



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire
Rome, 15–18 novembre 2021

Distribution: générale

Point 6 de l'ordre du jour

Date: 5 octobre 2021

WFP/EB.2/2021/6-B

Original: anglais

Rapports d'évaluation

Pour examen

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<https://executiveboard.wfp.org/fr>).

Rapport succinct de l'évaluation conjointe de la collaboration entre les organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome

Conformément aux dispositions de la Politique du PAM en matière d'évaluation (2016–2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1) et dans le souci de respecter l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, la version originale du présent rapport a fait l'objet d'un travail d'édition limité et il est possible que certains termes ou certaines formulations ne soient pas tout à fait conformes à la terminologie ou aux pratiques éditoriales habituelles du Programme alimentaire mondial; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation du PAM.

Coordonnatrices responsables:

Mme A. Cook
Directrice de l'évaluation
Tél.: 066513-2030

Mme D. McWhinney
Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation
Tél.: 066513-3968

Table des matières

Remerciements	3
Résumé	4
I. Introduction.....	6
A. Caractéristiques de l'évaluation.....	6
B. Contexte.....	7
C. Objet de l'évaluation.....	7
II. Constatations issues de l'évaluation	8
A. Pertinence.....	8
B. Résultats.....	8
C. Facteurs influant sur la collaboration entre les OSR.....	10
D. La valeur ajoutée de la collaboration entre les OSR.....	12
III. Conclusions.....	12
IV. Recommandations	14
Liste des sigles utilisés dans le présent document	19

Remerciements

La présente évaluation a été préparée par une équipe d'évaluation indépendante du cabinet Mokoro Limited, sous la direction de Stephen Turner, chef de l'équipe d'évaluation. Cette équipe a travaillé sous la supervision d'un groupe de gestion de l'évaluation dirigé par des fonctionnaires principaux chargés de l'évaluation travaillant aux bureaux de l'évaluation des trois organismes ayant leur siège à Rome (Rachel Sauvinet Bedouin, Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation à la FAO, Chitra Deshpande, Responsable principale de l'évaluation au FIDA, et Deborah McWhinney, Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation au PAM), ainsi que d'un Comité de pilotage de l'évaluation composé des directeurs de l'évaluation (Masahiro Igarashi, Directeur du Bureau de l'évaluation de la FAO, Indran A. Naidoo, Directeur du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA et Andrea Cook, Directrice de l'évaluation au PAM). Ont contribué à cette évaluation d'autres membres de l'équipe de gestion de l'évaluation dont les noms suivent: Marta Bruno, Chargée de l'évaluation à la FAO; Federica Zelada, Chargée de l'évaluation au PAM; Carolina Turano, Analyste chargée de l'évaluation à la FAO, Jeanette Cooke, Analyste de recherche au FIDA et Serena Ingrati et Federica Raimondo, Assistantes d'évaluation au FIDA. L'équipe d'évaluation et le groupe de gestion de l'évaluation ont bénéficié de l'appui compétent de Valentina Di Marco, Coordinatrice de l'évaluation. Le rapport a été soumis aux procédures d'examen interne des bureaux de l'évaluation des trois organismes.

L'évaluation a tiré le plus grand bénéfice de l'appui et des observations perspicaces de la direction et du personnel de ces trois organismes, qui ont été dûment prises en considération lors de la rédaction du rapport final. L'équipe d'évaluation tient également à remercier les nombreuses personnes qu'elle a interrogées dans le monde entier, qu'elles appartiennent ou non à ces trois organismes, qui ont donné de leur temps précieux pour contribuer à cette évaluation.



Évaluation conjointe de la collaboration entre les organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome

Rapport succinct

Résumé

1. Les Bureaux de l'évaluation des organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome (OSR) ont conduit une évaluation de la collaboration entre les OSR depuis 2016. Cette évaluation porte sur l'utilité et les résultats de la collaboration sous toutes ses formes, les facteurs qui influent sur ces résultats et la valeur ajoutée de la collaboration entre les OSR.
2. La collaboration entre les OSR prend de nombreuses formes, depuis les actions de sensibilisation conjointes jusqu'aux projets communs, en passant par les activités portant sur les politiques publiques ou à caractère technique. Depuis 2018, la réforme du système des Nations Unies pour le développement et les réformes destinées à améliorer l'efficacité opérationnelle ont bouleversé les facteurs qui influent sur la collaboration entre les OSR au service du Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier au niveau des pays.
3. La collaboration entre les OSR présente un intérêt dans le cadre des orientations stratégiques du système des Nations Unies pour le développement. Dans la pratique, elle donne des résultats inégaux sur le plan du renforcement de la coordination. L'esprit de collaboration s'affirme de manière vigoureuse dans certains pays; les OSR collaborent avec pragmatisme et ont conscience de leur complémentarité dans de nombreux pays, où cette collaboration est jugée pertinente; et dans certains cas, le renforcement de la collaboration est au mieux limité. La problématique femmes-hommes et la nutrition sont deux exemples de domaines de collaboration entre les OSR dans lesquels on constate à tous les niveaux une amélioration du partage des connaissances, des enseignements de l'expérience et des bonnes pratiques. Les interventions en situation d'urgence sont propices à la collaboration entre les OSR dans le cadre des structures d'intervention des Nations Unies. En revanche, cette collaboration est plus difficile dans le cadre formalisé des projets de développement. Dans le contexte des activités de développement, les progrès des OSR en matière de réduction des chevauchements, de la concurrence et des doublons sont limités. La réalisation de leurs objectifs communs butte encore sur la méconnaissance des mandats respectifs de la FAO et du PAM. La collaboration entre les OSR visant à gagner en efficacité sur le plan administratif a jusqu'ici donné des résultats limités.
4. L'attitude des pouvoirs publics des pays envers la collaboration va du soutien marqué à l'indifférence, voire au désarroi lorsqu'ils ont le sentiment que les OSR sont en concurrence ou que leurs activités font double emploi. L'architecture et les modalités officielles de la collaboration entre les OSR ne permettent pas de renforcer la coordination de manière significative. L'appui que lui apportent les donateurs n'est pas aussi vigoureux ou cohérent dans la pratique que le discours qu'ils tiennent en sa faveur pourrait le laisser croire. L'éventail des sentiments exprimés par les responsables des OSR à l'égard de la collaboration va du soutien au scepticisme. Certains États membres recommandent

instamment un renforcement de la collaboration entre les OSR mais, dans l'ensemble, celle-ci ne fait pas partie des priorités essentielles des organes directeurs ou des équipes de direction de ces organismes.

