

Mai 2013

F



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

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

COMITÉ FINANCIER

Cent quarante-neuvième session

Rome, 27–28 mai 2013

**Rapport du Commissaire aux comptes sur la
collaboration avec les partenaires coopérants**

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

Mme Alka Rehani Bhardwaj

Directrice du Bureau du Commissaire aux comptes

Programme alimentaire mondial

Tél: +3906 6513 3071

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

RÉSUMÉ

- Ce rapport présente les résultats de l'audit de la collaboration entre le Programme alimentaire mondial (PAM) et ses partenaires coopérants, réalisé par le Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde. Près de 80 pour cent des programmes d'assistance alimentaire mis en œuvre par le PAM sont exécutés avec l'aide d'organisations non gouvernementales (ONG) et de partenaires gouvernementaux. Le succès potentiel du PAM s'agissant de réaliser ses Objectifs stratégiques dépend donc dans une très large mesure de la façon dont il gère ces partenariats. L'audit effectué visait à évaluer la performance du PAM en la matière; il a porté sur le Siège du PAM à Rome, 20 bureaux de pays et trois bureaux régionaux, et couvert la période allant de 2010 à 2012. Le rapport contient dix recommandations, qui ont trait aux points ci-après:
- **Rôle du Siège du PAM** — Il n'existe pas de centre de responsabilité unique au Siège pour gérer les informations relatives à l'ensemble des partenaires (gouvernements, ONG, Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et organismes des Nations Unies), ce qui nuit à l'efficacité de la gestion. Les rapports établis au Siège sur les partenaires coopérants sont incomplets; ainsi, ceux qui concernent les ONG ne contiennent pas certaines informations, pourtant capitales, sur la performance de celles-ci et les paiements effectués. Aucun rapport sur les partenaires gouvernementaux n'est établi. Un mécanisme consultatif est en place pour organiser des concertations avec les ONG et en assurer le suivi, mais il ne concerne pas les partenaires gouvernementaux. Le PAM a conclu des mémorandums d'accord globaux avec 14 ONG avant 2006, mais aucun document ne permet d'établir quels critères de sélection avaient pu être suivis; en outre, contrairement à ce qui avait été requis, aucun de ces mémorandums d'accord n'a été réexaminé.
- **Rôle des bureaux de pays et des bureaux régionaux** — Des lacunes ont été observées au niveau du recensement et de la sélection des partenaires coopérants, comme l'absence d'une base de données détaillée régulièrement mise à jour; en outre, beaucoup de bureaux de pays sont dépourvus de modes opératoires normalisés pour la sélection de ces partenaires. Bien qu'un vaste dispositif soit en place pour surveiller l'élaboration des budgets des partenaires coopérants, il n'est pas strictement appliqué. Aucune directive n'a été établie pour ce qui est de l'élaboration des budgets des partenaires gouvernementaux. Il est fréquent que les procédures institutionnelles de gestion des accords de partenariat sur le terrain ne soient pas respectées, et le suivi et l'évaluation des partenaires coopérants effectués dans les bureaux de pays présentent des lacunes; des mesures doivent être prises pour remédier à ces problèmes.
- Les bureaux régionaux ne semblent pas beaucoup contrôler la façon dont les bureaux de pays gèrent les partenaires coopérants. Aucune mission d'évaluation dans ce sens n'a été réalisée.

INDICATIONS QUE LE COMITÉ FINANCIER EST INVITÉ À DONNER

- Le Comité financier de la FAO est invité à examiner le document intitulé "Rapport du Commissaire aux comptes sur la collaboration avec les partenaires coopérants" et à formuler des observations, qui seront soumises à l'examen du Conseil d'administration du PAM.

Projet d'avis

- **Conformément à l'article XIV du Statut du PAM, le Comité financier de la FAO a examiné le document intitulé "Rapport du Commissaire aux comptes sur la collaboration avec les partenaires coopérants" et a formulé des observations à l'intention du Conseil d'administration du PAM dans le rapport de sa 149^{ème} session.**

برنامج
الغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 3–6 juin 2013

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2013/6-F/1*
13 mai 2013
ORIGINAL: ANGLAIS

* Réimprimé pour raisons techniques

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LA COLLABORATION AVEC LES PARTENAIRES COOPÉRANTS

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter la coordonnatrice mentionnée ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice du Bureau
du Commissaire aux comptes: Mme Alka R. Bhardwaj tél.: 066513-3071

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645/2558).

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde assure les services d'audit externe au Programme alimentaire mondial (PAM).

Sa mission consiste à fournir une assurance indépendante au Conseil d'administration du PAM et à apporter une valeur ajoutée à la direction du Programme en formulant des recommandations constructives.

Pour plus de détails, veuillez contacter:

Mme Alka Rehani Bhardwaj

Directrice du Bureau du Commissaire aux comptes

Programme alimentaire mondial

Via Cesare Giulio Viola, 68/70

00148 Rome,

Italie

Tél.: 0039-06-65133071

Courriel: alka.bhardwaj@wfp.org

***Rapport du Commissaire aux comptes
sur la collaboration avec les partenaires coopérants***



सत्यमेव जयते

**CONTRÔLEUR ET VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DES COMPTES DE L'INDE**

Résumé

On trouvera dans le présent rapport les résultats de l'audit de la collaboration entre le Programme alimentaire mondial (PAM) et ses partenaires coopérants, réalisé par le Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde.

Près de 80 pour cent des programmes d'assistance alimentaire mis en œuvre par le PAM sont exécutés avec l'aide d'organisations non gouvernementales (ONG) et de partenaires gouvernementaux. Le succès potentiel du PAM s'agissant de réaliser ses Objectifs stratégiques dépend donc dans une très large mesure de la façon dont il gère ces partenariats. Notre audit visait à évaluer la performance du PAM en la matière; il a porté sur le Siège du PAM à Rome, 20 bureaux de pays et trois bureaux régionaux, et couvert la période allant de janvier 2010 à août 2012.

Rôle du Siège du PAM

La principale responsabilité du Siège du PAM étant de garantir la cohérence de l'évaluation, de l'élaboration et de la mise en œuvre des activités, la situation actuelle – à savoir l'absence au Siège d'un centre de responsabilité unique pour gérer les informations relatives à l'ensemble des partenaires (gouvernements, ONG, Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et organismes des Nations Unies) – nuit à l'efficacité de la gestion. Les rapports existants, comme le Rapport de synthèse sur les partenariats avec les ONG, ne renseignent pas sur le profil des partenaires, l'historique, l'aide alimentaire distribuée, les paiements effectués, etc., concernant les ONG regroupées par projet et par bureau de pays. Aucun rapport sur les partenaires gouvernementaux n'était en cours d'élaboration. Le PAM n'est donc pas en mesure de tirer immédiatement profit des informations déjà disponibles pour planifier de futures opérations et évaluer la rentabilité des activités menées. Un mécanisme consultatif est en place pour organiser des échanges avec les ONG et en assurer le suivi, mais il ne concerne pas les partenaires gouvernementaux.

Des mémorandums d'accord globaux avaient été signés entre le PAM et 14 ONG avant 2006. Du fait du changement d'orientation stratégique du PAM, à savoir la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, inscrit dans le Plan stratégique pour 2008–2013, il est possible que ces mémorandums soient moins pertinents qu'ils ne l'étaient à l'origine. Au moment de choisir ces 14 ONG, le PAM n'avait adopté aucun critère de sélection et, contrairement à ce qui avait été requis, aucun de ces 14 mémorandums d'accord n'a été réexaminé.

Rôle des bureaux de pays et des bureaux régionaux

Compte tenu du fait que le PAM mène ses interventions sur fond de situations d'urgence, l'efficacité de la mise en œuvre d'un projet repose essentiellement sur le bon recensement, dans les plus brefs délais, des partenaires coopérants. Il est donc très important de créer et tenir à jour une base de données ou un registre. Certains bureaux de pays ne disposent pas d'une base de données répertoriant les partenaires coopérants potentiels, et celles qui sont en place ne sont pas exhaustives. L'audit n'a pas permis d'établir si les bureaux de pays effectuaient régulièrement une mise à jour.

Il n'existe pas au PAM de modes opératoires normalisés harmonisés pour la sélection des partenaires coopérants. Là où des règles générales ont été établies, aucun mécanisme ne permet de garantir que les bureaux de pays s'y conforment.

Bien qu'un vaste dispositif soit en place pour surveiller l'élaboration des budgets des partenaires coopérants, il n'est pas strictement appliqué. Aucune directive n'a été établie pour ce qui est de l'élaboration des budgets des partenaires gouvernementaux.

Au niveau des bureaux de pays, les programmes sont exécutés selon les termes d'accords de partenariat sur le terrain conclus avec des ONG. Il était fréquent que les procédures institutionnelles de gestion de ce type d'accords ne soient pas respectées, ce qui dénotait un manque d'efficacité et mettait en péril la transparence et la réalisation des activités au moindre coût.

Bien que le Siège ait conçu une "boîte à outils" pour le suivi et l'évaluation des projets, certains bureaux de pays n'avaient pas mis en place de modes opératoires normalisés pour le suivi et l'évaluation des partenaires coopérants. Ces derniers ne faisaient en outre pas régulièrement l'objet d'un examen; il existait donc des lacunes au niveau du suivi de leurs activités, ce qui empêchait que des mesures d'atténuation puissent être adoptées en temps utile.

À l'heure actuelle, les bureaux régionaux ne contrôlent pas beaucoup la façon dont les bureaux de pays gèrent les partenaires coopérants. Aucune mission d'évaluation dans ce sens n'était réalisée. Le Plan de gestion pour 2013-2015, qui prévoit une nouvelle structure organisationnelle pour le PAM, ne comporte pas non plus de dispositions concernant le rôle et la responsabilité incombant précisément aux bureaux régionaux s'agissant de la gestion des partenaires coopérants par les bureaux de pays.

Résumé des recommandations

Recommandation 1

Le Siège du PAM doit se doter d'un seul centre de responsabilité en matière de gestion de l'information relative à tous ses partenaires (gouvernements, ONG, Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et organismes des Nations Unies), ce qui permettrait de garantir que toutes les informations et données les concernant seraient aisément disponibles et accessibles chaque fois que le Conseil d'administration et la direction en auraient besoin.

Recommandation 2

Étant donné qu'un système en ligne était déjà en place pour recueillir des informations sur les partenariats avec les ONG auprès des bureaux de pays, le Siège du PAM doit examiner ses besoins en matière de communication de l'information et sa structure d'information de la direction afin de s'assurer que des données exhaustives sont collectées sur tous les partenaires et éclairent utilement la prise de décisions par la direction à différents niveaux.

Recommandation 3

Nous recommandons au PAM de continuer à vérifier de près la conformité avec le plan d'action afin de renforcer sa collaboration avec les ONG partenaires. Le PAM pourrait examiner la faisabilité de la mise en place de dispositifs de consultation analogues pour les partenaires gouvernementaux, afin de garantir la conformité et de renforcer les relations opérationnelles.

Recommandation 4

Le PAM est en train de revoir sa façon d'aborder les mémorandums d'accord globaux, y compris les critères présidant à la signature de tels accords avec des ONG. Il devrait hâter l'examen des mémorandums d'accord existants et définir des critères transparents pour l'établissement de mémorandums d'accord globaux. Les ONG internationales pourraient par ailleurs faire l'objet d'un examen périodique dans la perspective de la conclusion de nouveaux mémorandums d'accord, le cas échéant.

