fr.pdf.)

FAO. 2019a. *Synthèse des conclusions et des enseignements à tirer des évaluations se rapportant aux objectifs stratégiques*. Rome. (également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.fao.org/3/my909fr/my909fr.pdf.)

FAO. 2019b. *Guidelines for the Implementation of the FAO Strategic Framework, 2018–21*. (Document interne.) Rome.

FAO. 2019c. *Internal Review of FAO Decentralized Structures*. Résumé. (Document interne.) Rome.

FAO. 2019d. *Guide to Implementation of the Strategic Framework, 2016–17*. (Document interne.) Rome.

FAO. 2019e. *Audit of the Project Cycle: Strategic Concerns Facing the Formulation and Management of Projects*. (Document interne.) Rome.

FAO. 2019f. *Internal Review of FAO Regional Structures*. (Document interne.) Bureau d'appui aux bureaux décentralisés de la FAO, Rome.

FAO. 2019g. Suivi et compte rendu interne: œuvrer avec la FAO pour un monde meilleur. Page web. Rome. http://www.fao.org/about/strategic-planning/corporate-baseline-survey/fr/

FAO. 2019h. Résistance aux antimicrobiens. [Page web.] *In*: *Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*. Rome. [Cité le 19 septembre 2019.] http://www.fao.org/antimicrobial-resistance/fr/

FAO. 2019i. Évaluation des résultantes de l'Organisation 2017 [en ligne]. *In*: *Suivi et compte rendu interne*. [Cité le 23 septembre 2019.] http://www.fao.org/about/strategic-planning/corporate-baseline-survey/coa-2017/fr/

FAO et OMS. 2019. Codex Alimentarius: Normes alimentaires internationales. [Page web.] *In*: *Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*. Rome. [Cité le 19 septembre 2019.] www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/publications/fr/

Galbraith, J.R. 2009. *Designing Matrix Organizations That Actually Work: How IBM, Procter & Gamble, and Others Design for Success*. San Francisco (Californie): Jossey-Bass.

Gottlieb, M.R. 2007. *The Matrix Organization Reloaded: Adventures in Team and Project Management*. Westport (Connecticut): Praeger Publishers.

MOPAN: Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales. 2019. *Food and Agriculture Organization (FAO): 2017-18 Performance Assessment.* Paris. (Également disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.mopanonline.org/assessments/fao2017-18/FAO%20Report.pdf.)

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques. 2018. *Learning from Results-Based Management Evaluations and Reviews*. Document de travail pour l'atelier communautaire consacré aux résultats du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, 29-30 octobre 2018. Paris. (Également disponible à l'adresse: http://www.oecd.org/dac/results-development/docs/Results-Workshop-Learning-from-RBM-evaluations-FINAL.pdf.)

PNUD: Programme des Nations Unies pour le développement (n.d.). Integrated Results and Resources Framework (IRRF) reporting. *In*: *UNDP-Global Fund and Health Implementation Guidance Manual* [page web]. Genève (Suisse). [Cité le 19 septembre 2019.] https://undphealthimplementation.org/functional-areas/reporting/undp-corporate-reporting/integrated-results-and-resources-framework-irrf-reporting/

UNSDG: Groupe des Nations Unies pour le développement durable. n.d. Transforming our world. [Page web.] *In*: *Joint SDG Fund*. New York. [Cité le 19 septembre 2019.] https://undg.org/2030-agenda/joint-sdg-fund/

UNSDG: Groupe des Nations Unies pour le développement durable. 2019. United Nations Sustainable Development Cooperation Framework – Internal Guidance. New York: Groupe des Nations Unies pour le développement durable. (Également disponible à l'adresse: https://undg.org/document/united-nations-sustainable-development-cooperation-framework/.)

Appendices

Appendice 1. Résultats de l'enquête auprès des représentants de la FAO

Appendice 2. Résumé des conclusions des ateliers régionaux

Appendice 3. Évaluations des résultantes de l'Organisation: analyse approfondie

Appendice 4. Propositions de mesures immédiates

Appendice 5. Proposition de structure de comité de suivi et d'examen stratégiques

Appendice 6. Refonte des équipes chargées des programmes stratégiques et des unités techniques en équipes d'appui aux ODD axées sur des problématiques

Appendice 7. Stratégie complète d'appui aux ODD à intégrer au prochain cadre de résultats stratégiques

Appendice 8. Produits axés sur la connaissance et orientations de la FAO relatifs aux ODD et au Programme 2030

Appendice 9. ODD2: Un socle pour l'action de la FAO en faveur de plusieurs ODD

Appendice 10. Intervenir dans des pays qui ont commencé à se préparer aux ODD:

cas du Bangladesh

Appendice 11. Perspectives sur les regroupements de portefeuilles de programmes

Appendice 12. Incidences sur les ressources

Appendice 13. Fonctionnaires interrogés

Les appendices peuvent être téléchargés à l'adresse: http://www.fao.org/evaluation/fr/

Annexes

Annexe 1. Mandat

Les annexes peuvent être téléchargées à l'adresse: http://www.fao.org/evaluation/fr/