5. Les données quantitatives sur la valeur ajoutée qu'apporte la collaboration entre les OSR sont limitées. Cette collaboration peut permettre d'améliorer l'efficacité et de faire des économies sur le plan administratif. Toutefois, la mise en place de relations constructives entre les structures et les cultures des OSR se heurte à de multiples difficultés d'ordre administratif. Il est possible de surmonter ces obstacles, en dehors du cadre structuré et formalisé d'un projet, en misant sur la capacité à travailler ensemble dont les spécialistes des aspects techniques font souvent preuve lorsqu'ils perçoivent un intérêt mutuel évident. Ce respect et cet appui mutuels entre spécialistes sont une réalité quotidienne (souvent dans le cadre plus large des structures du système des Nations Unies), mais dans les trois OSR, l'ambivalence à l'égard de la collaboration est très répandue.
6. L'équipe d'évaluation recommande aux OSR: de mettre à jour le protocole d'accord qu'ils ont signé afin de prendre en considération de façon réaliste le contexte, les contraintes et les possibilités entourant la collaboration entre les OSR; d'en restructurer la coordination; de s'investir activement dans les nouveaux mécanismes de programmation conjointe au niveau des pays; d'axer les activités de collaboration sur le plan administratif sur la poursuite de la mise en œuvre des priorités arrêtées par le système des Nations Unies en matière d'efficacité; et d'être attentifs aux coûts de transaction plus élevés que les projets communs sont susceptibles d'entraîner. Appelant une fois encore à faire preuve de réalisme, elle recommande que les États membres des organes directeurs des OSR reconsidèrent leur position à l'égard de la collaboration entre les OSR et débloquent des ressources appropriées.

Projet de décision *

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation conjointe de la collaboration entre les organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome" (WFP/EB.2/2021/6-B) et de la réponse concertée publiée sous la cote WFP/EB.2/2021/6-B/Add.1, et invite à prendre de nouvelles mesures pour donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

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

I. Introduction

A. Caractéristiques de l'évaluation

1. Les trois organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome (OSR) sont l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Depuis 2008, les appels à intensifier et optimiser la collaboration entre les OSR se sont multipliés, émanant principalement des États membres (par l'intermédiaire des organes directeurs ou adressés par les gouvernements).
2. Les OSR y ont répondu par un certain nombre de déclarations de stratégie à propos de la collaboration, avant de signer en 2018 un protocole d'accord à ce sujet¹. Jusqu'ici, aucune évaluation de la collaboration entre les OSR n'a permis de disposer d'éléments fiables concernant l'étendue des activités conjointes des OSR au service de leurs objectifs communs et la qualité des résultats obtenus, ou les facteurs qui expliquent ces résultats. La valeur ajoutée que la collaboration entre les OSR est susceptible d'apporter n'a pas non plus fait l'objet d'une évaluation systématique. Les Bureaux de l'évaluation des OSR ont donc conduit une évaluation conjointe de leur collaboration entre novembre 2016 et aujourd'hui; à cet effet, ils ont mandaté une équipe d'évaluation indépendante. Les données ont été recueillies entre octobre 2020 et mai 2021.
3. Les évaluateurs se sont attachés à répondre à quatre questions:
 - Dans quelle mesure la collaboration entre les OSR contribue-t-elle à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (ci-après, le Programme 2030)?
 - Quels sont jusqu'ici les résultats positifs, négatifs, intentionnels ou fortuits de la collaboration entre les OSR?
 - Quels sont les facteurs qui ont favorisé ou entravé l'efficacité de la collaboration entre les OSR?
 - Quelle valeur ajoutée la collaboration entre les OSR apporte-t-elle (par rapport aux activités menées et aux résultats obtenus séparément par chaque organisme) pour les différents aspects et aux différents niveaux?
4. L'évaluation couvre la collaboration entre les OSR aux niveaux national, régional et mondial (une attention particulière étant accordée au niveau national) et porte sur toutes les formes de collaboration (au sens d'activités conjointes) entre les OSR.
5. Le recueil des données s'est effectué à distance (en raison de la COVID-19) à l'aide de 12 études axées sur un pays, de huit études approfondies portant sur un thème précis, d'un examen détaillé de documents, et d'une enquête en ligne auprès d'administrateurs des OSR. Quelque 400 personnes ont exprimé leur point de vue à l'occasion d'entretiens ou de réunions.

¹ FAO, FIDA et PAM, 2018. Protocole d'accord entre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Rome: FAO, FIDA et PAM, juin 2018.

B. Contexte

6. Depuis 2018, la réforme du système des Nations Unies pour le développement a bouleversé les facteurs qui influent sur la collaboration entre les OSR. C'est au niveau des pays que les conséquences de cette évolution du contexte se font le plus sentir, à la faveur du renforcement de la fonction de Coordonnateur résident des Nations Unies. Le programme pluriannuel de chaque OSR doit désormais s'articuler clairement avec le plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (ci-après, plan-cadre de coopération), qui est établi à la suite d'une analyse commune de pays plus approfondie réalisée par des organismes des Nations Unies.
7. D'autres réformes de l'Organisation des Nations Unies, qui visent à améliorer l'efficacité opérationnelle, sont actuellement menées avec l'appui du Groupe des innovations institutionnelles. Il s'agit notamment de la stratégie relative aux activités d'appui, qui est axée sur les services communs mis en œuvre conjointement ou fournis par une entité des Nations Unies pour le compte d'autres entités des Nations Unies.
8. Les OSR (en particulier la FAO et le PAM, qui codirigent le module mondial de la sécurité alimentaire) jouent un rôle important dans l'action humanitaire du système des Nations Unies. Ils adhèrent à l'esprit de collaboration qui caractérise la Nouvelle façon de travailler², et ils s'emploient à étudier les perspectives et les approches inhérentes à l'articulation entre action humanitaire, développement et paix.