Recommandation 5

Nous recommandons aux bureaux de pays de tenir à jour une base de données ou un registre répertoriant les partenaires coopérants potentiels, afin de pouvoir trouver des partenaires appropriés pour un projet donné. Cette base de données devrait contenir le profil institutionnel détaillé des partenaires coopérants, y compris des informations sur leur capacité financière, leurs compétences de base, le profil de leur personnel, leur expérience, etc., et elle devrait être actualisée régulièrement. Le Siège du PAM pourrait concevoir un modèle de base de données ou de registre et publier des directives pour leur actualisation périodique.

Recommandation 6

Nous recommandons à tous les bureaux de pays de se doter de modes opératoires normalisés, consignés par écrit, pour la sélection des partenaires coopérants. Le document intitulé Travailler avec les ONG fournit certes un cadre général pour la sélection des partenaires coopérants, mais le PAM pourrait tout de même envisager de faire paraître une directive visant à garantir que les bureaux de pays se plient aux critères minimaux énoncés dans le Guide d'élaboration des programmes, et de formuler des critères optionnels supplémentaires pouvant servir à la sélection des partenaires coopérants. La directive pourrait également indiquer quels documents devraient au minimum étayer le processus de sélection, l'objectif global étant de disposer d'un mécanisme de sélection équitable et transparent. Le PAM pourrait envisager de confier un rôle de contrôle accru aux bureaux régionaux et au Siège pour ce qui est de la sélection des partenaires coopérants par les bureaux de pays, afin de veiller à ce que tous les contrôles voulus soient en place et ainsi de ramener tous les risques à des niveaux acceptables.

Recommandation 7

Le PAM devrait veiller à ce que toutes les dispositions des Directives pour l'élaboration du budget des ONG à l'appui des opérations du PAM soient bien respectées par les ONG et par ses propres services. Ces directives pourraient être revues de manière à y faire figurer les obligations incombant aux partenaires gouvernementaux.

Recommandation 8

Le PAM devrait renforcer les mécanismes intéressant l'ensemble du processus de signature des accords de partenariat sur le terrain afin de veiller à ce que tous les programmes du PAM soient mis en œuvre avec efficacité et efficacie, comme le prévoient ces accords.

Recommandation 9

Le Siège du PAM devrait envisager d'adresser aux bureaux de pays une directive concernant l'élaboration de modes opératoires normalisés pour le suivi et l'évaluation des partenaires coopérants; il pourrait également demander la mise en place de dispositifs de suivi fondamentaux ayant un caractère obligatoire.

Recommandation 10

Les bureaux régionaux du PAM devraient jouer un rôle plus important en matière de contrôle des bureaux de pays. En particulier, des missions de contrôle destinées à évaluer la performance des bureaux de pays en matière de gestion de leurs partenaires coopérants doivent être planifiées et menées à bien.

Introduction

1. Le PAM est l'organisme des Nations Unies chargé de l'aide alimentaire et le chef de file de la lutte contre la faim dans le monde.
2. Son Plan stratégique pour 2008–2013 prévoit une nouvelle orientation stratégique, avec une transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Conformément à ce plan, le PAM s'emploie à réaliser les Objectifs stratégiques suivants:
 - sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence;
 - prévenir la faim aiguë et investir dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets;
 - remettre sur pied les communautés et reconstituer leurs moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou dans les périodes de transition;
 - réduire la faim chronique et la dénutrition; et
 - renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim, notamment grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux.
3. En 2011, le PAM a apporté une assistance alimentaire à 99,1 millions de bénéficiaires dans 75 pays; 84 pour cent d'entre eux étaient des femmes et des enfants.
4. Le succès des efforts du PAM dépend non seulement de ses propres capacités, mais aussi de l'efficacité des partenariats conclus avec d'autres organismes pour atteindre les objectifs ci-dessus. Globalement, les partenaires du PAM s'inscrivent dans les catégories suivantes:
 - **Pouvoirs publics et communautés à l'échelle nationale et locale** – Il leur incombe au premier chef de satisfaire à tous les besoins de leur population en rapport avec la faim. Leurs partenariats avec le PAM reposent sur les principes de l'appropriation, la concordance, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats, la responsabilité mutuelle, le partage des connaissances et le renforcement des capacités. Ainsi, le PAM joue un rôle complémentaire et coordonnateur, l'objectif ultime étant le transfert de la responsabilité des interventions aux gouvernements.
 - **Autres organismes des Nations Unies** – Le PAM collabore avec d'autres organismes des Nations Unies, comme le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, pour réaliser ses Objectifs stratégiques. Là encore, les partenariats ont plutôt trait à la coordination et à la complémentarité. Ils visent avant tout à mettre en commun les informations ou à obtenir des services d'autres organismes du système, sur le plan de la sécurité ou dans le domaine informatique par exemple. En règle générale, ces partenaires ne reçoivent pas de vivres à distribuer.

- **Organisations non gouvernementales** – Le PAM travaille en partenariat avec de nombreuses ONG, qui se chargent pour son compte d'activités telles que le transport, l'entreposage et la distribution des vivres, généralement dans le cadre d'une intervention d'assistance alimentaire qu'il a mise sur pied. Le PAM demeure responsable de l'intervention devant le gouvernement et son propre Conseil d'administration. En général, la plupart des ONG se voient avant tout confier la réalisation des distributions. Toutefois, il arrive qu'on leur confie les tâches suivantes: suivi, entreposage, services de transport, conception de projets, analyse préalable et évaluation.
5. Les produits alimentaires sont distribués par le PAM selon différentes modalités. Soit il effectue lui-même les distributions, soit il fait appel à des institutions gouvernementales, au Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ou à des ONG; près de 80 pour cent des distributions sont assurées par des partenaires, principalement des ONG. En 2011, le PAM a distribué au total 3,6 millions de tonnes de vivres; près de 1,9 million de tonnes (soit 53 pour cent) ont été distribuées par l'entremise d'ONG partenaires et du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et environ 1,2 million de tonnes l'ont été par des partenaires gouvernementaux. En 2011 également, le PAM a engagé 2 141 ONG (189 internationales et 1 952 locales).

Structure organisationnelle du PAM

6. Le Siège du PAM se trouve à Rome. Pendant la majeure partie de la période couverte par l'audit (janvier 2010 à août 2012), le PAM comptait 78 bureaux de pays et 6 bureaux régionaux¹, et était organisé en trois départements et un bureau répertoriés ci-après:
- **Le Département des opérations**, placé sous l'autorité d'un Directeur exécutif adjoint, était directement responsable de la gestion des opérations sur le terrain et des systèmes d'appui qui facilitent l'action du PAM comme la chaîne d'approvisionnement, la conception des programmes, les technologies de l'information et la gestion des équipements. Les bureaux régionaux relevaient directement du Directeur exécutif adjoint chargé des opérations.
 - **Le Département de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle** était dirigé par un Directeur exécutif adjoint qui remplissait aussi les fonctions de Directeur financier. Ce département regroupait toutes les fonctions liées à la gestion financière et s'attachait à améliorer les systèmes d'obligation redditionnelle externe et interne. Il supervisait l'allocation des ressources en assurant la préparation du budget et la programmation des contributions. Trois divisions et un bureau relevaient du Directeur exécutif adjoint chargé de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle: i) la Division du budget et de la programmation; ii) la Division des finances et de la Trésorerie; iii) la Division de la gestion de la performance et de l'obligation redditionnelle; et iv) le Bureau de l'innovation et de l'appui aux procédures opératoires.

¹ Le Plan de gestion pour 2010–2011 fixait à 78 le nombre de bureaux de pays, dont 5 n'avaient pas d'activités opérationnelles, mais prenaient part aux analyses de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

- **Le Département des relations extérieures**, dirigé par un Directeur exécutif adjoint, administrait les relations du PAM avec des partenaires tels que les gouvernements, les organismes des Nations Unies et les ONG. Ce département assure l'interface avec le système des Nations Unies. La Division des relations avec les gouvernements donateurs, la Division des relations multilatérales et des rapports avec les ONG (ERM) et le Secrétariat du Conseil d'administration rendaient compte au Directeur exécutif adjoint chargé des relations extérieures.
- **Le Bureau pour les solutions au problème de la faim** était dirigé par un Directeur exécutif adjoint. Avec l'Union africaine, le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et les bureaux régionaux, il menait un travail de plaidoyer en faveur d'une action cohérente contre la faim dans le contexte du système des Nations Unies.

Responsabilités du Siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays

Siège

7. Le Siège a pour principale mission de faire en sorte que le PAM remplisse son mandat sous la direction du Conseil. Il aide à formuler les politiques en tenant compte des contributions des bureaux régionaux et des bureaux de pays, auxquels il fournit des directives, des conseils et un appui. Dans le contexte de la récession mondiale actuelle, les services du Siège surveillent la situation en matière d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité des populations partout dans le monde ainsi que l'impact des fluctuations des prix des produits alimentaires. Le Siège aide les bureaux régionaux et les bureaux de pays à surveiller la sécurité alimentaire et contribue au lancement de nouvelles initiatives.
8. Les principales responsabilités du Siège consistent à assurer la cohérence des activités du PAM du point de vue de l'évaluation, de la conception et de la mise en œuvre, en mettant ses compétences spécialisées au service des activités d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité, de la conception de projets, de la logistique, des achats et des technologies de l'information, et à faciliter la gestion des ressources humaines, des finances et de la sécurité.
9. C'est le Siège qui mobilise les ressources et qui les affecte. Il prend également part aux activités de sensibilisation en faveur des personnes démunies qui souffrent de la faim organisées par l'intermédiaire des médias; dans le même but, il établit également des partenariats avec les gouvernements, les autres organismes des Nations Unies, des organisations internationales et régionales, et des associations de la société civile.

Bureaux régionaux

10. Les bureaux régionaux sont essentiels pour la capacité qu'a le PAM de mettre en œuvre des interventions à grande échelle. Ils ont également pour mission de nouer et de renforcer les partenariats avec les gouvernements, les organismes des Nations Unies et les organisations internationales dans le cadre de la politique régionale et sous-régionale. Ils appuient les activités des bureaux de pays principalement dans les domaines suivants:
 - supervision de la mise en œuvre des programmes et soutien technique en matière de nutrition, d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité, d'évaluation des besoins liés au VIH et au sida et de présentation de rapports;
 - gestion financière et appui aux activités y afférentes;
 - logistique et suivi des livraisons de produits alimentaires;
 - activités de sensibilisation, mobilisation de fonds et suivi des filières d'approvisionnement à l'échelle régionale;
 - coordination avec les organismes des Nations Unies et les ONG; et
 - appui à l'utilisation des technologies de l'information et du Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS).
11. Les bureaux régionaux ont pour tâche de s'assurer que le soutien logistique est adéquat; que les couloirs de transport sont bien gérés; que l'achat de produits alimentaires sur les marchés locaux est conforme aux procédures du PAM; que les fonctions de supervision financière garantissent une administration et une utilisation efficaces des ressources; et que des stratégies de relations avec les médias et de sensibilisation sont élaborées pour aider les bureaux de pays à mettre en œuvre leurs interventions. La plupart des bureaux régionaux fournissent aussi une assistance aux bureaux de pays dans les domaines des technologies de l'information et des communications (TIC), de la gestion des ressources humaines et de la mobilisation de fonds à l'échelon régional.

Bureaux de pays

12. Les bureaux de pays ont pour principale responsabilité de mettre en œuvre des projets et des programmes conformément au Plan stratégique pour 2008–2013. Le PAM assure un suivi régulier de la situation en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans chaque pays, en mettant l'accent sur les groupes vulnérables comme les personnes déplacées, les réfugiés et les victimes des conflits; les activités de préparation aux situations d'urgence et de planification des secours sont mises au point en conséquence.
13. Avec l'appui des services des bureaux régionaux et du Siège, les bureaux de pays veillent à mettre en œuvre les activités bénéficiant de l'aide du PAM et à utiliser les ressources correspondantes conformément aux politiques. Les bureaux de pays appuient les activités de développement et les activités humanitaires et participent aux opérations conjointes mises en place dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et d'autres programmes des Nations Unies. Les bureaux de pays travaillent en partenariat avec les donateurs, les gouvernements hôtes, les autres organismes des Nations Unies, les institutions locales et les ONG. Ils appuient le renforcement des capacités pour faciliter le

transfert des activités bénéficiant de l'appui du PAM et organisent les activités de sensibilisation aux problèmes de la pauvreté et de la faim ainsi que la production des supports d'information à l'intention des médias et du public.

Objectifs de l'audit

14. L'audit opérationnel consacré à la collaboration avec les partenaires coopérants visait à obtenir l'assurance de ce qui suit:

- i) Il existe des critères régissant la sélection des partenaires coopérants. Ces critères sont fondés sur des paramètres exhaustifs et aisément identifiables, et les partenaires coopérants participants y satisfont pleinement.
- ii) Ces critères permettent une évaluation globale du partenaire coopérant et portent sur sa réputation, sa situation financière, la portée de son action, ses compétences et son engagement dans le pays.
- iii) Les budgets présentés par le partenaire coopérant sont réalistes et suivent les directives et les modes de présentation types prévus, y compris en ce qui concerne le partage des coûts.
- iv) Les bureaux de pays conservent les documents relatifs à la sélection des partenaires coopérants, y compris les évaluations de la qualité de leurs prestations. Les dossiers relatifs à chaque étape de la sélection sont complets et permettent aux bureaux régionaux et au Siège de procéder à un examen du processus a posteriori pour s'assurer que les procédures ont bien été appliquées.
- v) Les bureaux de pays tiennent un registre répertoriant les partenaires coopérants potentiels et les renseignements pertinents à leur sujet, afin de disposer d'une liste de réserve étoffée.
- vi) Les accords de partenariat sur le terrain ou, s'il y a lieu, les mémorandums d'accord précisent clairement les domaines stratégiques d'intervention de chacune des deux parties, leurs attributions respectives compte tenu de leurs avantages comparatifs, et les ressources que chacune d'elles va engager.
- vii) Les partenaires coopérants tiennent les registres requis et présentent des rapports périodiques, en particulier sur la distribution de l'aide alimentaire en temps réel. La qualité de leurs prestations est évaluée à intervalles réguliers en toute transparence.
- viii) Les bureaux de pays fournissent aux partenaires coopérants l'appui qui leur a été promis pour atteindre les objectifs du projet.

Sources des critères de l'audit

15. La performance du Siège a été évaluée au regard des Objectifs stratégiques du PAM et des politiques, règles et directives connexes applicables à la gestion des relations avec les ONG partenaires et les partenaires gouvernementaux. Plus particulièrement, ont été utilisées comme critères certaines dispositions énoncées dans les documents ou directives ci-après:

- i) le *Guide d'élaboration des programmes*, et plus particulièrement, des documents comme le *Cadre général pour le partenariat avec les ONG*,

Travailler avec les ONG, le Manuel pour les ONG et les Directives relatives à la préparation des budgets des ONG à l'appui des opérations du PAM;

- ii) les accords de partenariat sur le terrain et les mémorandums d'accord;
- iii) les accords de base signés avec les gouvernements;
- iv) les documents des bureaux de pays comme les modes opératoires normalisés, les notes pour le dossier établies à l'issue des réunions des comités d'examen des projets, les évaluations des capacités des partenaires coopérants et des partenaires coopérants eux-mêmes, les rapports des partenaires coopérants sur les distributions, etc.;
- v) le Plan stratégique et le Plan de gestion; et
- vi) le plan d'action annuel du PAM relatif aux consultations sur les partenariats.

Portée et méthodologie de l'audit

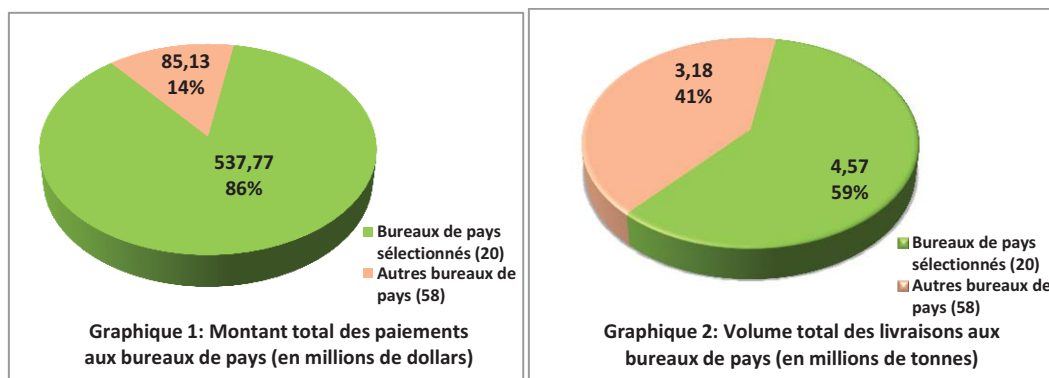
- 16.** Les registres d'ERM du Département des relations extérieures, au Siège, qui est chargée de la gestion des mémorandums d'accord globaux signés avec certaines ONG internationales, ont été examinés (entre le 24 septembre et le 12 octobre 2012 au Siège du PAM, à Rome). Certaines données concernant ces ONG ont également été obtenues auprès du Département des opérations et du Département de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle, au Siège. Bien que nous ayons choisi pour notre examen approfondi la période allant de janvier 2010 à août 2012, nous avons analysé des mémorandums d'accord globaux dont la signature remontait parfois jusqu'en 1995, car tous ces mémorandums étaient encore en vigueur à la date de l'audit.
- 17.** Étant donné que la gestion des ONG partenaires et des partenaires gouvernementaux relève intégralement des bureaux de pays, nous avons sélectionné 20 bureaux de pays, sur 78 au total, sur la base du montant total des paiements² effectués par ces bureaux pendant la période couverte par l'audit, aux fins d'un examen détaillé. Des paiements d'un montant total de 537,77 millions de dollars É.-U. ont été effectués par ces bureaux de pays, soit près de 86 pour cent de l'ensemble des paiements³ faits par tous les bureaux de pays (graphique 1). Selon les données relatives à l'ensemble des expéditions effectuées à destination des bureaux de pays entre juillet 2010 et juin 2012 (extraites du système COMPAS⁴ au Siège), une quantité nette de 4,57 millions de tonnes a été expédiée aux 20 bureaux de pays sélectionnés, soit près de 59 pour cent des expéditions⁵ à destination de l'ensemble des bureaux de pays (graphique 2). Nous avons conçu des questionnaires pour les bureaux de pays sélectionnés. Tous y ont répondu, et les données communiquées sont reprises dans le présent rapport.

² Ce qui comprend tous les paiements effectués par un bureau de pays – nous estimons que cela constitue un bon indicateur du niveau des opérations menées dans un bureau de pays. Ces données ont été extraites de WINGS au Siège.

³ Montant total des paiements pour tous les bureaux de pays pendant la période d'audit = 622,90 millions de dollars.

⁴ Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits.

⁵ Volume total des expéditions pour tous les bureaux de pays de juillet 2010 à juin 2012 = 7,75 millions de tonnes.



18. Nos équipes ont effectué un audit de conformité auprès de 3 bureaux régionaux et de 8 des 20 bureaux de pays sélectionnés. Leurs constatations ont été incorporées au rapport. La liste des bureaux sélectionnés figure à l'annexe 1.
19. En ce qui concerne le Siège du PAM à Rome, nous avons adopté la procédure suivante:
- Une conférence initiale s'est tenue le 24 septembre 2012.
 - Des demandes et des questions relatives à l'audit ont été publiées.
 - Les réponses faites ont été analysées.
 - Des observations ont été formulées à l'issue de l'audit en prenant en compte les analyses susmentionnées.
 - Les réponses faites à ces observations ont été analysées et examinées avec la direction du PAM lors d'une conférence finale tenue le 12 octobre 2012.
20. Nos équipes ont suivi une procédure analogue auprès des trois bureaux régionaux et des huit bureaux de pays retenus.
21. Nos observations sont présentées dans les paragraphes ci-après. Elles sont articulées en deux parties: la **partie A** contient nos observations concernant le Siège du PAM à Rome; la **partie B** présente nos observations relatives aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux sélectionnés.
22. Nous remercions la direction du PAM pour sa coopération et l'appui qu'elle a apporté au parachèvement du présent rapport, au Siège du PAM à Rome, ainsi que les bureaux régionaux et les bureaux de pays dans lesquels nous nous sommes rendus; nous leur sommes aussi reconnaissants d'avoir bien voulu répondre aux différents questionnaires.

Partie A – Gestion au Siège

I. Centre de responsabilité

23. Nous avons noté qu'il n'y avait pas au Siège du PAM d'unité administrative ou de centre de responsabilité spécialisés dans le traitement des données liées à tous les partenaires coopérants. Aucune unité administrative n'était spécialement chargée de recueillir des informations de base telles que la quantité totale de vivres remis, le montant total des paiements effectués et le rôle de contrôle joué par le Siège.

24. On nous a informés qu'ERM était le premier interlocuteur au Siège pour ce qui était de la liaison avec les ONG partenaires. Celle-ci n'est toutefois pas le seul centre de responsabilité au Siège pour les ONG partenaires. Les données financières concernant ces dernières sont traitées par la Division des finances et de la Trésorerie, tandis que la Division de la logistique se charge de la livraison des produits aux partenaires coopérants. ERM gère les relations extérieures avec les ONG partenaires au niveau mondial et au Siège, tandis que les aspects opérationnels du partenariat, comme la quantité de vivres remis aux ONG partenaires, sont administrés par d'autres unités.
25. Les données concernant la quantité totale de vivres remis aux partenaires coopérants ne pouvaient être extraites que de la base de données COMPAS, "propriété" de la Division de la logistique.
26. Les informations relatives au montant total des paiements effectués aux partenaires coopérants pendant la période couverte par l'audit nous ont été communiquées par le Département de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle, qui les avait lui-même extraites de la base de données WINGS, dont il assure la gestion.
27. La direction nous a informés que la nouvelle structure organisationnelle du PAM était adaptée à la mission de celui-ci et engageait à placer l'autorité décisionnelle aussi près que possible du lieu d'exécution; en outre, comme indiqué dans le Plan de gestion pour 2013-2015, cette structure prévoit que ce sont les bureaux régionaux, et non le Siège à Rome, qui contrôlent les opérations et apportent un appui administratif aux bureaux de pays.