C. Objet de l'évaluation

9. Les OSR ont en commun la localisation de leur siège, leur engagement en faveur de la sécurité alimentaire et leur intérêt de plus en plus marqué pour les systèmes alimentaires durables. Mais en même temps, il s'agit d'institutions très différentes. La FAO est une institution spécialisée des Nations Unies qui cumule des fonctions normatives et des fonctions opérationnelles dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la nutrition, et dont l'éventail d'activités va de l'action humanitaire à l'aide au développement. Son financement associe les contributions statutaires de chaque État membre et des contributions volontaires qui constituent des ressources extrabudgétaires. Le FIDA est une institution financière internationale dont les ressources proviennent jusqu'ici des reconstitutions périodiques assurées par les États membres, et qui accorde aux gouvernements des pays en développement des financements, principalement sous forme de prêts, en faveur de la lutte contre la pauvreté et la faim dans les zones rurales. Le PAM fournit une assistance alimentaire d'urgence et prend appui sur cette assistance alimentaire pour favoriser le développement économique et social. Il est intégralement financé par des contributions volontaires.
10. L'objectif de la collaboration entre les OSR a toujours été d'accroître l'efficacité et l'efficacéité de la contribution de ces organismes à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Depuis 2016, cet objectif se traduit par la volonté que ces trois organismes apportent une contribution plus marquée au Programme 2030, et en particulier à la réalisation de l'objectif de développement durable (ODD) 2. Les OSR se sont engagés à collaborer afin de mener des opérations de terrain plus efficaces et plus efficaces, de consolider l'élaboration de politiques aux niveaux national et international, de renforcer l'efficacité de la participation aux instances internationales et de l'action de sensibilisation menée dans leur cadre et de mettre en place des structures et des outils reconnus à l'échelle mondiale, d'améliorer la

² Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), 2017. *New Way of Working*. New York: OCHA.

mobilisation des ressources et les résultats d'ensemble, et d'être mieux armés pour opérer dans des contextes pluridisciplinaires.

11. Les OSR collaborent aux niveaux national, régional et mondial. Quel que soit le niveau, cette collaboration peut prendre la forme de prestation de services institutionnels communs. Les catégories de collaboration entre les OSR, dont la définition varie, comprennent également les activités conjointes portant sur les politiques, les conseils stratégiques et thématiques; l'action de sensibilisation, la gestion des connaissances et le suivi, et la mise en œuvre de projets et de programmes. Cette dernière modalité – les opérations communes – suppose la mutualisation officielle des ressources et une harmonisation minutieuse des procédures, tandis que la collaboration dans des domaines tels que la sensibilisation, les politiques et les connaissances est moins lourde sur le plan administratif. La plupart des activités de collaboration que les évaluateurs ont recensées sont menées au niveau des pays; dans 42 pour cent des cas, au moins une institution qui ne fait pas partie des OSR y participe, le plus souvent le Fonds des Nations Unies pour l'enfance. Bien que la collaboration entre les OSR soit fréquente, elle ne représente qu'une petite part du portefeuille de chacun d'entre eux.

II. Constatations issues de l'évaluation

A. Pertinence

12. La collaboration entre les OSR est dans une large mesure pertinente au regard des accords qui encadrent l'orientation stratégique du système des Nations Unies pour le développement. Elle correspond tout à fait aux grandes orientations de la dernière phase de la réforme de l'Organisation des Nations Unies concernant le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement. C'est aux niveaux national et régional qu'elle présente le plus d'intérêt. Les priorités arrêtées par le Secrétaire général en matière d'efficacité rendent désormais la collaboration entre les OSR moins pertinente en ce qui concerne la prestation conjointe de services d'appui essentiels au niveau des pays.
13. La collaboration entre les OSR présente un intérêt au regard des objectifs et des buts stratégiques des trois entités. Les accords qui encadrent cette collaboration font état des atouts respectifs de chaque organisme, mais ne précisent pas suffisamment les différences fondamentales qui existent entre eux et les incidences de ces différences sur la collaboration.
14. À l'heure actuelle, ces différents accords n'assignent à cette collaboration aucun objectif global particulier. Ils se contentent de définir un cadre et des orientations stratégiques propres à faciliter et encourager la collaboration à tous les niveaux. Bien que cela soit parfois opportun, ce manque d'ambition entraîne des répercussions sur la capacité de la collaboration entre les OSR à apporter une contribution significative au Programme 2030.

B. Résultats

15. Au cours de la période considérée, les efforts entrepris par les OSR en matière de collaboration ont donné des résultats inégaux sur le plan du renforcement de la coordination.
 - Dans certains pays, l'esprit de collaboration s'affirme désormais de manière vigoureuse. Dans beaucoup d'autres, les OSR collaborent efficacement lorsque cela présente un avantage évident, tandis que dans d'autres cas, peu d'éléments permettent de conclure à une intensification de la collaboration, bien au contraire.