Observation 1

Le Siège du PAM ne contrôle pas directement la gestion des partenaires coopérants qu'assurent les bureaux de pays. Différentes unités administratives disposent de données telles que les "paiements effectués" et le "volume de produits livrés" aux partenaires coopérants, et il n'existe pas au Siège de centre de responsabilité unique pour la gestion de tous les partenaires (gouvernements, ONG et organismes des Nations Unies). La principale responsabilité du Siège est d'assurer la cohérence de l'évaluation, de la conception et de la mise en œuvre des activités; or, près de 80 pour cent de ces activités sont menées par l'intermédiaire d'ONG et de partenaires gouvernementaux. Par conséquent, les modalités actuellement en place ne permettent pas de gérer efficacement ces activités.

Recommandation 1

Le Siège du PAM doit se doter d'un seul centre de responsabilité en matière de gestion de l'information relative à tous ses partenaires (gouvernements, ONG, Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et organismes des Nations Unies), ce qui permettrait de garantir que toutes les informations et données les concernant seraient aisément disponibles et accessibles chaque fois que le Conseil d'administration et la direction en auraient besoin.

II. Cadre de communication de l'information

28. Nous avons constaté que, pendant la période couverte par l'audit, le Siège du PAM n'avait élaboré qu'un seul document sur les partenariats, à savoir son rapport offrant une vue d'ensemble sur la question et consacré à sa collaboration avec les ONG. En amont de l'établissement de ce rapport, tous les bureaux de pays sont priés de saisir chaque année les données correspondantes dans un formulaire DACOTA⁶. L'exhaustivité de ces données fait l'objet d'une vérification croisée par l'unité chargée des ONG au Siège, à partir d'une liste des vivres livrés aux ONG compilée grâce au système COMPAS, puis ces renseignements sont utilisés pour établir un rapport annuel sur la relation opérationnelle du PAM avec les ONG, ainsi que toutes les contributions à des notes de synthèse et autres rapports institutionnels du PAM.
29. Nous avons été informés qu'ERM recueille auprès des bureaux de pays du PAM dans le monde entier des données sur les partenariats opérationnels conclus avec des ONG, aux fins de l'élaboration du rapport normalisé sur les projets; les données sont collectées à la fin de chaque année civile.
30. Lorsque nous avons analysé les rapports sur les partenariats des bureaux de pays sélectionnés, nous avons constaté qu'ils comportaient quelques paramètres fondamentaux comme le nom de l'ONG partenaire, le type de partenariat conclu avec elle (de coopération, complémentaire ou de coordination), les secteurs de collaboration et les services fournis par l'ONG – répertoriés par projet.
31. Toutefois, ces rapports étaient incomplets dans la mesure où ils ne contenaient aucune information sur les expéditions de vivres, la performance et les paiements effectués aux ONG. En outre, aucun rapport sur les partenaires gouvernementaux n'était en cours d'élaboration.
32. Nous avons appris que des initiatives étaient en cours à l'échelle institutionnelle pour examiner le degré d'intégration et les liens entre la base de données sur les partenariats avec les ONG et COMET⁷, qui était en train d'être mis en place.

⁶ Collecte, transfert et analyse des données.

⁷ Outil institutionnel de suivi et d'évaluation.

Observation 2

Les données en rapport avec les partenaires coopérants, comme les produits alimentaires expédiés, les paiements effectués, le profil et la performance, sont fondamentales pour les hauts responsables au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays. Bien que beaucoup d'informations et de données soient disponibles, la communication au Siège de l'information relative aux partenaires coopérants n'est pas exhaustive. Aucun rapport sur les partenaires gouvernementaux n'est en cours d'élaboration.

Recommandation 2

Étant donné qu'un système en ligne était déjà en place pour recueillir des informations sur les partenariats avec les ONG auprès des bureaux de pays, le Siège du PAM doit examiner ses besoins en matière de communication de l'information et sa structure d'information de la direction afin de s'assurer que des données exhaustives sont collectées sur tous les partenaires et éclairent utilement la prise de décisions par la direction à différents niveaux.

III. Mécanisme de consultation

33. Nous avons noté que le PAM organise au Siège depuis 1995 des consultations annuelles avec les principales ONG partenaires. Ces consultations étaient un événement important inscrit au calendrier du PAM, et elles offraient un cadre stratégique pour favoriser les partenariats en dehors du terrain. Elles étaient également l'occasion d'examiner la collaboration entre le PAM et les principales ONG partenaires et de mettre en lumière les domaines d'intérêt ou de préoccupation communs.
34. Nous avons constaté que, pendant la majeure partie de la période couverte par l'audit, les mécanismes en place pour assurer le suivi des mesures prises à l'issue de ces consultations n'étaient pas tout à fait appropriés. Toutefois, à compter de 2012, ils ont revêtu un caractère officiel, et la direction a approuvé un plan d'action qui devait lui aussi être suivi de près.
35. Nous avons également observé qu'il n'existait pas au Siège de mécanisme de consultation analogue pour examiner les problèmes et les enjeux, et consigner les informations communiquées en retour par les gouvernements en leur qualité de partenaires ainsi que leurs meilleures pratiques; cela aurait pourtant pu contribuer à améliorer les relations opérationnelles avec les instances publiques.

Observation 3

Il existe de longue date un mécanisme permettant de consulter les ONG partenaires, mais ce n'est que récemment qu'un système officiel de suivi du respect du plan d'action a été mis en place. Aucun processus de consultation analogue pour les partenaires gouvernementaux n'est en place.

Recommandation 3

Nous recommandons au PAM de continuer à vérifier de près la conformité avec le plan d'action afin de renforcer sa collaboration avec les ONG partenaires. Le PAM pourrait examiner la faisabilité de la mise en place de dispositifs de consultation analogues pour les partenaires gouvernementaux, afin de garantir la conformité et de renforcer les relations opérationnelles.

IV. Mémoires d'accord globaux

36. Entre 1995 et 2006, le PAM a signé des mémoires d'accord globaux pour collaborer avec les 14 ONG partenaires suivantes:

- i) Décembre 2006 – **Secours islamique mondial**
- ii) Novembre 2001 – **CARE Canada**
- iii) Octobre 2001 – **CONCERN**
- iv) Août 1998 – **Fédération luthérienne mondiale**
- v) Juin 1998 – **Movimondo Molisv**
- vi) Octobre 1997 – **Action contre la faim**
- vii) Mai 1997 – **Agence adventiste de secours et de développement**
- viii) Décembre 1996 – **CARE – Australie**
- ix) Novembre 1996 – **Food for the Hungry International**
- x) Septembre 1996 – **German Agro Action**
- xi) Juillet 1996 – **CARE - États-Unis d'Amérique**
- xii) Juillet 1996 – **Save the Children – États-Unis d'Amérique**
- xiii) Juillet 1996 – **World Vision International**
- xiv) Janvier 1995 – **Catholic Relief Services** (mémoire d'accord révisé en février 1996)

37. Ces accords établissent la répartition des tâches et des responsabilités entre le PAM et ses partenaires, et tirent profit des avantages comparatifs des deux parties. Les mémoires d'accord définissent un cadre global fondé sur:

- des objectifs communs et le respect et la confiance mutuels;
- la prise de décisions conjointe concernant les activités communes;
- un engagement en faveur de la constitution de partenariats et du renforcement de ceux-ci;

- la volonté de renoncer à un certain degré d'indépendance pour exécuter conjointement des programmes; et
 - un engagement en matière d'obligation redditionnelle et de transparence.
- 38.** Nous avons constaté qu'il n'existait aucun document répertoriant les critères ayant été suivis pour sélectionner ces 14 ONG. Nous avons été informés qu'ERM n'était pas en mesure de déterminer quels critères avaient pu être suivis pour sélectionner les ONG avec lesquelles les mémorandums d'accord globaux avaient été conclus compte tenu du fait que ces mémorandums avaient été signés entre 1995 et 2006. En outre, le PAM était en train de revoir en profondeur sa façon d'aborder les mémorandums d'accord globaux, y compris les critères présidant à la conclusion de tels accords avec des ONG.
- 39.** Chaque mémorandum d'accord global comportait une clause selon laquelle le PAM et l'ONG concernée procéderaient chaque année à un examen conjoint au Siège⁸ pour suivre les progrès accomplis dans l'application dudit mémorandum. Des consultations ont certes été organisées au Siège avec un certain nombre d'ONG internationales, mais nous avons constaté que le PAM n'avait pas examiné ces mémorandums d'accord depuis leur signature, contrairement à ce qu'il aurait dû faire.

Observation 4

Les mémorandums d'accord globaux conclus par le PAM avec 14 ONG l'avaient été avant 2006. Compte tenu du changement d'orientation stratégique opéré, avec le passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, tel que prévu dans le Plan stratégique du PAM pour 2008–2013, ces mémorandums d'accord pourraient bien avoir perdu de leur pertinence. Aucun critère n'avait été adopté par le PAM au moment de sélectionner ces ONG, et aucun des 14 mémorandums d'accord correspondants n'a été examiné par la suite.

Recommandation 4

Le PAM est en train de revoir sa façon d'aborder les mémorandums d'accord globaux, y compris les critères présidant à la signature de tels accords avec des ONG. Il devrait hâter l'examen des mémorandums d'accord existants et définir des critères transparents pour l'établissement de mémorandums d'accord globaux. Les ONG internationales pourraient par ailleurs faire l'objet d'un examen périodique dans la perspective de la conclusion de nouveaux mémorandums d'accord, le cas échéant.

⁸ Dans le cas de 2 ONG (Movimondo Molisv et Fédération luthérienne mondiale), des examens semestriels sont prévus.

Partie B – Gestion au niveau des bureaux de pays et des bureaux régionaux

V. Recensement des partenaires coopérants

40. Nous avons demandé aux bureaux de pays s'ils disposaient d'une base de données recensant les partenaires coopérants potentiels et, dans l'affirmative, si celle-ci permettait de saisir le profil institutionnel des partenaires coopérants et si elle était régulièrement actualisée.
41. Sur les 20 bureaux de pays sélectionnés, 9 (État de Palestine, Éthiopie, Iraq, Kenya, Ouganda, Pakistan, Sri Lanka, Zambie et Zimbabwe) ne disposaient d'aucune base de données répertoriant les partenaires coopérants potentiels. En outre, la base de données des 11 bureaux de pays qui en étaient dotés ne comportait aucune information fondamentale, comme les capacités financières et fonctionnelles des partenaires coopérants, etc. Dans le bureau de pays du Tchad, la base de données n'était jamais mise à jour. Dans d'autres, nous n'avons pas pu vérifier si la mise à jour était effectuée régulièrement.
42. Certains bureaux de pays, comme ceux de l'Éthiopie et de Sri Lanka, ont indiqué que comme tous les programmes étaient exécutés par l'intermédiaire du gouvernement, ils ne s'étaient pas dotés d'une base de données recensant les partenaires coopérants potentiels. Le bureau de pays du Zimbabwe a quant à lui déclaré qu'il utilisait la base de données du Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour établir la présence humanitaire.
43. Nous estimons que le fait de disposer d'une base de données sur les partenaires coopérants potentiels permet de fonder la sélection sur une base plus large, tout en atténuant le risque pour la réputation et en réduisant le délai d'intervention en cas de catastrophe.

Observation 5

Certains bureaux de pays ne disposent pas d'une base de données sur les partenaires coopérants potentiels et, dans les cas où il en existe une, elle n'est pas exhaustive. L'audit n'a pas permis d'établir si les bureaux de pays mettent régulièrement à jour leur base de données. Étant donné que le PAM intervient dans des situations d'urgence, pour qu'un projet soit efficacement exécuté, il est primordial de trouver le plus rapidement possible des partenaires coopérants. Par conséquent, il est très important de créer une base de données et de la mettre régulièrement à jour.

Recommandation 5

Nous recommandons aux bureaux de pays de tenir à jour une base de données ou un registre répertoriant les partenaires coopérants potentiels, afin de pouvoir trouver des partenaires appropriés pour un projet donné. Cette base de données devrait contenir le profil institutionnel détaillé des partenaires coopérants, y compris des informations sur leur capacité financière, leurs compétences de base, le profil de leur personnel, leur expérience, etc., et elle devrait être actualisée régulièrement. Le Siège du PAM pourrait concevoir un modèle de base de données ou de registre et publier des directives pour leur actualisation périodique.

VI. Sélection des partenaires coopérants

44. Des modes opératoires normalisés devraient être définis avec précision pour la sélection des partenaires coopérants. Ils devraient clairement préciser les critères de sélection et la procédure à suivre en la matière. Les critères de sélection devraient être objectifs, et la procédure de sélection transparente.
45. Sur les 20 bureaux de pays sélectionnés, sept (État de Palestine, Éthiopie, Iraq, Népal, Sri Lanka, Zambie et Zimbabwe) ne disposaient pas de modes opératoires normalisés consignés par écrit. Notre audit du bureau de pays du Kenya a révélé que celui-ci ne se conformait pas aux dispositions des modes opératoires normalisés pour la sélection des partenaires coopérants. En 2010, la Croix-Rouge kényane avait été sélectionnée pour exécuter un projet alors qu'elle avait été moins bien notée que World Vision International à l'issue de l'évaluation effectuée.
46. Le bureau de pays a déclaré que, s'il n'avait pas sélectionné l'ONG la mieux classée, c'était principalement en raison des considérations impérieuses avancées par les autorités du district et les communautés à l'appui de la candidature de la Croix-Rouge kényane.
47. Nous convenons que l'opinion de la communauté locale est importante et doit être objectivement prise en compte lors de l'évaluation, en lui donnant l'importance appropriée; la sélection des partenaires coopérants aurait cependant dû être axée sur le mérite, et le fait qu'un seul aspect ait pris le pas sur tous les autres critères d'évaluation avait compromis l'équité et la transparence du processus de sélection.
48. Nous avons étudié les dossiers relatifs à la sélection de trois partenaires coopérants (Action contre la faim, Philippine Business for Social Progress et Helen Keller International) effectuée par le bureau de pays des Philippines, et nous avons constaté ce qui suit:
 - Il n'existait pas de modes opératoires normalisés consignés par écrit pour la sélection des partenaires coopérants et, partant, pas de liste officielle des documents ou renseignements devant être communiqués par les partenaires coopérants dans leur proposition, ni de directives concernant l'élaboration du budget du projet. Le modèle à suivre pour établir les rapports d'évaluation des capacités n'était pas indiqué.
 - Aucune information n'avait été consignée concernant la sélection des partenaires coopérants avant la mise sur pied du Comité d'examen des projets, en octobre 2012.
 - La sélection et l'évaluation des partenaires coopérants n'avaient été effectuées par le Comité d'examen des projets que dans le cas de l'Unité chargée de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas de crise. La performance des partenaires coopérants pendant les années précédentes ne faisait pas partie des critères de sélection du Comité d'examen des projets.
 - Les capacités des trois partenaires coopérants n'avaient pas été évaluées.

49. Par ailleurs, nous avons découvert que, alors que le Comité d'examen des projets avait été établi en octobre 2012, ce qui était à saluer, l'énoncé de ses responsabilités ne précisait pas clairement son rôle dans la sélection des partenaires coopérants.
50. S'agissant du bureau de pays de la Zambie, nous avons constaté qu'il avait passé des marchés de transport pour l'acheminement de différents produits depuis des entrepôts à Lusaka jusqu'aux districts où les conseils d'éducation de district devaient les récupérer pour en assurer la distribution dans les écoles. Le transport depuis les entrepôts dans les districts jusqu'aux écoles était effectué par les conseils d'éducation, dans le cadre d'un contrat de sous-traitance, et les frais de transport devaient être pris en charge par le PAM sur la base du remboursement des coûts. Nous avons constaté que le bureau de pays n'intervenait à aucun moment dans la sélection de ces sociétés de transport secondaires, dont la performance n'était consignée nulle part.
51. Nous sommes d'avis que le bureau de pays devrait collaborer avec le Gouvernement zambien et participer activement à la sélection des transporteurs. Le bureau de pays devrait insister auprès des conseils d'éducation de district pour obtenir un retour d'information détaillé au sujet de la performance des transporteurs. Ce point revêt une importance toute particulière compte tenu des bouleversements engendrés au niveau des programmes par les problèmes de transport, notamment dans les districts les plus reculés.
52. World Vision International, Concern Worldwide, Care Zimbabwe, Christian Care et GOAL avaient été retenus pour faire l'objet d'une analyse approfondie lors de l'audit du bureau de pays du Zimbabwe. Toutefois, pendant notre audit, nous n'avons trouvé aucun document relatif à la sélection de ces partenaires coopérants pour l'année 2011.
53. Notre audit du bureau de pays du Pakistan a révélé que le processus de sélection des partenaires coopérants pour les situations d'urgence de grande ampleur survenues en 2010, 2011 et 2012 avait été entièrement confié aux bureaux dans les provinces afin de pouvoir répondre rapidement aux besoins d'urgence. Le bureau de pays n'a pu produire aucun élément indiquant que la sélection des partenaires coopérants avait été effectuée selon des critères bien établis.
54. Nous comprenons bien que le fait de déléguer des pouvoirs aux bureaux dans les provinces réduit le temps de réaction, mais nous estimons qu'il ne faut procéder ainsi qu'en cas d'urgence. Déléguer toute la gestion des partenaires coopérants aux bureaux de province n'était pas approprié, notamment dans le contexte d'une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR). Cela nous amène à répéter notre observation concernant la nécessité pour les bureaux de pays de tenir à jour une base de données recensant les partenaires coopérants potentiels afin qu'en cas de situation d'urgence le PAM puisse réagir dans les plus brefs délais sans porter atteinte à ses règles et procédures.

Observation 6

Il n'existe pas partout au PAM de modes opératoires normalisés consignés par écrit pour la sélection des partenaires coopérants. Là où il en existe, aucun mécanisme n'est en place pour veiller à ce que les bureaux de pays en respectent les dispositions.

Recommandation 6

Nous recommandons à tous les bureaux de pays de se doter de modes opératoires normalisés, consignés par écrit, pour la sélection des partenaires coopérants. Le document intitulé Travailler avec les ONG fournit certes un cadre général pour la sélection des partenaires coopérants, mais le PAM pourrait tout de même envisager de faire paraître une directive visant à garantir que les bureaux de pays se plient aux critères minimaux énoncés dans le Guide d'élaboration des programmes, et de formuler des critères optionnels supplémentaires pouvant servir à la sélection des partenaires coopérants. La directive pourrait également indiquer quels documents devraient au minimum étayer le processus de sélection, l'objectif global étant de disposer d'un mécanisme de sélection équitable et transparent. Le PAM pourrait envisager de confier un rôle de contrôle accru aux bureaux régionaux et au Siège pour ce qui est de la sélection des partenaires coopérants par les bureaux de pays, afin de veiller à ce que tous les contrôles voulus soient en place et ainsi de ramener tous les risques à des niveaux acceptables.

VII. Établissement du budget

55. Conformément aux *Directives pour l'élaboration du budget des ONG à l'appui des opérations du PAM*, le partenaire coopérant devait fournir les tableaux des coûts 1 et 2, le descriptif budgétaire et la proposition de projet, et les remettre au PAM au moment de la présentation du budget. Le budget du partenaire coopérant devait reposer sur une estimation réaliste des coûts. Dans la mesure du possible, le PAM et le partenaire coopérant devaient s'employer ensemble à estimer le coût d'une opération. L'estimation des coûts devait être proportionnelle aux activités devant être menées par le PAM avec le partenaire. Si ce dernier était présent dans le pays depuis plusieurs années, la location des locaux, les fournitures, le matériel informatique et de communication, le mobilier, etc., étaient censés être déjà en place ou imputés au budget d'un autre projet du PAM.
56. Le partenaire coopérant devait veiller à ce que les coûts soient comparables à ceux afférents à des activités similaires menées dans le pays. Les coûts fixes devaient être calculés séparément des coûts variables. Le montant remboursé au partenaire coopérant était calculé sur la base d'une estimation des coûts fixes (pour une période d'activités donnée), plus une estimation des coûts variables (selon le volume des produits à distribuer, en tonnes). Les coûts liés à la cessation progressive d'une intervention et ceux liés à son arrêt complet doivent être estimés et inscrits au budget. Théoriquement, le partenaire coopérant et le bureau de pays du PAM devaient examiner et revoir le descriptif budgétaire pour s'assurer qu'il comporte tous les éléments dont le PAM a besoin pour justifier son propre budget. En cas de retard dans l'acheminement des vivres, de rupture de la filière d'approvisionnement ou encore d'augmentation ou de réduction des distributions, voire de prorogation de celles-ci au-delà de la période prévue initialement, le partenaire coopérant devait soumettre une révision budgétaire, en

utilisant les mêmes formulaires budgétaires, et rendre compte des modifications apportées, notamment de tous les coûts supplémentaires encourus par suite du retard pris ou de la prorogation de l'intervention.