- La coordination est généralement plus facile lorsqu'elle porte sur des activités thématiques ou des actions de sensibilisation que dans le cadre formalisé de projets opérationnels, pour lesquels les coûts de transaction sont plus élevés et la mise sur pied d'activités conjointes prend parfois plus de temps.
 - L'architecture et les modalités officielles de la collaboration entre les OSR ne permettent pas de renforcer la coordination de manière significative.
 - On a pu constater certains progrès en ce qui concerne l'harmonisation des messages diffusés et les activités de communication communes.
 - Certes, des services d'appui communs sont souvent mis en place lorsqu'ils présentent des avantages évidents sur le plan pratique, mais la coordination ne s'est pas intensifiée dans ce domaine.
16. Les OSR ont peu progressé en matière de réduction des chevauchements, de la concurrence et des doublons. Dans certains projets, certains pays et certains domaines thématiques, les intervenants ont conscience que les OSR peuvent parvenir à se compléter et misent sur cette complémentarité; la nutrition est l'un des meilleurs exemples de réussite des efforts consentis (par les OSR et par d'autres entités des Nations Unies) pour mettre fin aux doublons. Toutefois, à tous les niveaux, la méconnaissance des mandats respectifs de la FAO et du PAM et la course aux financements à laquelle ils se livrent persistent, parfois en parallèle avec une collaboration technique satisfaisante autour de certains thèmes et pour certaines tâches.
17. Des mesures pratiques efficaces ont été prises pour réduire les chevauchements et les doublons grâce à la mise en place de certains services d'appui communs, mais les possibilités de le faire à grande échelle sont limitées.
18. La collaboration entre les OSR a permis d'améliorer le partage des connaissances, des enseignements de l'expérience et des bonnes pratiques à tous les niveaux. Compte tenu des mandats respectifs de ces trois organismes, l'intérêt porté aux connaissances et à l'expérience de chacun et leur partage font naturellement partie intégrante de leur état d'esprit. L'étendue, la qualité et l'utilité pratique de cette mutualisation varient, mais dans de nombreux domaines, l'interdépendance technique qui existe entre les OSR n'est pas négligeable. La mutualisation de la gestion des connaissances et de l'apprentissage est plus simple à organiser que les opérations conjointes, et la performance des OSR s'est améliorée à cet égard. Le respect et l'appui mutuels entre spécialistes sont monnaie courante dans les trois organismes, mais ce partage des connaissances, des enseignements et des bonnes pratiques se produit souvent dans le cadre de structures plus larges du système des Nations Unies.
19. En matière d'égalité des sexes et d'avancement des femmes, les résultats de la collaboration entre ces trois organismes sont à l'image de leur engagement, bien que la mesure dans laquelle ces engagements se traduisent concrètement sur le plan opérationnel soit variable. La collaboration entre les OSR sur la problématique femmes-hommes est pratique courante au niveau des sièges. La prise en considération des principes de protection au titre de la collaboration entre les OSR est satisfaisante, dans le cadre des structures plus larges de l'action humanitaire. L'adhésion aux impératifs de protection de l'environnement et de durabilité est manifeste, mais les éléments dont on dispose laissent planer le doute sur la façon dont elle est mise en pratique dans les activités de collaboration des OSR.

C. Facteurs influant sur la collaboration entre les OSR

20. Le contexte à l'échelle mondiale, régionale et nationale présente un large éventail de conditions favorables et d'obstacles à la collaboration entre les OSR.
- Les interventions d'urgence constituent manifestement un contexte propice à la collaboration entre les OSR dans le cadre plus large des structures d'intervention des Nations Unies.
 - Deux éléments nouveaux associent défis et perspectives.
 - La réforme de l'Organisation des Nations Unies et la mise en place des plans-cadres de coopération bouleversent l'environnement institutionnel de la collaboration entre les OSR, sans pour autant la rendre caduque.
 - L'accès de certains pays au statut de pays à revenu intermédiaire signifie que les OSR peuvent collaborer, dans le cadre de modes d'action différents, avec des gouvernements qui disposent de davantage de ressources, sans se cantonner au modèle d'aide conventionnel.
 - L'attitude des pouvoirs publics des pays envers la collaboration va du soutien marqué à l'indifférence, voire au désarroi lorsqu'ils ont le sentiment que les OSR sont en concurrence ou que leurs activités font double emploi.
 - L'appui qu'apportent les donateurs à la collaboration entre les OSR n'est pas aussi vigoureux ou cohérent dans la pratique que le discours qu'ils tiennent en sa faveur pourrait le laisser croire.
 - De même, l'éventail des sentiments exprimés par les responsables des OSR à l'égard de la collaboration va du soutien au scepticisme: ils en reconnaissent les nombreux avantages mais, dans certains cas, ils sont dubitatifs quant aux exigences et aux procédures imposées à l'échelle du système.
21. Les interactions entre les OSR et leurs États membres dans le cadre des mécanismes de gouvernance permettent de constater l'hétérogénéité des perceptions, des motivations et des priorités en ce qui concerne la collaboration entre les OSR. Les États membres appellent instamment à un renforcement de la collaboration, mais de nombreux membres du personnel des OSR considèrent que ces exhortations sont trop générales et ne tiennent pas suffisamment compte de la diversité des réalités opérationnelles. Du fait de ce manque de clarté et de consensus, en dépit de l'impression qui se dégage des réunions organisées et des rapports établis à intervalles réguliers, sur le plan de la stratégie et de la gouvernance, les fondements sur lesquels repose la collaboration entre les OSR manquent de solidité. Les explications concernant la stratégie et les procédures de collaboration entre les OSR et leur compréhension sont également fragmentaires. Dans l'ensemble, cette collaboration ne constitue pas une priorité essentielle aux yeux des organes directeurs ou des responsables des OSR, et les unités de coordination, dont les moyens sont insuffisants, ont souvent du mal à faire face à la complexité chronophage de leur tâche.
22. À l'heure actuelle, l'évolution des opérations du FIDA et du contexte dans lequel elles s'inscrivent bouleverse sa contribution aux objectifs communs des OSR, sans pour autant en diminuer l'importance.

23. Les différences sensibles qui existent entre les OSR ne font pas toujours obstacle à l'intérêt de la collaboration. À mesure que les moyens de communication s'améliorent et que l'importance de la proximité physique diminue, les facteurs de qualité de la collaboration que sont la structure et la répartition géographique de la représentation des OSR dans le monde perdent de leur importance.
24. Les interactions entre les cultures organisationnelles et les modèles opérationnels des trois organismes exercent une influence beaucoup plus sensible. Les différences ne sont pas négligeables, mais les OSR ont bel et bien des objectifs communs en matière de sécurité alimentaire. Il est possible de surmonter les multiples difficultés auxquelles se heurte la mise en place de relations constructives entre les structures et les cultures des OSR grâce à la capacité à travailler ensemble dont les spécialistes des domaines techniques font souvent preuve lorsqu'ils ont le sentiment qu'il existe un intérêt mutuel évident, et lorsque les personnes concernées sont sur la même longueur d'ondes.
25. La mise en place d'un système unique de suivi de la performance par rapport aux résultats prévus, qui serait un élément clé de l'élaboration d'une méthode de travail commune, fait dans une large mesure défaut. Il serait très difficile de mettre au point un dispositif de ce type.
26. Les modalités et les procédures d'administration et de programmation constituent un obstacle important à la collaboration entre les OSR. Plus une activité de collaboration doit être structurée et gérée de façon rigoureuse, plus les difficultés d'ordre administratif deviennent chronophages, coûteuses et parfois insolubles.
27. En règle générale, c'est dans le cadre des programmes ou des projets que les défis à surmonter sont les plus importants, lorsque les crédits sont budgétisés pour une période d'exécution précise et qu'une équipe est employée pour exécuter les activités relevant des projets en question et obtenir des résultats dans ce laps de temps. Les dispositifs détaillés et complexes qui doivent être mis en place pour concilier les systèmes et les procédures des OSR prennent du temps et exigent des moyens, souvent au prix de l'efficacité (même si certains projets communs donnent indéniablement des résultats satisfaisants).
28. Certes, les trois organismes collaborent dans une certaine mesure sur le plan administratif, et l'Équipe chargée des achats communs enregistre quelques succès, mais les coûts de transaction qui accompagnent la mise en place d'interfaces efficaces entre les systèmes administratifs sont généralement élevés.
29. Les ressources fournies à l'appui de la collaboration entre les OSR sont insuffisantes.
 - Globalement, les financements que les donateurs consacrent à la collaboration entre les OSR ne sont pas à la hauteur des appels qu'ils lancent en faveur de son renforcement. Au niveau des sièges, le manque de ressources pèse sur les capacités de coordination.
 - Au niveau des pays, les services chargés de la collaboration entre les OSR signalent que les crédits que leur siège affecte à la planification ou la coordination des actions concertées sont insuffisants, et ils font observer que dans certains cas, les services des donateurs préfèrent continuer à travailler séparément avec chaque OSR. Mais il arrive parfois que les bureaux de pays des OSR rivalisent entre eux pour solliciter des financements auprès d'un même donateur.
 - Le portefeuille de prêts du FIDA est doté de ressources abondantes, mais les crédits que le Fonds contrôle directement au niveau des pays sont limités.

30. Le contexte de financement de la collaboration entre les OSR évolue à mesure que les pays accèdent au statut de pays à revenu intermédiaire et que le profil et le modèle d'activité du FIDA se modifient.

D. La valeur ajoutée de la collaboration entre les OSR

31. L'utilisation des connaissances obtenues à la faveur de la collaboration entre les OSR s'est traduite, dans certains cas (par exemple, pour certains aspects des travaux du Comité de la sécurité alimentaire mondiale), par une meilleure efficacité des actions concertées. Mais il reste encore des défis à relever pour la développer, surtout au niveau des pays, car c'est là qu'elle peut faire le plus de différence.
32. Il est possible que la collaboration entre les OSR contribue à l'efficacité et qu'elle apporte une valeur ajoutée par rapport à des interventions menées séparément, mais on dispose de peu d'éléments quantitatifs pour étayer une telle affirmation.
33. La collaboration entre les OSR peut entraîner des économies sur le plan des services d'appui, et il arrive que certains donateurs accordent des financements supplémentaires en sa faveur, mais dans l'ensemble, la collaboration peut engendrer des coûts importants. Les attentes en matière de réduction des coûts sont fortes mais les OSR constatent souvent que, en pratique, les activités conjointes nécessitent des efforts supplémentaires. Les données sur lesquelles fonder une analyse coûts-avantages étant limitées, les estimations de la valeur ajoutée de la collaboration entre les OSR sont souvent subjectives.

III. Conclusions

34. La collaboration entre les OSR est une réalité quotidienne, ce qui témoigne des atouts et de l'engagement que ces institutions sans nul doute différentes ont en commun. Les membres du personnel des OSR s'appuient régulièrement sur les avantages de la collaboration lorsque cela leur semble judicieux. Bien que la concurrence pour les ressources se poursuive dans certains contextes, les mérites de la complémentarité sont généralement reconnus. L'approche pragmatique communément adoptée fait également une place à la collaboration avec d'autres entités des Nations Unies.
35. Bien que la collaboration entre les OSR soit une réalité quotidienne, cette notion suscite une ambivalence généralisée. L'ardeur des engagements officiels à l'égard de la collaboration masque un enchevêtrement de doutes et de réticences et divers amalgames de raisons d'encourager la collaboration entre les OSR ou de sembler croire à l'image de cette collaboration qui est officiellement convenue entre les organismes et leurs organes directeurs. Les donateurs n'accordent pas tous à la collaboration entre les OSR des financements qui soient à la hauteur de leurs incitations à la mettre en œuvre.
36. Les procédures et les dispositifs officiellement mis en place pour favoriser et coordonner la collaboration entre les OSR et en rendre compte apportent une valeur ajoutée limitée; il est rare qu'ils soient appliqués utilement dans la durée et ils sont plus souvent sources de frustration que de motivation aux yeux du personnel. Les OSR ne considèrent pas que ces dispositifs conjoints de gestion et de communication d'informations constituent le meilleur moyen d'inciter à la collaboration ou d'atteindre plus efficacement leurs objectifs communs. La façon dont ils planifient leur collaboration ne permet pas aux bureaux de pays de disposer d'orientations suffisamment claires. Au fond, compte tenu du peu d'enthousiasme avec lequel ces dispositions officielles sont mises en œuvre, il y a peu de chances que leur contribution à l'ODD 2 s'améliore. Il serait plus constructif de prendre en considération et de soutenir avec souplesse les nombreuses façons pragmatiques de collaborer auxquelles

les OSR recourent chaque fois qu'ils y voient un moyen réaliste et efficace de le faire.