57. Notre audit visait à vérifier que les dispositions susmentionnées étaient bien appliquées. Nous avons demandé aux 20 bureaux de pays sélectionnés d'indiquer si les budgets présentés par les partenaires étaient réalistes et conformes aux directives et modèles normalisés de présentation du budget et de partage des coûts.
58. Nous avons constaté que des directives détaillées pour l'établissement du budget des ONG étaient disponibles dans le *Guide d'élaboration des programmes*. Toutefois, il n'existait pas de telles directives pour les partenaires gouvernementaux.
59. Nous avons observé que, pour 6 bureaux de pays (État de Palestine, Éthiopie, Iraq, Népal, Niger et Sri Lanka) sur les 20 sélectionnés, les partenaires n'avaient pas présenté leur budget avec les tableaux et le descriptif correspondants.
60. Notre audit des bureaux de pays retenus a mis au jour ce qui suit:
 - i) Dans le bureau de pays de l'Afghanistan, le PAM avait établi le budget initial pour le compte du Ministère du travail et des affaires sociales. Dans le cas du partenaire coopérant Nutrition and Education International, le PAM n'avait pas participé à l'élaboration du budget. Par conséquent, le PAM et ses partenaires n'avaient pas estimé ensemble le budget. Le PAM n'avait pas non plus comparé le coût des opérations tel qu'estimé par Nutrition and Education International avec les coûts locaux pour des opérations similaires menées dans le pays.
 - ii) Dans le bureau de pays du Tchad, bien que le PAM et ses partenaires aient estimé ensemble le coût des opérations, aucun document spécifique n'étayait le processus de consultation qui avait été mené pour choisir les partenaires, à savoir la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, la Croix-Rouge tchadienne et l'Agence adventiste internationale de secours et de développement.
 - iii) S'agissant du bureau de pays de l'Éthiopie, dans le cas des partenaires retenus, à savoir le Bureau des finances et du développement économique d'Amhara, le Bureau des finances et du développement économique du Tigré et les Services nationaux du renseignement et de la sécurité de la République fédérale démocratique d'Éthiopie, les révisions budgétaires avaient été établies par le PAM.
61. Pour ce qui était du bureau de pays de Sri Lanka, par l'intermédiaire de l'Unité de gestion des projets du Ministère du développement économique, le Gouvernement s'était chargé d'assurer la logistique, de fournir aux organismes d'exécution des orientations concernant la mise en œuvre sur le terrain, et d'organiser examens et réunions. L'Unité de gestion des projets avait facilité l'exécution des activités par l'entremise des différents secrétariats de district. Lorsque nous avons examiné les documents se rapportant aux partenaires sélectionnés (Unité de gestion des projets, World Vision et ZOA Refugee Care), nous avons constaté qu'aucun budget n'avait été établi. Dans le cas de l'Unité de gestion des projets, seule la question des

coûts avait fait l'objet d'une discussion entre le PAM et le Gouvernement, parallèlement à la contribution globale de ce dernier. On ignorait:

- si le coût estimé des fournitures de bureau, des loyers et des frais de fonctionnement était proportionnel aux activités menées par le PAM avec le partenaire;
- si les fournitures, le matériel informatique et de communication et le mobilier des bureaux loués étaient déjà en place;
- si ces coûts avaient déjà été imputés à un autre projet; et
- s'il y avait eu des chevauchements ou si les frais encourus avaient été surévalués.

Observation 7

Bien qu'un cadre global de suivi de l'élaboration du budget par les partenaires coopérants soit en place, il n'est pas strictement appliqué. Il n'existe par ailleurs aucune directive relative à l'élaboration des budgets pour ce qui est des partenaires gouvernementaux.

Recommandation 7

Le PAM devrait veiller à ce que toutes les dispositions des Directives pour l'élaboration du budget des ONG à l'appui des opérations du PAM soient bien respectées par les ONG et par ses propres services. Ces directives pourraient être revues de manière à y faire figurer les obligations incombant aux partenaires gouvernementaux.

VIII. Application des accords de partenariat sur le terrain

62. Un accord de partenariat sur le terrain est un accord établi pour chaque projet mené conjointement par le PAM et un partenaire coopérant; il prévoit la distribution de l'assistance alimentaire aux bénéficiaires, et le partenaire coopérant demande des fonds au PAM pour réaliser les activités prévues. L'accord de partenariat sur le terrain, qui est établi et signé par le partenaire coopérant et le bureau de pays du PAM concerné:

- expose les objectifs du partenariat;
- indique les rôles et les responsabilités incombant à chaque partie;
- donne des précisions sur les quantités de vivres, les rations alimentaires, les mécanismes de distribution, etc.;
- définit les besoins en matière d'établissement de rapports et de financement; et
- décrit la procédure de paiement.

63. Le succès d'un programme dépend en grande partie de la bonne application des dispositions de l'accord de partenariat sur le terrain. Par conséquent, les accords de ce type servent à définir précisément les domaines stratégiques dans lesquels les parties sont appelées à travailler ensemble les responsabilités incombant à chacune, compte tenu de leurs avantages comparatifs; les ressources mises à

disposition par chaque partie; et les mécanismes en place, le cas échéant, pour garantir que les projets ou programmes sont mis en œuvre conformément aux dispositions convenues.

64. S'agissant des 20 bureaux de pays à l'examen, les constatations ont été les suivantes:

- i) Quatre bureaux de pays (Afghanistan, Éthiopie, Iraq et Sri Lanka) ne disposaient pas de modèle d'accord de partenariat sur le terrain.
- ii) Trois bureaux de pays (Afghanistan, Iraq et Kenya) étaient dépourvus de mécanismes permettant de vérifier les listes de bénéficiaires.
- iii) Dans six bureaux de pays (Afghanistan, État de Palestine, Sri Lanka, Tchad, Zambie et Zimbabwe), la liste des personnes autorisées à signer les reçus concernant les vivres, comportant un spécimen de leur signature et leur cachet officiel, ne figurait pas dans les dossiers.
- iv) Dans huit bureaux de pays (Afghanistan, Haïti, Iraq, Népal, République démocratique du Congo, Soudan du Sud, Sri Lanka et Zimbabwe), les lettres de transport n'étaient pas toujours signées dans les délais.
- v) Dans dix bureaux de pays (Afghanistan, Kenya, Ouganda, Pakistan, République démocratique du Congo, Soudan du Sud, Soudan, Sri Lanka, Tchad et Zambie), le paiement des partenaires coopérants avait été effectué tardivement.

A. Retard pris dans la signature des accords de partenariat sur le terrain

65. Nous avons constaté que, dans 14 bureaux de pays (Afghanistan, Bangladesh, Haïti, Iraq, Niger, Ouganda, Pakistan, Philippines, République démocratique du Congo, Soudan du Sud, Soudan, Sri Lanka, Zambie et Zimbabwe) sur les 20 sélectionnés, la signature des accords de partenariat sur le terrain avait pris du retard.

66. L'audit du bureau de pays du Pakistan a mis au jour ce qui suit:

- i) Pour la mise en œuvre des activités Espèces contre travail (ECT)/Vivres contre travail (VCT), les accords ou mémorandums d'accord conclus entre le PAM et les partenaires avaient été signés après la date de leur entrée en vigueur. Des exemples figurent ci-après:

Nom du partenaire	Date du début de l'accord	Date d'expiration de l'accord	Date de signature de l'accord/du mémorandum par le PAM	Date de signature de l'accord/du mémorandum par le partenaire
SIDA	1/2/2012	30/6/2012	3/2/2012	15/2/2012
HANDS	15/2/2012	14/6/2012	21/2/2012	27/2/2012
World Vision International	15/2/2012	14/6/2012	28/3/2012	26/3/2012
SIDA	1/2/2012	31/8/2012	11/7/2012	17/7/2012
ACTED	1/8/2012	15/8/2012	23/8/2012	23/8/2012

- ii) Il est ressorti de l'examen des accords conclus avec certains partenaires en 2011 et 2012 (Save the Children Federation Inc., Sindh Community Foundation, Relief International, Ministère de l'éducation [Unité d'exécution des projets du Département de l'éducation et de l'alphabétisation], National Rural Support Programme et Basic Education and Employable Skill Training [BEST]) qu'ils avaient tous été signés après le début de la collaboration, soit par les deux parties, soit par l'une d'elles au moins, ou encore que l'une des parties n'avait pas signé l'accord. En outre, la date de la signature par les deux parties variait dans tous les accords, ce qui indiquait que les documents avaient été communiqués à l'autre partie ultérieurement pour signature.
- iii) L'accord de partenariat sur le terrain conclu à l'origine avec BEST au titre de l'opération d'urgence 108280 destinée à venir en aide aux personnes déplacées avait été signé le 23 septembre 2008 par le PAM et le 8 octobre 2008 par le partenaire BEST, avant d'être modifié à treize reprises. La treizième version a été signée le 26 juillet 2011 par le PAM et le 2 août 2011 par le partenaire. Maintenir l'engagement du partenaire coopérant pendant trois ans à la faveur de révisions de l'accord d'origine au lieu de suivre la procédure prévoyant la conclusion d'un nouvel accord portait atteinte au principe de la concurrence loyale.

67. Lors de notre audit du bureau de pays du Zimbabwe, nous avons relevé ce qui suit:

- i) Les accords de partenariat sur le terrain conclus en 2011 avec les partenaires coopérants (World Vision, Care International, Concern Worldwide, GOAL Zimbabwe et Christian Care) pour l'IPSR 200162 avaient été signés après le début de l'intervention, comme il apparaît ci-après:

Nom du partenaire	Période de l'accord de partenariat	Date de signature de l'accord par le partenaire coopérant
World Vision	du 1/1/2011 au 30/4/2011	16/2/2011
Care International	du 1/1/2011 au 30/4/2011	7/1/2011
Concern Worldwide	du 1/1/2011 au 30/4/2011	26/1/2011
GOAL Zimbabwe	du 1/1/2011 au 30/4/2011	1/2/2011
Christian Care	du 1/1/2011 au 30/4/2011	14/1/2011

- ii) Le bureau de pays a reconnu que les accords de partenariat sur le terrain avaient été signés tardivement pendant cette période, selon lui parce que les négociations avaient été plus longues que prévu et parce que le partenaire coopérant avait lui aussi pris du retard. Il a également indiqué que des efforts étaient faits pour veiller à ce que les accords de partenariat soient signés avant la date de lancement des activités, car le Conseiller principal pour les programmes du Bureau régional de Johannesburg s'était inquiété de cet état de fait. Il a enfin déclaré que, parce que l'assistance ciblée saisonnière devait commencer dans les délais impartis, il y avait eu un décalage entre la signature de l'accord et le lancement du programme.
- iii) Nous avons constaté que le mémorandum d'accord conclu entre le PAM et le Gouvernement zimbabwéen pour l'IPSR 200162 avait été signé le 10 octobre 2012, alors que le programme avait démarré le 1^{er} janvier 2011. Ce retard a

été imputé aux changements apportés par le Bureau des services juridiques du PAM au modèle de memorandum, et au retard pris par le Ministère du travail et des services sociaux, qui avait transmis le memorandum d'accord à son propre département juridique puis au Cabinet des ministres pour approbation finale avant signature. Le bureau de pays a également indiqué que, en attendant l'approbation et la signature du nouveau memorandum d'accord, il avait prorogé le précédent memorandum afin de disposer d'une base juridique valable. On a toutefois remarqué que cette prorogation n'allait que jusqu'au 31 mai 2012, alors que le nouveau memorandum n'a été signé qu'en octobre 2012, soit quatre mois plus tard.

B. Insuffisances au niveau de la livraison de vivres

- 68.** Nous avons observé que, sur les 20 bureaux de pays sélectionnés, 11 (Bangladesh, Kenya, Népal, Ouganda, Pakistan, République démocratique du Congo, Soudan du Sud, Soudan, Sri Lanka, Zambie et Zimbabwe) avaient perdu des vivres en raison de la détérioration des produits ou de problèmes de transport ou d'entreposage.
- 69.** L'audit du bureau de pays du Kenya a révélé que, dans le cadre de trois projets (les IPSR 200294, 102583 et 200174), la livraison des vivres avait été effectuée de façon remarquable. Cependant, des insuffisances dans ce domaine avaient été constatées dans le cadre de l'IPSR 106660 (clôturée) pour ce qui était de la prestation des partenaires coopérants sélectionnés (Croix-Rouge kényane, World Vision Kenya, Save the Children, Care Kenya, Food for the Hungry et Secours islamique), entre 2010 et 2012 (jusqu'en août 2012), et ce alors que des produits alimentaires étaient disponibles.
- 70.** L'audit du bureau de pays pour la Somalie a révélé des insuffisances au niveau de la livraison des vivres assurée par les partenaires coopérants de 2010 à 2012 (jusqu'en août 2012), malgré la disponibilité de vivres, comme indiqué ci-après:

Nom du partenaire	Objectif des distributions de vivres (en tonnes)	Distributions effectives (en tonnes)	Proportion des distributions effectivement réalisées (en pourcentage)	Observations
Conseil danois pour les réfugiés	29 575,29	22 677,911	76,68	
Brothers Relief	13 549,383	12 409,146	91,59	
Save the Children Royaume-Uni	13 940,55	6 730,283	48,28	Pour 3 accords sur 6, la date visée était déc. 2012
Aide musulmane Royaume-Uni	3 705,887	311,149	8,4	Pour 2 accords sur 6, la date visée était déc. 2012
Agence pour la paix et le développement	3 010,437	758,040	25,18	Pour 2 accords, la date visée était déc. 2012

- 71.** Le bureau de pays a indiqué qu'il travaillait sans relâche avec les partenaires coopérants pour améliorer les distributions et la communication de l'information connexe.

72. S'agissant du bureau de pays de la Zambie, le programme de pays 200157 avait pour principale composante l'alimentation scolaire issue de la production locale, qui visait à faire revenir les enfants à l'école. Le Gouvernement zambien avait fourni du maïs, par conséquent le rôle du PAM consistait principalement à acheter des produits complémentaires, comme de l'huile végétale et des légumes secs/haricots/pois, ainsi qu'à procéder au remboursement des contrats de transport secondaires et au financement des personnes-ressources. Les conseils d'éducation de district et les écoles étaient chargés de la mise en œuvre.
73. Nous avons constaté que, jusqu'en juillet 2012, le taux de réalisation des objectifs de ce programme avait été extrêmement faible puisqu'il n'atteignait que 7 pour cent pour ce qui était des bénéficiaires, et 9 pour cent en ce qui concernait la quantité de produits.
74. Nous avons également observé que, dans plusieurs cas, les conseils d'éducation de district et les écoles n'avaient rien distribué aux enfants pendant plusieurs mois dans les districts de Shangombo, Mongu, Kaoma, Mambwe et Kalabo, alors que des vivres étaient disponibles.
75. Le bureau de pays de la Zambie a évoqué différentes raisons, comme le manque de financement et les ruptures de la filière d'approvisionnement, la difficulté qu'il y avait à transporter les produits dans certains districts reculés où des contrats de transport secondaires n'avaient pu être conclus (comme à Shangombo et Kalabo), et l'indisponibilité des produits complémentaires. Ainsi, à Shangombo, les légumes secs avaient été reçus avant les céréales et n'avaient pu être distribués, car cela aurait multiplié par deux les coûts de transport.
76. Pour 2011 et 2012 (jusqu'à la date de l'audit), d'après le bureau de pays de la Zambie et les conseils d'éducation de district, la valeur totale des pertes de produits endommagés s'élevait à 69 600 dollars, répartis comme suit:

Description	Valeur des pertes (en dollars)	Période
Farine de maïs	7 333,14	Janvier 2011
Huile végétale	1 545,94	
Haricots et pois	1 351,92	
Farine de maïs	53 184,52	Janvier 2012
Légumes secs	6 184,25	
TOTAL	69 599,77	

77. Les pertes étaient imputées à des "dommages", eux-mêmes liés notamment à la mauvaise qualité des produits fournis par le meunier, au retard pris dans la livraison des produits aux écoles, et au fait que les produits n'ayant pu être consommés dans les délais prévus avaient dû être entreposés, ce qui avait parfois entraîné des pertes. Toutefois, le PAM n'avait procédé à aucun recouvrement, car le maïs était fourni gratuitement par le Gouvernement. S'agissant des autres produits, le bureau de pays a indiqué que le recouvrement avait été effectué lorsque les pertes étaient imputables à une faute.

78. Il nous est apparu que, lorsqu'une perte est à déplorer, même si elle fait l'objet d'un rapport, aucune analyse détaillée n'est effectuée pour en déterminer la cause, alors que cela pourrait permettre de déceler certains problèmes de nature systémique.

C. Retards pris dans les distributions

79. Nous avons constaté que, sur les 20 bureaux de pays sélectionnés, huit (Iraq, Kenya, Népal, République démocratique du Congo, Soudan du Sud, Soudan, Sri Lanka et Zambie) avaient enregistré du retard au niveau du transport des vivres jusqu'aux points de distribution.
80. S'agissant du bureau de pays de la Zambie, l'un des produits largement utilisés dans le cadre du programme de pays 200157 (au titre de l'alimentation scolaire issue de la production locale) était la farine de maïs "CERMML", achetée localement par le Gouvernement zambien avant d'être fournie aux écoles. Cette farine de maïs raffinée se conserve deux mois si elle est achetée localement (d'après les spécifications du PAM en date du 23 mai 2011 sur la farine de maïs produite localement).
81. Nous avons constaté que, dans certains districts, la farine de maïs était consommée après presque huit mois. Dans un cas, dans le district de Mazabuka, les 77 169 tonnes de farine de maïs livrées en novembre 2011 ont été inscrites en pertes en février 2012, au bout de près de quatre mois, sans doute en raison de dommages lors du stockage liés à la courte durée de conservation de cette farine.
82. L'un des problèmes au niveau de l'approvisionnement tenait au fait qu'il avait été effectué soit une fois l'année scolaire déjà bien entamée, soit juste avant la fermeture des écoles pour les vacances. Par conséquent, les produits n'étaient pas consommés et ceux qui avaient une courte durée de conservation, comme la farine de maïs CERMML, finissaient par se détériorer, ou alors ils étaient distribués par les écoles sous la forme de rations à emporter, ce qui allait à l'encontre de l'objectif de scolarisation des enfants.
83. Le bureau de pays de la Zambie imputait ces retards d'approvisionnement à des problèmes de transport. On nous a fait comprendre que la farine de maïs CERMML était progressivement remplacée par du maïs en grains, qui se conserve plus longtemps, notamment dans les districts les plus difficiles d'accès. On nous a également laissé entendre que le bureau de pays était conscient de ces problèmes et s'efforçait d'y remédier en collaboration avec le Gouvernement zambien.

Observation 8

Le non-respect des procédures institutionnelles était généralisé au niveau de la signature des accords de partenariat sur le terrain, entraînant un manque d'efficacité et un risque d'échec s'agissant de réaliser les objectifs du PAM, avec à la clé le risque de ne pas parvenir à assurer la transparence et un coût optimal.

Recommandation 8

Le PAM devrait renforcer les mécanismes intéressant l'ensemble du processus de signature des accords de partenariat sur le terrain afin de veiller à ce que tous les programmes du PAM soient mis en œuvre avec efficacité et efficacie, comme le prévoient ces accords.

IX. Suivi et évaluation

- 84.** Théoriquement, le PAM et le partenaire coopérant devraient concevoir et appliquer ensemble la stratégie de suivi et d'évaluation. Le bureau de pays et le partenaire coopérant devraient se réunir chaque trimestre pour examiner les progrès accomplis dans l'obtention des produits, les constatations issues du suivi effectué par contact direct avec les bénéficiaires, et les premières données concernant la réalisation des effets directs. Ils devraient également se réunir une ou deux fois par an pour examiner les progrès accomplis au niveau des produits et convenir officiellement des mesures à prendre, le cas échéant.
- 85.** Le partenaire coopérant était chargé d'assurer le suivi des activités quotidiennes et devait présenter trois types de rapports au PAM et à d'autres organismes. Les rapports de suivi comprenaient:
- un rapport mensuel sur les distributions, renseignant sur la quantité de vivres reçus et le nombre de bénéficiaires, ventilés par sexe et par tranche d'âge;
 - un rapport d'activité trimestriel, fournissant à la fois des informations descriptives et qualitatives, ainsi que des données quantitatives, conformément à ce qui est précisé dans l'accord de partenariat sur le terrain; et
 - enfin, une fois les activités achevées, un rapport final regroupant les informations collectées pendant la période couverte par l'accord de partenariat sur le terrain.
- 86.** Pour toutes les opérations, le PAM devait:
- analyser les rapports des partenaires pour vérifier que les objectifs des opérations étaient bien atteints;
 - collaborer avec les partenaires pour veiller à ce que des mesures correctives soient prises si nécessaire; et
 - recueillir sur le terrain des informations auprès de sources indépendantes, y compris lors du suivi par contact direct avec les bénéficiaires, conformément à la stratégie de suivi et d'évaluation élaborée conjointement pour recouper les constatations des partenaires.
- 87.** Le PAM et le partenaire coopérant devaient assurer chacun un suivi post-distribution, notamment en se rendant chez les ménages bénéficiaires pour vérifier dans quelle mesure ils étaient en situation d'insécurité alimentaire, déterminer avec précision comment l'aide alimentaire était utilisée et répartie au sein des ménages, et évaluer à quels avoirs et autres sources d'alimentation les ménages avaient accès.
- 88.** Notre audit visait à déterminer si les partenaires coopérants chargés d'exécuter les programmes faisaient l'objet d'un suivi adéquat et s'ils présentaient les rapports périodiques requis dans les délais impartis, notamment ceux concernant la distribution de l'aide alimentaire. Nous avons également cherché à savoir si la qualité des prestations des partenaires coopérants était évaluée régulièrement et

de manière transparente, afin de mesurer leur performance s'agissant de l'exécution des programmes du PAM.

89. Pour les 20 bureaux de pays sélectionnés, nous avons constaté ce qui suit:

- i) Six bureaux de pays (État de Palestine, Iraq, Ouganda, Soudan du Sud, Sri Lanka et Zimbabwe) étaient dépourvus de modes opératoires normalisés pour le suivi.
- ii) Le bureau de pays du Bangladesh assurait le suivi au moyen d'un plan de suivi mensuel. Néanmoins, il ne recevait qu'un rapport succinct concernant les effets directs, et devait demander la version intégrale dudit rapport au bureau auxiliaire lorsqu'il en avait besoin. En outre, un contrôle par sondages effectué au sujet d'un rapport d'un partenaire (Shushilan) pour juillet 2012, à Satkhira (programme de pays 104100), a révélé un écart correspondant à 2 066 tonnes de riz. Nous n'avons trouvé trace d'aucune raison justifiant cette incohérence ni d'aucune observation à cet égard.
- iii) Dans sept bureaux de pays (Afghanistan, Éthiopie, Haïti, Iraq, Pakistan, Somalie et Sri Lanka), la présentation des rapports mensuels se faisait avec du retard.
- iv) Dans le bureau de pays du Pakistan, nous avons constaté que les partenaires auraient dû présenter leurs rapports plus d'un mois auparavant. Ces retards étaient encore plus criants au niveau des projets mis en œuvre par les pouvoirs publics.
- v) Dans le bureau de pays pour la Somalie, au 30 septembre 2012, 81 rapports de partenaires coopérants (sur 267 dus) étaient en souffrance (Conseil danois pour les réfugiés, Save the Children, Aide musulmane, Brothers Relief and Development et Agence pour la paix et le développement).
- vi) Dans six bureaux de pays (Éthiopie, Pakistan, Somalie, Soudan du Sud, Soudan et Sri Lanka), les données communiquées par les partenaires dans leurs rapports ne faisaient l'objet d'aucun rapprochement.
- vii) Dans le bureau de pays du Pakistan, une vérification des données figurant dans le rapport d'un partenaire coopérant sur les distributions par recoupement avec celles figurant dans le rapport sur les distributions de vivres téléchargé par le bureau auxiliaire de Sindh a mis en évidence un écart au niveau de la quantité de vivres distribués (rapport n° 2537). Nous n'avons trouvé trace d'aucune raison justifiant cette incohérence ni d'aucune observation à cet égard.
- viii) Dans 14 bureaux de pays (État de Palestine, Éthiopie, Haïti, Iraq, Kenya, Népal, Niger, Philippines, République démocratique du Congo, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Sri Lanka et Zimbabwe), les partenaires ne présentaient pas de rapports trimestriels.
- ix) Dans huit bureaux de pays (Bangladesh, Éthiopie, Haïti, Iraq, Kenya, Niger, Somalie et Sri Lanka), les partenaires ne présentaient pas de rapport final.