37. Il existe parfois de meilleures solutions pour permettre aux OSR d'atteindre leurs objectifs communs que de se concentrer sur la collaboration entre eux. La situation décrite plus haut découle d'une conception confuse et erronée de ce que la collaboration entre les OSR peut et ne peut pas apporter – et, surtout, de l'illusion selon laquelle cette collaboration est toujours une solution appropriée. En fait, toute perspective de collaboration doit être évaluée à l'aune de sa faisabilité, de son efficacité probable et des coûts de transaction qu'elle entraînera. Dans de nombreux cas, le résultat de cette évaluation est défavorable. D'autres formules, comme des activités séparées mais complémentaires, ou encore la collaboration avec d'autres partenaires, peuvent s'avérer plus avantageuses. Le réalisme et le pragmatisme sont les clés d'une collaboration entre les OSR productive et efficace.
38. La méconnaissance des mandats respectifs de la FAO et du PAM persiste à compromettre la collaboration et la réalisation des objectifs communs des OSR. À tous les niveaux, de nombreuses parties prenantes continuent de considérer le PAM comme un organisme à vocation essentiellement humanitaire. La confusion, et parfois le ressentiment, restent courants parmi les gouvernements hôtes et le personnel des OSR à propos de la dérive supposée du mandat du PAM vers les activités de développement. Ces incertitudes continuent d'assombrir les perspectives de collaboration efficace et efficiente entre les OSR au niveau des pays, et parfois au sein des organes directeurs.
39. Certains types de collaboration entraînent généralement une inflation des coûts de transaction. À tous les niveaux, il peut être plus facile pour les OSR de collaborer efficacement dans le cadre d'activités "d'amont" et d'activités à caractère technique que dans le cadre formalisé d'un projet.
40. Le contexte dans lequel les OSR opèrent est en pleine évolution, de même que leur façon de travailler. La collaboration entre les OSR n'est qu'une des solutions qui s'offrent à eux pour contribuer à la réalisation de leurs objectifs communs. Aucun de ces changements ne saurait faire passer au second plan la nécessité que le FIDA agisse aux côtés des autres OSR au niveau des pays. Ces changements sont susceptibles de renforcer son rôle dans la collaboration. Les gouvernements des pays à revenu intermédiaire restent très attachés à la présence du FIDA en tant qu'acteur de premier plan disposant d'un savoir-faire incontesté en matière de financement du développement, en lien avec les compétences techniques de la FAO et du PAM.
41. La réforme en cours au sein de l'Organisation des Nations Unies entraîne une réorganisation des modalités de collaboration entre les OSR aux niveaux national et régional, mais elle n'affaiblit pas l'intérêt de cette collaboration. Les OSR peuvent favoriser la réalisation de l'ODD 2 en participant ensemble de manière volontariste aux analyses communes de pays et à d'autres activités préparatoires à l'élaboration des plans-cadre de coopération et en unissant leurs efforts (aux côtés des autres membres de l'équipe de pays des Nations Unies) pour parvenir à mettre en œuvre efficacement les priorités de ces plans-cadres qui vont dans le sens de leurs objectifs communs. En revanche, du fait des autres réformes de l'Organisation des Nations Unies visant à améliorer l'efficacité opérationnelle, l'action entreprise par les OSR en ce qui concerne les services d'appui communs perd une grande part de son intérêt, en particulier au niveau des pays.

42. Le potentiel de la collaboration entre les OSR n'est pas négligeable, mais les arguments qui plaident en sa faveur ne sont pas formulés de façon suffisamment réaliste. À l'heure actuelle, les efforts déployés pour promouvoir cette collaboration ne sont pas pleinement fondés sur une perception exacte des conditions les plus propices à son efficacité. Les déclarations officielles par lesquelles les institutions s'engagent à collaborer témoignent de ces difficultés. Mais les OSR disposent de perspectives réelles d'agir ensemble pour faire avancer le monde sur la voie de la réalisation de l'ODD 2, pourvu que l'on donne à leur personnel, animé par une volonté sincère de travailler ensemble lorsque les circonstances s'y prêtent, la possibilité de faire avancer la collaboration dans des directions fructueuses.

IV. Recommandations

43. Le degré de priorité des recommandations 1 à 5 est identique et la responsabilité de leur application incombe à parts égales aux trois OSR.
44. Les points (introduits par une puce) qui figurent à la suite d'une recommandation en détaillent les principaux éléments. Les alinéas introduits par les lettres a), b), etc. attirent l'attention sur les aspects à prendre en considération dans la mise en œuvre de la recommandation.

Recommandation	Délai d'application, responsabilité
Recommandations adressées aux organismes ayant leur siège à Rome	
<p>Recommandation 1. Mettre à jour le protocole d'accord entre les OSR. Certes, le protocole d'accord quinquennal en vigueur a été signé il y a trois ans seulement, mais les changements importants survenus dans l'intervalle rendent sa mise à jour indispensable. Il faudrait que le nouveau protocole d'accord tienne compte des points suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les stratégies arrêtées par la FAO dans son Cadre stratégique 2022-2031 et son Plan à moyen terme 2022-2025, par le FIDA dans le Cadre de gestion des résultats pour la Douzième reconstitution des ressources du FIDA, qui couvre la période 2022-2024; et par le PAM dans son Plan stratégique pour 2022-2026. • À la faveur de la mise à jour de ce protocole d'accord, de manière à préparer l'avenir, il faudrait que les OSR remanient de fond en comble leur stratégie de collaboration – en fonction des réflexions que la présente évaluation est susceptible de stimuler – et ne se contentent pas de réagir aux appels à intensifier la collaboration. • Il conviendrait de mettre l'accent sur les avantages potentiels que recèle la collaboration entre les OSR, en s'appuyant notamment sur la solidité des résultats obtenus dans divers domaines de collaboration thématique, et sur la promotion conjointe de la démarche fondée sur les systèmes alimentaires – particulièrement dans le cadre des suites à donner au Sommet sur les systèmes alimentaires. Il faudrait également souligner dans ce protocole d'accord que la collaboration entre les OSR n'est pas un principe universellement applicable: la collaboration ne doit être recherchée que lorsque cela présente une utilité pratique évidente, et elle peut souvent comprendre une action concertée avec d'autres entités des Nations Unies. Bien que la référence à Rome puisse être conservée parce qu'elle est familière, il convient de mettre en avant l'adhésion partagée des trois organismes à des objectifs communs en matière de sécurité alimentaire. 	<p>Délai d'application: Octobre 2022</p> <p>(Le projet de mise à jour du protocole d'accord devra être prêt à temps pour la réunion informelle des organes directeurs des OSR)</p> <p>Responsables: FAO - Directrice générale adjointe chargée de l'axe Partenariats et diffusion FIDA - Vice-Présidente adjointe chargée du Département des relations extérieures et de la gouvernance PAM - Sous-Directrice exécutive chargée du Département des partenariats et de l'action de sensibilisation</p> <p>Avec l'appui du Groupe consultatif de haut niveau.</p>

Recommandation	Délai d'application, responsabilité
<ul style="list-style-type: none"> • Une déclaration révisée sur "l'engagement mutuel" devrait être établie pour expliquer en quoi la collaboration entre les OSR complète la réforme du système des Nations Unies pour le développement, qui détermine l'architecture de cette collaboration, en mentionnant plus particulièrement les plans-cadres de coopération au niveau des pays mis en œuvre sous la conduite du Coordonnateur résident des Nations Unies. • Il faudrait tenir compte des réformes de l'Organisation des Nations Unies menées à l'échelle régionale en s'appuyant sur les plateformes régionales de collaboration et de leurs incidences sur la collaboration régionale entre les OSR, en faisant valoir l'intérêt de la contribution que les OSR sont susceptibles d'apporter aux nouveaux centres régionaux de gestion des connaissances. • Compte tenu des volets administratifs de la réforme de l'Organisation des Nations Unies, il faudrait supprimer dans le protocole d'accord actualisé les engagements à collaborer en matière de services d'appui communs, car ces services relèvent désormais de la stratégie relative aux activités d'appui et d'autres initiatives du Groupe chargé des innovations institutionnelles au niveau des pays. Il conviendrait de confirmer dans ce protocole d'accord que ces engagements sont dans une large mesure repris dans le cadre des améliorations apportées aux activités d'appui à l'échelle du système – que les OSR devraient s'engager à soutenir. • Tout en mettant l'accent sur les engagements des OSR à tous les niveaux de la démarche associant l'action humanitaire, le développement et la paix, le protocole d'accord mis à jour devrait stipuler clairement l'engagement et les missions de la FAO en ce qui concerne les interventions humanitaires, ainsi que l'engagement et les missions du PAM dans le domaine du développement durable. Il faudrait qu'aux termes de ce protocole, les trois OSR s'engagent à travailler à tous les niveaux pour clarifier et expliciter les articulations entre leurs mandats, à éviter d'entrer en désaccord à propos de leurs missions respectives ou de rivaliser entre eux pour obtenir des financements, et à transformer la concurrence en collaboration. 	

Recommandation	Délai d'application, responsabilité
<p>Recommandation 2. Restructurer et renforcer l'architecture de coordination de la collaboration entre les OSR dans le cadre de la réforme du système des Nations Unies pour le développement afin de faire en sorte qu'à tous les niveaux, dans le cadre de la coordination et de l'évaluation de la collaboration entre les OSR, des initiatives plus volontaristes soient prises pour élaborer et diffuser les enseignements de l'expérience et les connaissances concernant la façon d'optimiser la collaboration entre les OSR et au-delà, les coûts et les avantages de la collaboration entre les OSR, et les données d'expérience technique qu'il peut être utile de partager.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Les OSR devraient conserver et renforcer les capacités de coordination de la collaboration entre les OSR dont ils disposent à leurs sièges respectifs, avec l'appui financier des États membres. À l'avenir, la fonction de coordination devrait s'employer à optimiser la participation et la contribution des OSR à la réforme du système des Nations Unies pour le développement. b) Dans tous les pays où il dispose de capacités suffisantes, chaque OSR devrait nommer un référent principalement chargé d'encourager et de faciliter la participation des OSR au plan-cadre de coopération. c) Les bureaux et les centres régionaux des OSR devraient jouer un rôle plus important, sous forme de renforcement des capacités, pour aider les bureaux de pays à s'investir dans les nouveaux modes de collaboration qui s'inscrivent dans les plans-cadres de coopération. d) Les OSR devraient renoncer au plan d'action mondial en matière de collaboration. En revanche, ils devraient assurer conjointement le suivi de leur contribution à l'ensemble des efforts déployés par les organismes des Nations Unies pour réaliser l'ODD 2 dans le cadre du système des Nations Unies pour le développement, et en rendre compte sur le site Web UN INFO. e) Les OSR devraient suivre la mise au point et l'exécution de chacune de leurs trois stratégies de pays communes pilotes, évaluer leur intérêt dans le contexte du plan-cadre de coopération, et examiner explicitement la question de l'utilité de l'élaboration d'autres stratégies de ce type. 	<p>Délai d'application:</p> <p>a) à d): juin 2022</p> <p>e): juin 2023</p> <p>Responsables:</p> <p>FAO - Directrice générale adjointe chargée de l'axe Partenariats et diffusion</p> <p>FIDA - Vice-Présidente adjointe chargée du Département des relations extérieures et de la gouvernance</p> <p>PAM - Sous-Directrice exécutive chargée du Département des partenariats et de l'action de sensibilisation</p> <p>Avec l'appui du Groupe consultatif de haut niveau.</p>

Recommandation	Délai d'application, responsabilité
<p>Recommandation 3. S'investir davantage dans les nouveaux mécanismes de programmation conjointe au niveau des pays et faire en sorte que les OSR y participent de manière constructive et dans un esprit de collaboration.</p> <p>a) Les OSR devraient élaborer à l'intention de leurs bureaux de pays des directives cohérentes concernant les points suivants:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. se préparer ensemble à participer à la planification des plans-cadres de coopération; ii. contribuer ensemble aux analyses communes de pays et à l'élaboration des plans-cadres de coopération; iii. harmoniser leurs plans de pays pluriannuels respectifs, entre eux et avec le plan-cadre de coopération; iv. participer ensemble à la mise en œuvre du plan-cadre de coopération sous la conduite du Coordonnateur résident des Nations Unies. <p>b) S'il y a lieu et dans la mesure du possible, les OSR devraient harmoniser leurs actions de mobilisation de ressources avec les initiatives prises par le Coordonnateur résident pour lever des fonds en faveur du plan-cadre de coopération.</p> <p>c) En particulier dans les pays où ils n'ont pas tous un bureau, les OSR devraient se montrer plus volontaristes, tant sur le plan du soutien qu'ils apportent au Coordonnateur résident - afin de renforcer la collaboration au sein de l'équipe de pays des Nations Unies - que sur le plan de la collaboration entre OSR - de manière à favoriser une action efficace en vue de renforcer les systèmes alimentaires et de réaliser l'ODD 2.</p> <p>d) S'il y a lieu et dans la mesure du possible, les OSR devraient mener des activités communes de sensibilisation stratégique auprès des gouvernements sur les questions liées à l'ODD 2, aux côtés du Coordonnateur résident et des autres membres de l'équipe de pays des Nations Unies.</p> <p>e) Les OSR devraient encourager davantage de hauts fonctionnaires à se porter candidats aux fonctions de Coordonnateur résident.</p>	<p>Délai d'application: Décembre 2022</p> <p>Responsables: FAO - Directrice générale adjointe chargée de l'axe Partenariats et diffusion; Directrice du Bureau de la stratégie, du programme et du budget FIDA - Vice-Président adjoint chargé du Département de la gestion des programmes PAM - Sous-Directrice exécutive chargée du Département de l'élaboration des programmes et des politiques Avec l'appui du Groupe consultatif de haut niveau.</p>
<p>Recommandation 4. Axer les activités de collaboration sur le plan administratif sur la poursuite de la mise en œuvre des priorités arrêtées par le système des Nations Unies en matière d'efficacité.</p> <p>a) En ce qui concerne l'administration, hormis pour les domaines limités de collaboration entre leurs trois sièges à Rome qui présentent manifestement un intérêt pratique et se traduisent par une réduction des coûts pour chacun d'entre eux, les OSR devraient inscrire leur collaboration dans le cadre des priorités d'ensemble arrêtées par le système des Nations Unies en matière d'efficacité; ils devraient en particulier s'investir ensemble de manière volontariste, aux niveaux mondial, régional et national, dans les axes de travail du Groupe chargé des innovations institutionnelles.</p>	<p>Délai d'application: Décembre 2022</p> <p>Responsables: FAO - Directeur général adjoint chargé de l'axe Appui logistique et opérationnel à l'échelle de l'Organisation FIDA - Vice-Président adjoint chargé du Département des services institutionnels PAM - Sous-Directeur exécutif chargé du Département de la gestion des ressources</p>

Recommandation	Délai d'application, responsabilité
<p>Recommandation 5. Lorsqu'il est envisagé d'élaborer des projets et programmes communs, évaluer les coûts et les avantages de la collaboration proposée et aller de l'avant uniquement si les avantages l'emportent sur les coûts.</p> <p>a) Concernant l'évaluation des avantages et des coûts des projets et programmes communs proposés, les OSR devraient élaborer ensemble des directives simples permettant de prendre en considération aussi bien les coûts de transaction souvent plus élevés et les risques d'atteinte à la réputation qui caractérisent ce type de collaboration que les avantages d'une action conjointe des OSR.</p> <p>b) Les OSR devraient simplifier les dispositifs administratifs interinstitutions et leur tarification, ainsi que les procédures de délégation de pouvoirs au niveau des pays, lorsque c'est à la fois réalisable et opportun, afin de réduire une partie des coûts de transaction qu'entraînent les projets et programmes communs.</p>	<p>Délai d'application: Décembre 2022</p> <p>Responsables: FAO - Directrice générale adjointe chargée de l'axe Partenariats et diffusion FIDA - Vice-Président adjoint chargé du Département de la gestion des programmes PAM - Sous-Directrice exécutive chargée du Département de l'élaboration des programmes et des politiques Avec l'appui du Groupe consultatif de haut niveau.</p>
Recommandation adressée aux États membres des organes directeurs des OSR	
<p>Recommandation 6. Les États membres des organes directeurs des OSR devraient réévaluer leur position en matière de collaboration entre les OSR et débloquer des ressources suffisantes en sa faveur.</p> <p>Par l'intermédiaire de leurs différentes structures de représentation au sein des instances de gouvernance des OSR, les États membres devraient confirmer à ces derniers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • qu'ils conviennent que la collaboration entre les OSR est un objectif important dans certaines circonstances, mais qu'elle n'a pas à être systématique; • qu'ils conviennent que la collaboration entre les OSR devrait s'inscrire dans le cadre du dispositif de coordination des Nations Unies au niveau des pays, qui a été réformé; • qu'ils conviennent que, dans le cadre de leur collaboration concernant les services d'appui communs, les OSR devraient faire une large place à la mise en œuvre volontariste de l'ensemble des priorités arrêtées par le système des Nations Unies en matière d'efficacité, plutôt qu'à des initiatives visant à harmoniser les procédures administratives et à favoriser l'efficacité axées uniquement sur les OSR; • qu'ils entendent donner la priorité au financement de l'action concertée des OSR sur la base des principes énoncés ci-dessus, dont fera état le protocole d'accord mis à jour qu'il leur appartiendra de valider. 	<p>Délai d'application: Fin 2021, en réponse au présent rapport.</p> <p>Responsables: États membres</p>

Liste des sigles utilisés dans le présent document

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
ODD	objectif de développement durable
OSR	organismes ayant leur siège à Rome
PAM	Programme alimentaire mondial