- x) Dans quatre bureaux de pays (Éthiopie, Ouganda, Sri Lanka et Zambie), la collecte sur le terrain d'informations recueillies auprès de sources indépendantes, y compris le suivi par contact direct avec les bénéficiaires, n'était pas effectuée, contrairement à ce que préconisait la stratégie de suivi et d'évaluation élaborée conjointement pour vérifier par recoupement les constatations des partenaires.
- xi) Dans le bureau de pays de la Zambie, nous avons constaté que le suivi effectué par le bureau de pays ne remontait que jusqu'aux conseils d'éducation de district, qui distribuaient les vivres aux écoles. Aucun suivi n'était assuré au point de destination final, à savoir les écoles.
- xii) Pour ce qui est du bureau de pays du Kenya, il est ressorti de notre examen des rapports de suivi mensuels pour la période allant de mai à août 2012 que le suivi par contact direct avec les bénéficiaires pouvait être amélioré, comme le montre clairement le tableau ci-après:

Projet	IPSR 106660: Protection et reconstitution des moyens de subsistance dans les zones arides et semi-arides				IPSR 200174: Assistance alimentaire aux réfugiés	
Activité	Distribution générale de vivres/Vivres pour la création d'avoirs		Programme de supplémentation alimentaire		Programme de supplémentation alimentaire	
Mois	Cible	Chiffres effectifs	Ménages ciblés	Chiffres effectifs	Cible	Chiffres effectifs
Mai 2012	900	354	660	183	90	0
Juin 2012	580	302	760	182	90	0
Juillet 2012	800	665	760	295	90	0
Août 2012	790	617	780	310	80	0
TOTAL	3 070	1 938	2 960	970	350	0

- xiii) Deux bureaux de pays (Éthiopie et Haïti) n'effectuaient aucun suivi post-distribution comportant des visites aux bénéficiaires.
- xiv) Onze bureaux de pays (Afghanistan, État de Palestine, Éthiopie, Haïti, Iraq, Ouganda, Philippines, Soudan, Sri Lanka, Zambie et Zimbabwe) étaient dépourvus de modes opératoires normalisés pour l'évaluation des partenaires.
- xv) Le bureau de pays pour la Somalie n'avait pas encore évalué les partenaires coopérants ci-après, alors que la date butoir était dépassée:

N°	Nom du partenaire coopérant	Bureau de section concerné	Accord de partenariat sur le terrain n°	Date d'échéance de l'accord	Date butoir
i.	Conseil danois pour les réfugiés	Hargeisa	CP/DRC/019/VT/2012	23 août 2012	31 août 2012
		Mogadiscio	CP/DRC/140/GFD/2011	31 janvier 2012	Février 2012
ii.	Brothers Relief and Development Organization	Central	CP/BRADO/006/FFW/2012	20 mai 2012	30 juin 2012

xvi) Le bureau de pays des Philippines n'évaluait pas les partenaires coopérants; il préférait évaluer les projets de manière globale.

xvii) Le bureau de pays de la Zambie n'assurait pas l'évaluation des conseils d'éducation de district.

xviii) Le bureau de pays du Kenya n'avait évalué aucun partenaire coopérant pour l'année 2012 (au 30 septembre 2012). En 2011, l'état d'avancement de l'évaluation des partenaires coopérants sélectionnés par rapport à la date butoir fixée est indiqué ci-après:

PARTENAIRE COOPÉRANT	DISTRICT	ACTIVITÉ	ÉTAT D'AVANCEMENT
Food for the hungry	Marsabit	Distribution générale de vivres	✓
Croix-rouge kényane	Makueni	Distribution générale de vivres	✗
		Vivres pour la création d'avoirs	✗
	Kwale	Distribution générale de vivres	✓
	Tana River	Vivres pour la création d'avoirs	✗
		Distribution générale de vivres	✗
	Malindi	Vivres pour la création d'avoirs	✓
		Distribution générale de vivres	✓
	Garissa	Vivres pour la création d'avoirs	✓
		Distribution générale de vivres	✓
	Ijara	Distribution générale de vivres	✓

PARTENAIRE COOPÉRANT	DISTRICT	ACTIVITÉ	ÉTAT D'AVANCEMENT
World Vision International	Kilifi	Vivres pour la création d'avoirs	✕
		Distribution générale de vivres	✕
	Taita Taveta	Vivres pour la création d'avoirs	✕
		Distribution générale de vivres	✕
	East Pokot	Distribution générale de vivres	✕
	West Pokot	Distribution générale de vivres	✕
	Makueni	Vivres pour la création d'avoirs	✕
		Distribution générale de vivres	✕
	Turkana	Distribution générale de vivres	✕
	Baringo	Vivres pour la création d'avoirs	✕
		Distribution générale de vivres	✕
	Makueni	Distribution générale de vivres	✓
		Vivres pour la création d'avoirs	✓
Secours islamique	Mandera	Programme de supplémentation alimentaire généralisée	✕
	Wajir	Programme de supplémentation alimentaire généralisée	✕
Save the Children Royaume-Uni	Wajir	Programme de supplémentation alimentaire généralisée	✕
	Mandera	Programme de supplémentation alimentaire généralisée	✕

Observation 9

Bien que le Siège ait conçu une "boîte à outils" pour le suivi et l'évaluation des projets, les bureaux de pays n'avaient pas mis en place de modes opératoires normalisés pour le suivi et l'évaluation des partenaires coopérants. Ces derniers ne faisaient en outre pas régulièrement l'objet d'un examen; il existait donc des lacunes au niveau du suivi de leurs activités, ce qui empêchait que des mesures d'atténuation puissent être adoptées en temps utile.

Recommandation 9

Le Siège du PAM devrait envisager d'adresser aux bureaux de pays une directive concernant l'élaboration de modes opératoires normalisés pour le suivi et l'évaluation des partenaires coopérants; il pourrait également demander la mise en place de dispositifs de suivi fondamentaux ayant un caractère obligatoire.

X. Rôle des bureaux régionaux

90. Les bureaux régionaux devaient contrôler la comptabilité des produits et superviser la mise en œuvre du système COMPAS (système de suivi des produits) dans la région. Ils remplissent des fonctions de contrôle au niveau des opérations de manipulation et de distribution des vivres, qui sont consignées dans COMPAS. Au Bureau régional de Nairobi, l'état des distributions au 30 septembre 2012 montrait qu'à la fin du troisième trimestre 59 pour cent seulement des vivres manipulés avaient été signalés comme distribués et saisis dans COMPAS. Pour la République du Congo (Brazzaville), Djibouti et le Soudan du Sud, ce chiffre n'atteignait même pas 30 pour cent. En outre, il y avait un écart considérable entre l'inventaire physique et les données saisies dans COMPAS pour ce qui était des mouvements des stocks. Dans le cas de l'Éthiopie, le décompte des stocks était même supérieur à la quantité indiquée dans COMPAS.
91. Les bureaux régionaux sélectionnés (Johannesburg, Nairobi et Bangkok) ne disposaient pas de données concernant la qualité de la performance des partenaires coopérants. Il s'agit là d'un important domaine de contrôle puisque la prestation des services est tributaire de la performance des partenaires coopérants, et les bureaux régionaux devaient disposer des informations communiquées par les bureaux de pays. Les rapports établis périodiquement par les bureaux de pays sur la performance des partenaires coopérants aideraient à repérer les problèmes systémiques se posant avec les partenaires coopérants et à les régler. Il conviendrait de faire figurer cet aspect parmi les fonctions de contrôle incombant aux bureaux régionaux, mais aussi sur la liste de vérification utilisée pour les missions. L'évaluation de la qualité de la performance des partenaires coopérants est un volet important du contrôle et du suivi, et elle pourrait éclairer les orientations que les bureaux régionaux fournissent aux bureaux de pays.

Observation 10

À l'heure actuelle, les bureaux régionaux ne contrôlent pas beaucoup la façon dont les bureaux de pays gèrent les partenaires coopérants. Aucune mission d'évaluation dans ce sens n'était réalisée. Le Plan de gestion pour 2013–2015, qui prévoit une nouvelle structure organisationnelle pour le PAM, ne comporte pas non plus de dispositions concernant le rôle et la responsabilité incombant précisément aux bureaux régionaux s'agissant de la gestion des partenaires coopérants par les bureaux de pays.

Recommandation 10

Les bureaux régionaux du PAM devraient jouer un rôle plus important en matière de contrôle des bureaux de pays. En particulier, des missions de contrôle destinées à évaluer la performance des bureaux de pays en matière de gestion de leurs partenaires coopérants doivent être planifiées et menées à bien.

Annexe – 1

Liste des bureaux de pays et des bureaux régionaux retenus pour l'audit
Période couverte par l'audit: de janvier 2010 à août 2012

N°	Nom
1	Bureau de pays Afghanistan
2	Bureau de pays Bangladesh
3	Bureau de pays Tchad
4	Bureau de pays République démocratique du Congo
5	Bureau de pays Éthiopie
6	Bureau de pays Haïti
7	Bureau de pays Iraq
8	Bureau de pays Kenya
9	Bureau de pays Népal
10	Bureau de pays Niger
11	Bureau de pays Pakistan
12	Bureau de pays État de Palestine
13	Bureau de pays Philippines
14	Bureau de pays Somalie
15	Bureau de pays Soudan du Sud
16	Bureau de pays Sri Lanka
17	Bureau de pays Soudan
18	Bureau de pays Ouganda
19	Bureau de pays Zambie
20	Bureau de pays Zimbabwe
21	Bureau régional – Johannesburg (Afrique australe)
22	Bureau régional – Nairobi (Afrique orientale et centrale)
23	Bureau régional – Bangkok (Asie)

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

BEST	Basic Education and Employable Skill Training
COMPAS	Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits
ECT	Espèces contre travail
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	organisation non gouvernementale
TIC	technologies de l'information et des communications
VCT	Vivres contre travail
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM